





## DERECHO TRANSICIONAL DE TIERRAS



SERGIO  
ROLDÁN ZULUAGA

# DERECHO TRANSICIONAL DE TIERRAS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Roldán Zuluaga, Sergio

*Derecho transicional de tierras* / Sergio Roldán Zuluaga - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2019.

239 páginas : mapas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas (páginas 227-239)

ISBN: 9789587901467

1. Restitución de tierras -- Aspectos jurídicos -- Colombia 2. Campesinos -- Aspectos jurídicos -- Colombia 3. Tenencia de la tierra -- Aspectos jurídicos -- Colombia 4. Justicia restaurativa -- Aspectos jurídicos -- Colombia I. Universidad Externado de Colombia II. Título

348.4 SCDD 15

Clasificación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

Mayo de 2019

ISBN 978-958-790-146-7

© 2019, SERGIO ROLDÁN ZULUAGA

© 2019, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: mayo de 2019

Imagen de cubierta: *Casa de la Justicia*, por Sergio Roldán Zuluaga, óleo sobre lienzo.

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen

Composición: Precolombi EU-David Reyes

Impresión y encuadernación: Imageprintng Ltda.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

*A Cler, Samuel y Julieta, luz de mi camino*





## CONTENIDO

Prólogo	13
Introducción	19
Capítulo I. Ámbito de intervención del derecho de tierras para la convivencia pacífica	27
A. El derecho de tierras corrige anomalías del pasado	33
B. La economía agroindustrial y los riesgos de afectar las políticas de justicia transicional en el campo	
El caso de la palma africana	42
1. La palma de aceite y su dividendo nacional como producto internacional	43
2. La palma de aceite y su vinculación con el conflicto armado	47
Capítulo II. La Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales y su relación con las variables social, ambiental, económica y cultural	53
A. La variable social en la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos	55
B. La variable ambiental en la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos	67
C. La variable económica en la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos	78
D. La variable cultural en la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos	88
Capítulo III. Riesgos de ineficacia del derecho transicional de tierras en la justicia	103
A. Prácticas instauradas por el conflicto armado y abandono del Estado	104
Capítulo IV. La variable del conflicto armado en el derecho transicional de tierras	129
A. Ruptura del tejido social	129
B. Caracterización de las afectaciones sufridas por las víctimas de desplazamiento forzado	135

Capítulo V. Derecho transicional de tierras, retos y oportunidades	145
A. Evolución de la justicia transicional en Colombia	147
B. La justicia restaurativa en el Acuerdo de Paz con las FARC	155
C. El concepto de paz territorial	164
1. Los PDET como mecanismos de diálogo social para la transición	165
D. Reparación colectiva y simbólica: ocho pasos hacia la reconciliación local. Catorce años después	179
1. Los referentes de la Ley de justicia y paz y de la Ley de víctimas y restitución de tierras para la reparación colectiva y simbólica	185
2. Ámbito de aplicación de la reparación colectiva y simbólica	187
a. Las víctimas en su dimensión colectiva y comunitaria	187
3. Ocho pasos hacia la reconciliación local	196
Conclusiones	221
Bibliografía	227

## RESUMEN

Este ensayo plantea un interrogante con respecto al contenido y alcance del derecho de tierras y la función que cumple en la sociedad. El Estado social de derecho contiene un sistema constitucional que configura su función. La intervención estatal tiene su fuente en un derecho social: la distribución equitativa de tierras en solidaridad con campesinos que carecen de ellas para su trabajo. La intervención del Estado en el territorio tiene en cuenta una planeación participativa que considera las variables social, ambiental, económica y cultural del campo colombiano. En tiempo de construcción de paz el derecho de tierras está guiado por los principios de la justicia transicional y, por ende, tiene un enfoque de reparación que atiende las causas del conflicto armado y su impacto en el despojo de tierras, el cual se ilustra con el desarrollo del cultivo de la palma de aceite en la región del Urabá, y su vínculo con los grupos paramilitares, factores que el derecho de tierras debe atender para garantizar la no repetición de los hechos de violencia en el campo. De no corregir dicho contexto de conflicto, los riesgos de ineficacia se reproducirán en los territorios afectados, y Colombia de nuevo aplazaría la atención de un fenómeno que está en la génesis del conflicto armado. El ensayo recoge las previsiones del Acuerdo de Paz sobre Reforma Rural Integral incorporado en la Constitución, y que marca una obligación del Estado en la justicia transicional para los próximos veinte años. Al final del texto se plantea una propuesta de reparación colectiva y simbólica, y unas conclusiones y recomendaciones.

## PALABRAS CLAVES

Derecho de tierras; justicia transicional; despojo de tierras; palma de aceite; paramilitares; Urabá; Acuerdo de Paz; Reforma Rural Integral; FARC; Declaración Universal sobre los Derechos Campesinos; justicia restaurativa; reparación colectiva y simbólica.

## ABSTRACT

This essay talks about the content and scope of land law, and its function in society. The social State of law contains a constitutional system that configures its function. The intervention has its source in social law: the equal distribution of land in solidarity with peasants who lack it for their work. The State's

intervention in the territory takes a planning into account in which the social, environmental, economic and cultural variables are considered. The essay sets that land law, during the construction of peace, is guided by the principles of transitional justice; therefore, it has an approach focused on reparation that attends the causes of the armed conflict and its impact on the dispossession of land, which is illustrated by the development of the oil palm in Urabá and its link to paramilitary groups. These are factors that land law must attend to guarantee the non-repetition of violent acts in the country region. If this context of conflict is not corrected, the risks of inefficiency would reproduce in the affected territories, and Colombia would once again will postpone its attention to a phenomenon that has been present since the genesis of armed conflict. The essay gathers the provisions of the Peace Agreement on the Rural, Integral Reform, which was incorporated in the Constitution and marks an obligation of the State in transitional justice for the next 20 years. In the final part, some conclusions and recommendations are presented.

#### KEYWORDS

Land law; transitional justice; dispossession of lands; oil palm; paramilitaries; Urabá; Peace Agreement; Integral Rural Reform; FARC; Universal Declaration on Peasant Rights; restorative justice; collective and symbolic repair

El nexos entre vivienda, tierra y propiedad, conflicto y desplazamiento forzado es ampliamente reconocido por la comunidad internacional. Sin embargo, la comprensión de los vínculos entre esos diversos elementos, y las formas en que se deben abordar en la fase posterior al conflicto ha evolucionado considerablemente durante los últimos veinticinco años, y el marco legal y político colombiano refleja esa evolución.

A mediados de los 90 los actores humanitarios alrededor del mundo comenzaron a apoyar sistemáticamente la restitución de tierras para facilitar el regreso a sus hogares de las personas desplazadas por los conflictos. Sin embargo, a partir del año 2000 la restitución comenzó a ser reconocida como un derecho *per se*, como una compensación a las múltiples violaciones de los derechos humanos que habían soportado las poblaciones, entre ellas el despojo y el desplazamiento forzado, de forma que en Colombia la restitución de la propiedad se convirtió en parte integral de los procesos de justicia transicional. Luego, durante la primera década del siglo XXI, y gracias a los consensos universales que advirtieron las deficiencias –en situaciones de posconflicto– de una acción humanitaria centrada casi exclusivamente en la restitución de la propiedad, el alcance de la intervención se amplió para abarcar medidas de más largo plazo. Se convino que la restitución no abordaría sólo las causas estructurales de las tensiones en aquellos países donde el conflicto estuviera relacionado con la inseguridad en la tenencia y el acceso desigual a la tierra, sino que se requería además tomar medidas que contribuyeran a modernizar su administración y a reformar su redistribución.

De la Cumbre Humanitaria Mundial y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible surgieron orientaciones adicionales respecto de las medidas que deberían aportar los actores internacionales y los Estados en relación con la restitución. Por ejemplo, en la Cumbre Mundial Humanitaria 2016 se confirmó la necesidad de lograr una coordinación más estrecha entre los actores humanitarios y de desarrollo para abordar el desplazamiento forzado y establecer las condiciones necesarias que permitieran lograr una paz sostenible, la cual incluía el acceso a viviendas duraderas, a medios de vida y una tenencia segura de la tierra, que también son componentes clave del desarrollo. A su vez, en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se hizo énfasis en la relevancia del acceso a la tierra y en la gestión sostenible de

los recursos naturales como medios para erradicar la pobreza y el hambre; también se resaltó la necesidad de tomar medidas urgentes que permitan combatir el cambio climático y preservar la biodiversidad.

En su libro, *Derecho transicional de tierras*, Sergio Roldán presenta el último instrumento de derechos humanos relacionado con el derecho a la tierra: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, adoptada por la asamblea general en diciembre de 2018, y analiza cómo se podría incorporar al marco legal colombiano con el fin de aplicar acertadamente la reforma rural prevista en el Acuerdo de Paz. En su origen la declaración tiene similitudes con el contexto colombiano: el proceso que llevó a la declaración nació a raíz de la crisis financiera y alimentaria de 2007-2008 que dio lugar a una especulación masiva de la tierra, a un aumento de los precios de los alimentos y exacerbó el malestar social. El impacto de la globalización en el comercio y las finanzas mundiales puso de relieve la vulnerabilidad de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, sus precarias condiciones de vida y la necesidad de definir y proteger adecuadamente sus derechos. Aunque la declaración refleja los derechos establecidos, va más allá al reconocer que el derecho a la tierra les permite a los pequeños productores alcanzar un nivel de vida satisfactorio que incluye el derecho de acceso y participación en el manejo de los recursos naturales. La declaración también confirma el derecho a la soberanía alimentaria que confiere a los campesinos la autodeterminación de sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, y solicita a los Estados establecer mecanismos que aseguren la coherencia de sus políticas agrícolas, económicas, sociales, culturales y de desarrollo, en apoyo a los derechos de los campesinos. Además, insta a los Estados a promover reformas agrarias para facilitar el acceso equitativo a la tierra y limitar su concentración excesiva, cumpliendo así la función social de la propiedad rural.

¿Dónde se sitúa Colombia en este contexto? En todas y en ninguna parte, pues aunque cuenta con las herramientas adecuadas su implementación ha sido limitada. Por lo general Colombia es considerado un país modelo, siempre a la vanguardia del progreso en términos de justicia transicional, tierras y derechos de restitución, sin embargo, fue uno de los que se abstuvo de votar la declaración.

En esta publicación el autor hace un brillante análisis del lugar en que se sitúa Colombia en relación con la evolución y el debate respecto de los derechos de la tierra y la restitución, y da cuenta de cómo el marco político y legal del país, que abarca los derechos a la tierra, la reforma agraria y la justicia de transición, integra todas las normas internacionales relevantes, y contiene las herramientas necesarias para implementar programas y políticas adecuadas en aras de reparar las violaciones cometidas durante el conflicto y lograr un desarrollo sostenible para las personas que obtienen su subsistencia de la tierra rural.

La Constitución reconoce el papel social del Estado y su deber de garantizar la realización de la función social y ecológica de la propiedad, y la legislación de la reforma agraria de 1994 señala la necesidad de consolidar la paz a través de la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población rural, lo cual exige reformar la estructura agraria social de forma que permita abordar la concentración desigual de la tierra mediante la identificación de las tierras públicas no utilizadas y su distribución a los campesinos con recursos limitados. Basado en los mismos principios, en su capítulo primero sobre la Reforma Rural Integral, el Acuerdo de Paz adoptó un enfoque holista para resolver los problemas relacionados con la tierra, para lo cual combinó un enfoque reparador y redistributivo liderado por un Estado pro-activo y basado en procesos participativos, como el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); entonces, si la Reforma Rural Integral (RRI) también tiene en cuenta la protección del medio ambiente y las necesidades de grupos vulnerables, como las mujeres y los pueblos indígenas: ¿por qué no se implementan sus disposiciones?

El libro ofrece un análisis perspicaz y lúcido de los obstáculos políticos, sociales y económicos que se interponen en la implementación de los acuerdos. El Estado, que según su marco legal debería regular y controlar la función social de la propiedad, no ha desempeñado dicho papel, sino que ha estado ausente a nivel local, dejando un vacío y creando espacios para la intimidación, la corrupción y la colusión entre los actores armados y los funcionarios locales. El contexto de informalidad generalizada de la tenencia de la tierra facilitó la impunidad, la violencia, el desplazamiento y la concentración, y no cabe duda de que aquellos que se beneficiaron de la violencia han resistido los intentos del Estado por restablecer su autoridad.

Otro desafío a superar tiene que ver con la garantía de coherencia entre las medidas tomadas para apoyar los derechos de propiedad y restitución de la tierra de los campesinos, y un modelo económico orientado hacia la agroindustria y los recursos extractivos que favorece la producción a gran escala, y es indiferente a los impactos en la disponibilidad de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente.

La única forma de superar dichas contradicciones consiste en construir un consenso nacional respecto del modelo social y económico necesario para consolidar la paz. La no aprobación del referéndum y la elección de un presidente con reservas en relación con una implementación pro-activa del Acuerdo de Paz apuntan a la fragilidad del consenso social.

Para promover la reconstrucción de las afectaciones causadas por el conflicto armado el autor propone partir del vínculo entre la reparación colectiva y simbólica, y lo que se conoce como *paz territorial*; profundizar el PDET como una manera de involucrar a los ciudadanos de las áreas rurales en el diseño e implementación de políticas públicas que los afectan. En algunos casos abordar los problemas a nivel local puede ser más manejable y exitoso. La participación también es una forma de desarrollar la ciudadanía y la confianza en las autoridades locales, y promover procesos electorales que superen la violencia política, contribuyendo así a la construcción de un consenso social. El PDET ofrece un mecanismo para el diálogo que fomenta la gobernanza local participativa en apoyo de la justicia de transición y el derecho a la tierra. Ese podría ser el punto de partida de una realización efectiva de los derechos sobre de la tierra con el objetivo de acercar a Colombia a la reconciliación social y a la paz sostenible para su gente y su entorno.

El cese de las hostilidades ofrece una ventana de oportunidades que no se puede dejar cerrar. Cuanto más demore la implementación del Acuerdo de Paz y sus aspectos relacionados con la tierra, mayor será el riesgo de una recaída en las tensiones sociales y la violencia. Por eso, el excelente análisis de la situación colombiana y el enfoque propuesto por el autor deben leerse sin demora.

Finalmente, a pesar del progreso de la declaración en cuanto a los derechos de los campesinos, el riesgo de conflictos relacionados con la tierra y la inseguridad alimentaria probablemente aumentará como resultado del devenir de la economía mundial, y de la creciente competencia por el



acceso a la tierra debido al cambio climático, el aumento de la población y el uso de la tierra a gran escala. En ese contexto, el análisis y las soluciones propuestas por el autor ofrecen un marco muy útil más allá de Colombia.

Barbara McCallin

Experta internacional en desplazamiento forzado, vivienda, tierra y propiedad  
Ginebra, Suiza, 23 de marzo de 2019



Para nadie es un secreto que a través de la historia siempre ha habido quienes se han querido adueñar de la mayor cantidad posible de tierra, incluso por medios ilegales. Los imperios coloniales intentaron controlar la mayoría de territorios con el fin de explotarlos y extraer materias primas y alimentos que permitieran sostener a sus poblaciones y desarrollarse. Aquellas sociedades no pudieron mantenerse en el tiempo porque los nativos que habitaban esos territorios comenzaron a luchar por su libre determinación y sus derechos. Sin embargo, fue sólo a partir de la creación de la Organización de Naciones Unidas que dichas potencias imperiales comenzaron a respetar de algún modo la autodeterminación de los pueblos. No obstante, y a pesar de ello, la lucha por la tierra continúa, sobre todo en aquellos territorios con invaluable reservas de biodiversidad, que sirven de despensa ambiental para la humanidad. Es el caso de Colombia, cuyo territorio es excepcionalmente rico, y por eso mismo objeto de codicia para muchos que pretenden hacerse con él territorio y explotarlo, desconociendo los derechos de sus habitantes naturales y los derechos de la tierra misma.

A partir de esta premisa se puede decir que Colombia es un país premoderno, en lo que tiene que ver con el ordenamiento de la propiedad rural, porque la inaplicación de sus normas ha significado la negación de todo lo consensuado en la Organización de las Naciones Unidas. Negación que explicaría por qué el derecho de tierras no ha tenido el ingrediente necesario para desarrollarse: el consenso político. Sabemos que en ese sentido las reformas de los años 36, 61, 88 y 94 fueron ineficaces. En contra de su cumplimiento se impuso lo que el derecho no avala: la ley del más fuerte. La convivencia pacífica pretendida por el derecho de tierras dio paso al conflicto social que derivó luego en violencia política y después en violencia armada. El ciclo comenzó de nuevo en los años 80 con otro ingrediente adicional: el narcotráfico y sus diversos fenómenos sociales, ambientales, económicos y culturales.

Las consecuencias de tal situación saltan a la vista: concentración de la propiedad y acaparamiento de los recursos naturales, pobreza rural extrema, informalidad y despojo de tierras, desplazamientos masivos y vaciamiento de territorios, economías ilegales y lavado de activos, deforestación y deterioro

ambiental, depresión de la economía alimentaria, en fin, todo menos eficacia del derecho de tierras.

Con la llegada del siglo XXI la situación cambió, y el modelo de desarrollo se vio permeado por nuevos objetivos que postulan un desarrollo sostenible. Los ideales propios de los años 36, 61, 88 y 94 muestran nuevas urgencias. Por una parte, el calentamiento global impone velar por un adecuado ordenamiento de la propiedad rural en el que prime la variable ambiental sobre la económica; por otra, mediante la Declaración Universal de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otros Habitantes Rurales, aprobada en diciembre de 2018, se reconoció a la población campesina como sujeto de especial protección.

Vale la pena hacer hincapié en que en 2050 Colombia podría convertirse en uno de los cinco países del mundo proveedores de alimentos para una población que muy seguramente sobrepasará los 9.000 millones de habitantes, y ello puede ser posible si el derecho de tierras encuentra el terreno fértil para su eficacia: el consenso político de quienes detentan la tierra, las armas y el poder local, y de aquellos que inciden desde los mercados internacionales en el destino de los habitantes de la tierra.

Entonces, surge un interrogante ¿cuál debería ser el papel del derecho de tierras en la construcción de la convivencia pacífica y en el desarrollo futuro del campo?

Para esta investigación se recurrió al estudio de la normativa nacional, en especial la Ley 160 de 1994, la cual rige el desarrollo rural bajo principios sociales que buscan el acceso a la tierra de los campesinos que carecen de ella para su sustento, y la Ley 1448 de 2011, así como los decretos que reglamentan la restitución de los territorios colectivos de las comunidades étnicas. El marco teórico recoge también la normativa internacional, en especial, las declaraciones de las Naciones Unidas sobre la justicia transicional, los derechos de las víctimas a obtener reparaciones, la lucha contra la impunidad, los derechos de los campesinos, los principios Deng sobre los desplazamientos internos y los principios Pinheiro sobre la restitución de las tierras, y la vivienda de la población desplazada.

Se examinaron fuentes secundarias en busca de aportes cuantitativos y cualitativos que demuestren la eficacia de dichos instrumentos en el contexto nacional. También se analizaron varias fuentes primarias basadas en el análisis de la jurisprudencia nacional e internacional y la experiencia del

autor en los trabajos de campo realizados por más de quince años bajo el auspicio de la cooperación internacional, en especial de las Naciones Unidas, del Consejo Noruego para Refugiados y del Programa de Derechos Humanos de USAID que contribuyeron al trabajo de las entidades del Estado colombiano relacionadas con el tema de tierras y derechos humanos.

Igualmente, se analizan las opiniones de expertos vertidas en artículos de prensa y otros medios de comunicación.

La estructura de los capítulos se inicia con una pregunta fundamental: ¿qué es el derecho de tierras? Considerando que la respuesta del país a la intervención del Estado en el mundo rural ha sido el uso agrario de la tierra, se añaden nuevos elementos para dicho uso reglados en otros instrumentos normativos como los dedicados a la minería, el medio ambiente, el agua, el turismo rural, la biodiversidad, los bosques y las áreas protegidas, los territorios étnicos y la explotación petrolera, entre otros.

Al análisis se añade un elemento fundamental: el conflicto armado que por más de 50 años asoló especialmente al mundo rural y que se manifiesta en una de sus principales causas: la lucha violenta por la tenencia de la tierra.

Este nuevo elemento, que ha provocado una crisis humanitaria para casi nueve millones de personas a partir de 1985, hace que dicho fenómeno de victimización masiva y generalizada otorgue el título a este ensayo: *Derecho transicional de tierras*.

El elemento del conflicto armado cambió el rumbo de la concepción del derecho agrario tradicional hacia un derecho social que impone la interdependencia de distintas variables para la solución de los conflictos en el campo: ambiental, social, económica y cultural, las cuales se deben leer desde la perspectiva de la justicia transicional, definida por la ONU como todas las medidas que un Estado debe tomar para superar graves y masivas violaciones a los derechos humanos ocasionadas, en el caso colombiano, por el conflicto armado.

El ingrediente de la justicia transicional en el derecho de tierras conlleva poner el acento en las causas del conflicto armado que diariamente ponen en peligro la convivencia pacífica configurando serias anomalías para el desarrollo del proceso de paz, las cuales han sido estudiadas desde los años sesenta por diversos autores, al punto que su copioso trabajo investigativo abrió un campo de las ciencias sociales en Colombia conocido como violentología. Más recientemente el Centro Nacional de Memoria

Histórica sintetizó cuatro grandes causas: la violencia política, la violencia por la tenencia de la tierra, el abandono del Estado en vastas regiones, y el narcotráfico.

A partir de todos esos elementos el ensayo sostiene que los jueces y formadores de políticas públicas deben lidiar con dichos factores como si fueran piezas de un rompecabezas con el fin de configurar un derecho transicional de tierras, por lo menos aplicable en los próximos cincuenta años en Colombia, y que el énfasis del estudio del derecho de tierras no puede ser ajeno a dichas causas; en tal sentido su teoría general tiene que incorporar en la solución ponderada de los conflictos rurales las garantías de no repetición.

De nada servirá haber trabajado en la restitución de los derechos de una comunidad, si al retornar a sus tierras los campesinos encuentran de nuevo la amenaza de actores armados y desarmados, de funcionarios corruptos aliados con la violencia, del vacío de la justicia agraria y de otras cuantas anomalías que se reproducen en el mundo fáctico, si en la resolución de los conflictos los jueces y formadores de política pública no toman en cuenta las principales causas de la agresión al derecho de propiedad de los campesinos.

Entonces, la metodología de investigación que se emplea en los cinco capítulos es diversa.

En el primero el método es inductivo y analiza casos particulares como el estudio del desarrollo de la palma africana y su vínculo con el conflicto armado, con el fin de extraer conclusiones de carácter general, casos que permiten arribar a una teoría y formular hipótesis en relación con las causas del despojo y el abandono de tierras: el conflicto armado no sólo fue antisubversivo, sino que también fue utilizado para despojar de las tierras a los legítimos dueños y consecuentemente desarrollar grandes proyectos productivos. En el capítulo I se presentan varias posibles hipótesis al contenido y alcance del derecho de tierras a partir de un análisis aséptico del territorio, es decir, sin narcotráfico, sin economías ilegales, sin actores armados, sin ausencia de Estado, sin pasado violento. Luego, se ensayan otras respuestas, ya con los ingredientes que alteran la convivencia en el territorio: desplazamiento forzado; despojo de tierras; economías legales e ilegales, todas anomalías que dibujan los desafíos que el derecho de tierras debe enfrentar en el contexto de la justicia transicional.

En el segundo se insiste en un concepto formulado por Uprimny y Saffon respecto de la *reparación transformadora* que postula que nada se logrará con

la restitución de los derechos sobre la tierra si no se transforman las condiciones de marginalidad y desigualdad en que viven las poblaciones campesinas vulnerables. Este postulado permite afirmar que las políticas de justicia transicional no pueden caminar solitarias, sin el acompañamiento de las políticas sociales del Estado, imperativo que afecta necesariamente su agenda pública centrada principalmente en fomentar a los grandes productores mientras abandona a los pequeños.

Para afirmar esta concepción del derecho transicional de tierras, en el capítulo II se analizan las previsiones aprobadas por las Naciones Unidas en relación con la protección de los derechos de los campesinos, y cómo dicho instrumento se convierte en una pauta orientadora para un estatuto de tierras y desarrollo rural congruente con la justicia transicional que pretende superar las principales causas de las violaciones contra los derechos campesinos en Colombia. La metodología es deductiva, a partir de la sistematización de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en función de cuatro grandes variables: ambiental, social, económica y cultural. Aquí se hace énfasis en la teoría presente en el instrumento internacional para explicar, describir y abstraer sus postulados a la realidad colombiana.

En el capítulo III, mediante una investigación básica se relacionan nuevos elementos al análisis que paulatinamente se ha venido construyendo, y aunque el ensayo no se ocupa de las aplicaciones prácticas a que puedan hacer referencia los análisis teóricos, se puede inscribir como una investigación fundamental porque su objetivo está centrado en incrementar niveles de información teórica que permitan hacer un análisis puro a partir del cual se postule una teoría general del derecho transicional de tierras. En efecto, en esta tercera parte, a partir del estudio de sentencias de justicia y paz, y de restitución de tierras en el Urabá, se identifican los riesgos de ineficacia que tiene el derecho de tierras, el vínculo de la economía de la palma africana con los grupos paramilitares y la forma como el paramilitarismo influyó definitivamente en la tenencia de la tierra, después de la victimización de más de nueve millones de personas que sufrieron los estragos de la guerra con los diversos grupos armados.

A partir del análisis de fuentes primarias se describen algunas fenomenologías, como la corrupción de funcionarios locales y nacionales, la inactividad del Estado respecto del control de los impactos ambientales de la actividad humana en los territorios, y la captura y cooptación de las entidades locales

por actores legales e ilegales, entre otros fenómenos, para concluir que en caso de persistir harán ineficaz el derecho transicional de tierras. De ahí que esta tercera parte se centre en investigar las acciones con las cuales se pretende generar cambios en una realidad estudiada, en lugar de poner su énfasis en lo teórico del problema de la corrupción, proporcionando a la comunidad académica elementos para dicha teoría general vinculada con el mundo rural y orientada a estimular la toma de decisiones correctivas que promuevan su eficacia.

En la el capítulo IV se recoge la experiencia del autor a partir de la investigación de campo desarrollada por varios años, la cual permite apreciar un contexto violento que ha influido significativamente en la transformación del tejido social de las comunidades, y que el derecho transicional de tierras debe recomponer. Luego se analiza e incorpora la investigación cuantitativa realizada por Garay y Vargas que determina las principales afectaciones sufridas por las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, y que constituye un importante insumo para la formulación de medidas de garantía de no repetición, en especial aquellas relacionadas con la reforma y depuración de las instituciones, necesaria para recuperar la confianza de las personas en el Estado a partir de la promoción de nuevas herramientas que desemboquen en un diálogo social sincero y transparente.

Finalmente, en el capítulo V se describe el contenido y alcance de la Reforma Rural Integral (RRI) pactada con las FARC, y que fue incorporada en la Constitución Nacional con medidas específicas para que las causas del conflicto armado nunca más se reproduzcan. Se ilustra la evolución de la justicia transicional en Colombia, y el concepto de justicia restaurativa, la cual se conecta con los diálogos sociales abiertos en la concertación participativa que se produjo con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Las propuestas que se plantean recogen una caracterización de las afectaciones principales sufridas por la población desplazada para ilustrar los desafíos que representa lograr la eficacia del derecho transicional de tierras.

A partir de la descripción del significado de justicia restaurativa se propone un método de abordaje del problema para abrir una ventana al diálogo social basada en la reparación colectiva y simbólica que busca la reconciliación local.



Al final se ofrecen algunas recomendaciones y conclusiones que podrían ser útiles en el proceso de formación legislativa de un nuevo régimen de derecho de tierras que el Congreso de la República debería iniciar en la próxima legislatura.

En general este ensayo contiene los elementos indispensables que permiten formular la teoría que hace más de un lustro la Universidad Externado de Colombia se ha empeñado en construir desde su especialización en derecho de tierras. Es, en suma, una investigación cualitativa basada en un análisis subjetivo e individual, de ahí su carácter de investigación interpretativa que se centra más en buscar soluciones a los problemas planteados y no tanto en presentar los aportes teóricos que se deben desarrollar para consolidar un derecho de tierras que responda a los desafíos y oportunidades globales de Colombia como nación mega diversa, con posibilidad real de ubicarse entre las primeras cinco proveedoras de alimentos para un mundo cada vez más demandante.



## CAPÍTULO I. ÁMBITO DE INTERVENCIÓN DEL DERECHO DE TIERRAS PARA LA CONVIVENCIA PACÍFICA

¿Cuál es la función del Estado en el desarrollo del derecho de tierras en nuestro tiempo? Una respuesta preliminar señala la función de redistribuir y regular los diferentes conflictos relacionados con el uso y tenencia de la tierra<sup>1</sup> a partir de una visión prospectiva, es decir, lo que se espera que el Estado haga en materia de tierras en el futuro<sup>2</sup>.

También este ensayo se pregunta: ¿cuál es la función del Estado en el desarrollo del derecho de tierras en el marco de la justicia transicional? Y la respuesta es que el derecho transicional de tierras cumple una función correctiva respecto de las causas de la violencia, mediante la restitución de la tierra, el restablecimiento de los derechos campesinos, el retorno a los lugares de origen o su reubicación equivalente, la reparación colectiva de las comunidades, las medidas que garanticen la no repetición de la violencia y la consolidación de la convivencia pacífica a través de la atención del Estado en la resolución efectiva de los conflictos y la consecución de la paz. Esta visión retrospectiva plantea la necesidad de mirar el pasado del conflicto armado para corregir sus causas estructurales y evitar que las violaciones a los derechos humanos se repitan en el futuro.

Parecen dos funciones diferentes: primero, la obligación de regular la variedad de conflictos sobre el uso y la tenencia de la tierra, y segundo, el deber de reparar a las víctimas y consolidar la paz, sin embargo, las dos funciones confluyen en la necesidad de corregir serias anomalías ocurridas en el campo colombiano que se constituyeron en el motor del conflicto armado, y en que el Estado debe intervenir para garantizar la no repetición de la violencia. Distribuir la tierra, y reparar y garantizar la no repetición

---

1 El derecho de tierras abarca el estudio de los conflictos de uso y tenencia del suelo y subsuelo rural.

2 O. ROMANO. *Derecho agrario comunitario e internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 46. Para ROMANO “El problema de la agricultura, caracterizado por el aspecto económico y socio-político, ya iba convirtiéndose en un ‘problema social’ y, como tal, se presentó durante los años 60, en defensa de los equilibrios entre instancias productivas e instancias de tutela del pequeño sector rural”.

son dos funciones que se complementan para la aplicación del derecho de tierras en la justicia transicional.

No obstante, no son actividades incompatibles, sino que, por el contrario, las une su naturaleza finalista: ambas acciones procuran corregir un pasado, revertir la inequitativa distribución de la tierra, brindar elementos para un ordenamiento territorial que considere como eje transversal la preservación del medio ambiente, dotar la propiedad de la tierra de seguridad jurídica, consolidar un catastro para fortalecer el Estado local, y, en fin, otras medidas que requieren la presencia de la autoridad estatal para garantizar el respeto y el cumplimiento de las leyes<sup>3</sup>.

El derecho de tierras busca también restablecer los derechos vulnerados por los actores del conflicto armado: guerrillas, grupos paramilitares, Fuerza Pública, narcotraficantes, agentes del Estado y terceros colaboradores.

La justicia transicional se ocupa de la reparación de las víctimas y de reconstruir el pasado con el fin de restaurar las relaciones rotas por las dinámicas sociales afectadas por el conflicto armado; además, estudia las causas y consecuencias de la violencia, y recoge la memoria para preservarla del olvido, puesto que, mientras la sociedad conozca lo que pasó a los campesinos<sup>4</sup> en tantos años de conflicto armado, habrá motivación para no repetir el despojo, y la concentración y explotación irracional de las tierras, y el daño ambiental que ello causa.

---

3 R. ZELEDÓN. “Derecho agrario para la paz”, en *Lecturas sobre Derecho Agrario*, t. I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 314: “Cuando entran en escena los derechos humanos de solidaridad, principalmente con el impacto del ambiente y todos los profundos cambios ocurridos en relación con el desarrollo sostenible, con la agricultura orgánica y con la forma misma de concebir la alimentación, el fundamento del derecho agrario se agiganta gracias a un sólido trípode económico, social y ambiental. También evoluciona vertiginosamente el derecho agrario mismo con un marcado acento en los institutos, en cuanto permite levantar, sobre bases más sólidas, toda la construcción de su teoría general”.

4 S. ROLDÁN; F. VARGAS y F. TELCH. *La Voz de las Regiones*, Procuraduría General de la Nación, Consejo Noruego para Refugiados, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), Bogotá, 2009, p. 54.

La misión de superar la vulnerabilidad campesina hace que la política social rural se subordine para atender con la misma fuerza los objetivos de la justicia transicional.

La acción de reparar es un reconocimiento a la víctima, una restitución de sus derechos, una reparación de los daños ocasionados por hechos de violencia masiva que determinaron el desplazamiento, con el consiguiente abandono de sus tierras, de más de siete millones de personas, hechos que desde 1991<sup>[5]</sup> dejaron un saldo de irrespeto a la propiedad privada y pública cercano al millón de hectáreas, con los respectivos efectos nocivos sobre el derecho colectivo al ambiente, ocasionados también por la ausencia de control del Estado sobre los territorios.

En el derecho de tierras la reparación incluye fundamentalmente la restitución de tierras y territorios colectivos de las comunidades étnicas<sup>6</sup> como mecanismo de justicia transicional; además, corrige una anomalía producida por el conflicto armado en el pasado, brinda justicia a las víctimas campesinas de grupos indígenas y afrocolombianos, recupera sus derechos de propiedad y, con sus resultados, pretende ser un factor de transformación social hacia la paz.

Como mecanismo de reparación preferente<sup>7</sup> (reparación), la sentencia de restitución de tierras contiene un capítulo fundamental: el contexto del conflicto armado; la reconstrucción del contexto (verdad) es un proceso retrospectivo: el juez traza una línea de tiempo que reconstruye el pasado; documenta la presencia de actores y su trayectoria armada en el territorio, y su vínculo con el despojo y/o abandono de tierras (justicia); establece

---

5 ACNUR, 2012, disponible en [[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion\\_Colombia\\_Tierras\\_-\\_2012.pdf?view=1~0~](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_Tierras_-_2012.pdf?view=1~0~)], consultada el 22 de octubre de 2018. El 82% de la población desplazada incluida en el Registro Único de PD perdió un bien a causa del desplazamiento (cita de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para la Población Desplazada).

6 Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Sub-comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 57 período de sesiones. “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas”, Principios Pinheiro. E/CN.4/Sub. 2/2005/17, 28 de junio de 2005.

7 Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007, M. P.: Catalina Botero Marino.

conexiones causales determinantes en el esclarecimiento de los hechos; identifica fenómenos y dinámicas de violencia y sus posibles perpetradores; ordena al Estado establecer medidas de no repetición que garanticen la estabilidad del derecho, prevengan y castiguen la violencia y promuevan la reconstrucción del tejido social, la recuperación de la confianza en el Estado y la consecución de la paz. El contenido de la sentencia es prospectivo, pues la decisión judicial y la actividad administrativa procuran que el abandono o despojo del predio, como consecuencia del conflicto armado, no se vuelva a repetir, esto es, cumplir con la misión de superar la vulnerabilidad campesina y alcanzar la convivencia<sup>8</sup>.

Por su parte, la intervención del Estado para promover la distribución y acceso a la tierra se enmarca en la justicia social, pero no desconoce las anomalías que el conflicto armado produjo como resultado del vacío de Estado: concentración inequitativa de la tierra y disputa violenta por su tenencia<sup>9</sup>.

La distribución y acceso a la tierra forma parte de la intervención social del Estado en el mundo rural: se trata de un mandato que impone, en primer lugar, un ordenamiento territorial y la destinación de recursos públicos a favor de campesinos sin tierra productiva<sup>10</sup>; una función social que el Estado

---

8 S. ROLDÁN y I. A. VELÁZQUEZ. *Guía práctica para la actuación de los procuradores para la restitución de tierras*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), 2016, p.52.

9 A. MACHADO. “De la premodernidad a la modernización en la agricultura colombiana”, en *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 193. Según MACHADO, “La expansión de la ganadería en los últimos 20 años está relacionada con la compra de tierras por narcotraficantes y con el desarrollo del paramilitarismo en el campo. Estos dos fenómenos relacionados, han configurado un dominio territorial, político y militar de vastas extensiones de tierras en el que, usando la ganadería, se controla la población y los recursos naturales disponibles, no con el propósito de producir sino de obtener el dominio señorial para la guerra y los negocios ilícitos”.

10 O. MORALES. *Derecho Agrario. Lo jurídico y lo social en el mundo rural*, Bogotá, Editorial Leyer, 2005, p. 54. Para MORALES, “El manejo de la propiedad territorial [...] exige novísimas reglas constitucionales, que se refieren a lo económico y lo social. [...] Muchos de los técnicos en análisis jurídico, aseveran que este tipo de transformaciones, que se deben llevar a un Derecho Agrario, y que se relacionan con aspectos del civil, no pueden

debe cumplir orientado por los principios de la justicia transicional, es decir, una actuación correctiva hacia la reactivación futura de los derechos, con un enfoque prospectivo que permita restablecer el derecho, especialmente el colectivo, y promover la productividad; dicha intervención, que se traduce en la restitución del derecho con plenas garantías, tiene también límites, de los cuales el principal para evitar errores administrativos y/o judiciales del pasado, que devengan en una acción con daño<sup>11</sup>, es la preservación y restauración del medio ambiente. El enfoque reparador atiende a prestaciones que benefician preferentemente a las víctimas del conflicto armado, pero también a una reforma institucional<sup>12</sup> donde el Estado asume la función de árbitro en el ordenamiento del territorio, junto con el ejercicio de la función de control para la preservación del medio ambiente<sup>13</sup>.

En efecto, el desafío del calentamiento global impone al Estado prevenir el deterioro y restaurar el suelo rural sometido a usos inadecuados e incompatibles; funciones de control que se ejercen contra la indebida concentración de la tierra, el incumplimiento de la función social y ecológica

---

ser tratadas aisladamente. Ellas tienen que estar entretejidas con la mutación del derecho público”.

- 11 A. P. BOLÍVAR y O. DEL P. VÁSQUEZ. “Justicia transicional y acción sin daño: una reflexión desde el proceso de restitución de tierras”, *Dejusticia*, Documento 32, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Unidad de Restitución de Tierras y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2017, p. 28.
- 12 Para ZELEDÓN en los documentos de la ONU se descubre una nueva orientación del derecho agrario: “[...] a partir de la cumbre de Río, en 1992, se clama por encontrar una solución a los viejos problemas de la distribución de la tierra a través de profundos procesos de reforma agraria. Esta tendencia se identifica también en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia de Derechos Humanos en 1993; en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994; en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, llevada a cabo en Copenhague en 1995; en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer en Beijing en 1995; en la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, de 1996; y en la Declaración sobre Narcotráfico y Lavado de Activos, firmada en Nueva York en 1997”; *ibíd.*, p. 315.
- 13 C. RODRÍGUEZ; D. RODRÍGUEZ y H. DURÁN. *La paz ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo*, Bogotá, *Dejusticia*, Documentos 30, Ideas para construir paz, 2017, p. 111.

de la propiedad<sup>14</sup> y los factores que conducen a la extinción de la riqueza biológica y ambiental<sup>15</sup>.

La función del derecho de tierras impone al Estado, a partir del ordenamiento del territorio, ejercer la función de promover el acceso a la tierra de los campesinos más vulnerables con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos. Esa armonización para la aplicación integral del derecho de tierras debe atender, en la política pública, por ejemplo, la función de recaudar un impuesto predial y cobrar de manera equitativa las tasas y contribuciones, que sirven para financiar el Fondo de Tierras<sup>16</sup> (necesario para el acceso a la tierra y la compensación de los derechos), y restaurar los recursos naturales usados para la explotación económica en áreas protegidas y en las grandes extensiones potrerizadas<sup>17</sup>.

El derecho de tierras cumple, en suma, una función que ordena el territorio y permite garantizar los derechos de todos los interesados, de las futuras generaciones y del ambiente que los sustenta<sup>18</sup>.

14 Corte Constitucional. Sentencia C-389 de 1994, M. P.: Antonio Barrera Carbonell: “La inexploración del bien o su aprovechamiento irracional y degradante supone de hecho una violación del principio de la función social de la propiedad [...]”.

15 *El Espectador*. “Diez consejos del Humboldt para lograr la sostenibilidad”, Bogotá, 4 de diciembre de 2018, p. 13. En el marco de la presentación del Informe *Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad*, el organismo científico recomienda, entre otras acciones: incorporar las áreas protegidas en el ordenamiento territorial; limitar actividades productivas en paisajes anfibios; adjudicar concesiones de conservación a actores locales; vincular en las políticas el conocimiento científico de las comunidades étnicas; fortalecer las formas de gestión de los campesinos; reconvertir los paisajes ganaderos y evitar el latifundismo potrerizado; incorporar en proyectos agroindustriales la gestión de áreas naturales; ejercer un seguimiento estricto a la restauración ecológica que deben las explotaciones mineras; promover el desarrollo de la infraestructura verde en las ciudades, y hacer un esfuerzo sostenido para transformar las zonas degradadas.

16 Decreto 902 de 2017, artículo 8.º.

17 Para MACHADO el fenómeno de ganaderización y potrerización de la agricultura constituye una sobreexplotación del suelo, y configura un enorme conflicto en el uso del mismo, el cual sólo podrá resolverse con tributación y ordenamiento territorial, o con el establecimiento de incentivos (positivos y negativos), además de procesos de redistribución de tierras en algunas zonas”; *ibíd.*, p. 193.

18 Para ZELEDÓN, “Los nuevos horizontes de la justicia agraria y ambiental del siglo XXI



Las políticas públicas cumplen dos acciones simultáneas y complementarias: 1. La restitución de tierras, el retorno y/o reubicación y la reparación colectiva, y 2. El desarrollo rural o el derecho de tierras<sup>19</sup>.

La primera con un enfoque reparador que reconoce una responsabilidad, y la segunda con un enfoque de solidaridad que se traduce en la función distributiva que cumple un Estado social en relación con la tenencia y uso de la tierra. En un caso es la restitución de la propiedad de la tierra, y en el otro el acceso en equidad a la tierra. Dos acciones para construir paz.

#### A. EL DERECHO DE TIERRAS CORRIGE ANOMALÍAS DEL PASADO

Actualmente dos factores dominan la urgencia social: por una parte, la superación del conflicto armado y la consolidación de una paz estable y duradera; y por otra, la superación de la pobreza rural<sup>20</sup>, que atiende las causas de la inequidad que contribuyó a la indefensión desproporcionada de las víctimas<sup>21</sup>. Esta urgencia social que demanda la realización de unos derechos, sin los cuales no es posible la paz en los territorios, es el punto de confluencia de las dos políticas públicas que buscan una reparación

---

tienen una evidente discusión: 1. Lo agroambiental como síntesis de la dimensión ambiental y agraria. 2. La modernización procesal que consolida los principios procesales que tienen como metas: a. El principio de la oralidad y su consecuencia de inmediatez y concentración; b. El otorgamiento de más poderes al juez para la declaratoria de la verdad real, y c. La creación de un sistema de gratuidad judicial a través de defensores públicos en el ámbito agrario y de fiscales ambientales en lo ecológico. 3. La modernización procesal con figuras orientadas a la paz social: la mediación, la conciliación, y el arbitraje. 4. La modernización de los sistemas administrativos. 5. La nueva dimensión internacional para la solución de conflictos”; *ibíd.*, p. 328.

19 S. ROLDÁN. “Justicia transicional para la restitución de la tierra en Colombia”, en *Comunicação & Política*, vol. 26, n.º 1 Río de Janeiro, 2008, p. 163.

20 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Informe de Desarrollo Humano, 2011. Razones para la esperanza”, Cuaderno Reconocimiento para construir paz, Absalón Machado (coord.), Bogotá, 2012.

21 DANE. “Censo Nacional Agropecuario”, 2014, disponible en [<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario>].

*transformadora*<sup>22</sup>. Un enfoque recogido por la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el Acuerdo de Paz (Punto 1, Acuerdo Final) y que se incorporó en nuestra Constitución a través del Acto Legislativo n.º 02 de 2017.

Se trata de la obligatoriedad de cumplir el Acuerdo de Paz en virtud del compromiso según el cual,

... el Acuerdo ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, un referente normativo que orienta la aplicación del derecho de tierras en el marco de la justicia transicional en Colombia<sup>23</sup>.

El deber de corrección propio de la justicia transicional determina el rumbo de la política pública. El acento de la intervención del Estado está puesto en el enfoque reparador que aplica una justicia correctiva a las situaciones de violencia masiva y de vulneración de los derechos humanos.

Es el conflicto armado que aún persiste, el contexto social e institucional que afecta el tráfico jurídico de la tierra y que distingue una sociedad que se gobierna con el Código Civil, de una sociedad rural, apartada del desarrollo y dominada por el código de la guerra o *código fusil*, que significa el ejercicio de las armas ligado al dominio de unas rentas legales e ilegales, y la disputa

---

22 R. UPRIMNY y N. C. SÁNCHEZ. “Propuestas para una restitución de tierras transformadora”, en *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*, Bogotá, Editora Académica Catalina Díaz, Centro Internacional para la Justicia Internacional (ICTJ), 2010. El término “reparación transformadora” fue acuñado por UPRIMNY y SAFFON (2007: 230) y significa una “forma de puente o vínculo entre ambos tipos de políticas, y una estrategia para reducir las tensiones entre la justicia distributiva y la justicia correctiva en esos contextos”.

23 Acto Legislativo 02 de 2017. “Los contenidos del Acuerdo Final [...] serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales. Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido [...]”.

por los recursos naturales que promueve el desequilibrio social y ecológico en detrimento de los derechos de las actuales y futuras generaciones.

En este marco se hace referencia al derecho de tierras, tradicionalmente llamado derecho agrario, como una denominación genérica de la regulación jurídica de la producción agrícola y pecuaria, y también piscícola o, más importante aún, referido a la regulación de la producción de alimentos, al uso y goce del suelo y del subsuelo, y a la propiedad ligada a la explotación económica que establece tres limitantes especiales: la función social y ecológica de la propiedad rural; la propiedad del subsuelo y su explotación por razones de interés general a cargo del Estado, y el límite de la pervivencia y protección de las comunidades étnicas en peligro de extinción mediante el mecanismo de consulta previa. El derecho de tierras tiene todos esos atributos cuya aplicación es garantía de no repetición de los hechos de violencia en el campo.

Para delimitar el ámbito del derecho de tierras se deben considerar al menos cuatro dimensiones: 1. La productiva, es decir, la dimensión económica de la tierra; 2. El poblamiento y el bienestar, es decir, la dimensión social de la tierra; 3. La provisión de bienes y recursos, es decir, la dimensión ambiental de la tierra, y 4. Los derechos de las comunidades negras, indígenas y campesinas, es decir, la dimensión cultural de la tierra.

Para el jurista dichas dimensiones son también piezas del rompecabezas que el derecho de tierras debe ordenar y ponderar hacia la promoción de una convivencia pacífica, atendiendo a varias anomalías, entre ellas, la práctica de eliminar al otro para despojarlo de su tierra y la generalización del uso irracional de la tierra y su deterioro ambiental representada en el abandono del Estado como consecuencia de su inactividad.

Asimismo, el derecho de tierras extiende su potencial más allá de la propiedad rural destinada a la producción de alimentos y la economía campesina, pues regula también la economía agroindustrial, ganadera y piscícola a gran escala, la explotación minera, forestal, y de hidrocarburos, y todas las extracciones y aprovechamientos posibles que generan riqueza, así como el turismo rural. También incorpora la conservación ambiental, la biodiversidad y la riqueza biológica del territorio que es patrimonio económico, social y cultural y tiene que ver con la garantía de los derechos territoriales de las minorías étnicas.

El derecho de tierras incorpora también una dimensión del patrimonio cultural rural que va más allá del territorio ancestral: los usos y costumbres, las formas de convivencia, el arte y la cultura, el mundo artesanal y musical, en fin, las formas en que la cultura transfiere un conocimiento valorado en el mundo como patrimonio inmaterial de la humanidad que sirve para vivir en armonía en un territorio y cuya riqueza es digna de protección<sup>24</sup>. En la balanza de la ponderación se deben resguardar estas cuatro variables al interpretar el derecho de tierras para la resolución de los conflictos en el mundo rural.

¿Cuál variable pesa más que otra? ¿Acaso la variable económica es la determinante en las políticas públicas? ¿Acaso la variable ambiental debe ser la que se privilegie en la intervención estatal? ¿O serán las variables social y cultural? En cada caso concreto se deben realizar los respectivos análisis, de ahí que la teoría general del derecho de tierras supone un derecho dinámico y un juez activo que garantice su aplicación adecuada en cada fenómeno conflictivo para promover la convivencia pacífica.

El derecho de tierras para la paz emerge de la necesidad de lograr un pacto social local en relación con el ordenamiento del territorio, es decir, en qué zonas se puede hacer desarrollo económico y de qué tipo; en cuáles se deben aplicar políticas de restauración y de conservación del ambiente; cuáles son las zonas donde es posible el desarrollo social y la convivencia pacífica. En la justicia transicional el juez de restitución y los demás servidores públicos que intervienen en el mundo rural deben hacer uso del principio que sustenta dichos elementos: la coordinación interagencial al

---

24 ONU. Consejo de Derechos Humanos. “Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales”, A/HRC/WG.15/5/3, Distr.: General 10 de septiembre de 2018, disponible en [<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/Session5/A-HRC-WG.15-5-3.pdf?platform=hootsuite>]. Los derechos que se reconocen a los campesinos en 28 artículos están enmarcados y profundizan sobre las urgencias climáticas y el medio ambiente, además incitan “... al desarrollo y a la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad, que constituye la base de la producción alimentaria y agrícola en todo el mundo”; disponible en [<https://www.kienyke.com/noticias/onu-derechos-del-campesino>].

momento de decidir determinada acción correctiva (reparación) o distributiva (justicia social).

Además, el elemento que articula estas piezas del rompecabezas del derecho de tierras, determina la permanencia de las personas en un territorio y la posibilidad de un desarrollo económico es el agua, sustancia sin la cual es imposible predicar la protección ambiental y el desarrollo económico, social y cultural. El agua es fuente de vida, razón por la cual es la principal fuente de conflictos ambientales, sociales y culturales.

Entonces, podríamos decir que el derecho de tierras es un Derecho Económico, Social y Cultural (DESC), cuya sistematización artificial lo ubica entre los derechos de segunda generación. Incorporar en la interpretación del derecho de tierras, por vía integradora, los derechos de tercera generación, es decir, los derechos colectivos que se vuelven prevalentes en muchos casos por la urgencia global de proteger el planeta, es un ejercicio articulador para el goce de los demás derechos, especialmente del derecho a un medio ambiente sano.

Comprendemos hasta dónde se extienden los límites del derecho de tierras cuando en los territorios gravita dinámicamente la interdependencia de los derechos, lo que conduce programáticamente hacia el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas que los habitan y explotan. Un reconocimiento basado en un pacto social proveniente de la convicción del imperativo que significa alcanzar la igualdad de derechos para todas las personas beneficiadas por la intervención del Estado, a fin de superar con ello las vulnerabilidades y la violencia, causas del conflicto armado y piezas del rompecabezas que debe ordenar el derecho de tierras.

Un derecho claramente integral que no conoce una sola fórmula para la resolución pacífica de los conflictos sobre la tierra, y que requiere, además, la voluntad democrática de todos los actores, porque en un enfoque de reconciliación y de acción sin daño el principal soporte es la legitimación del pacto social local que conduce, por una parte, a la auto regulación privada (una voluntad de respeto por los derechos de los demás cuyo límite es el interés general), y por otra, a la voluntad pública de hacer cumplir los derechos, expresada en la función del servidor estatal que sustenta su autoridad en la garantía de la prevalencia del interés general.

Luego, entonces, ¿cuál es la función del derecho de tierras para corregir todas las anomalías generadas por sesenta años de conflicto armado?:

regular en cada caso concreto las relaciones del mundo rural, y no sólo las relaciones entre personas; reglamentar los derechos fundamentales de un río, de un páramo, de un bosque, incluso ante la indefensión de dichos bienes jurídicos tutelados; salir en la defensa y representación de los derechos de las futuras generaciones usando el derecho de tierras para preservar los recursos naturales no renovables.

La diversidad geográfica, cultural, ambiental, social y económica del territorio colombiano presenta muchos dilemas en la aplicación del derecho; por ejemplo, el derecho de tierras no puede resolver una restitución de la tierra a un campesino en una reserva natural de protección si no es mediante la limitación al derecho de explotación económica, esencia de la función social que cumple la propiedad rural. Este caso concreto se presenta en zonas frágiles donde la intención de establecer una economía campesina debe ceder ante los imperativos de preservación. El dilema se resuelve si el Estado utiliza las herramientas adecuadas para restituir, mediante la compensación, otra tierra equivalente en un lugar que permita el desarrollo de la economía campesina.

Para hacer real y eficaz esta solución del derecho de tierras el Estado debe asegurar el cumplimiento de un derecho colectivo: contar con un fondo de tierras que le permita desplegar las políticas públicas adecuadas para la superación del conflicto armado. Se trata de una herramienta que permite sustraer los territorios protegidos y proveer los recursos para las compensaciones correspondientes mediante el impulso de una equitativa distribución, y el control efectivo del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.

Por eso, el derecho de tierras debe corregir anomalías históricas como la concentración de la tierra, su inequitativa distribución en el territorio, y el fomento del poblamiento campesino en zonas frágiles donde los recursos naturales están en peligro de desaparecer y cuyo suelo debe ser exclusivamente de restauración y protección.

Para resolver esos dilemas el derecho de tierras debe contar con políticas redistributivas del Estado, y reparar los daños producidos por los conflictos de restitución en dichas zonas a través del fondo público de tierras, herramienta jurídica con la cual los jueces de restitución tendrán la posibilidad de compensar con un predio equivalente, y brindar justicia a

la víctima, que puede ser una comunidad de reubicados<sup>25</sup>, pero también al medio ambiente ordenando su restauración y protección.

Es un derecho de tierras a aplicar en un país que ha sufrido más de cinco décadas de conflicto armado en el que más de tres generaciones de familias campesinas han sufrido el despojo y el desplazamiento forzado por diversos actores. El botín de la guerra ha sido el acaparamiento de la tierra, su concentración, sobre todo en zonas planas que tienen las tierras más aptas, más ricas, más cercanas a las fuentes de agua, al mercado y a la infraestructura. Un interés privado que ha producido la anomalía de contar con campesinos dispersos que para protegerse del irrespeto a sus derechos han huido a tierras alejadas con escasos recursos naturales y económicos, y que se han visto sumidos en la pobreza y el abandono del Estado, excluidos del goce efectivo de sus derechos humanos y a merced de la imposición armada de las economías ilegales<sup>26</sup>.

Es un derecho de tierras a aplicar en Colombia, una nación que pretende abandonar su reconocimiento en el mundo como país de guerra y sufrimiento, hacia otro capaz de mantener la paz, con las oportunidades que el mundo rural le ofrece para convertirse en potencia proveedora de alimentos y protectora de su biodiversidad.

Un derecho que para su efectiva realización requiere ser reconocido por los actores dominantes de los territorios en los que se espera habiten los campesinos reubicados y los sujetos de reforma agraria. El respeto a la propiedad campesina y la cooperación con la producción campesina constituyen el principal reconocimiento de su dignidad, como sujetos que gozan

---

25 Las políticas públicas que se diseñen para los procesos de restitución en las zonas donde esta no es posible, así como las políticas públicas de redistribución, deben permitir una intervención del Estado que procure llevar a cabo procesos grupales, de víctimas que reúnen, en lo posible, intereses comunes, tienen intención de reconstruir vecindad a partir de la concertación de las dimensiones social, económica, ambiental y cultural para evitar conflictos que implica su presencia en el territorio. La concertación de intereses diseñada en el Acuerdo de Paz a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es su principal herramienta política de legitimación.

26 R. ARENAS y N. BELTRÁN. *El papel del agro en el proceso de paz en Colombia*, Bogotá Conferencia Episcopal de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 22.

de igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios que brinda la naturaleza, el tejido social y la intervención misma del Estado.

Un derecho a aplicar en una nación que reúne múltiples características: una de las geografías más complejas del mundo que incluye tres enormes cordilleras en las cuales están representados todos los pisos térmicos, y que constituye una reserva mundial de biodiversidad y recursos hídricos; pero también una nación con serias anomalías: siete millones de personas desplazadas, un millón de hectáreas despojadas, principal productora de cocaína y heroína en la región, y bajo el dominio de ejércitos irregulares armados. El derecho de tierras debe incorporar en su análisis y su compleja composición dichas características, puesto que todavía se aplica en medio de conflictos armados, sociales, ambientales y culturales, es decir, un derecho disponible por el Estado para resolver con legitimidad todas las conflictividades en el territorio y lograr la paz o, como reza el Acuerdo Final de Paz: *la Paz Territorial*.

Estas nuevas piezas del rompecabezas, que desafían la vida misma, revelan lo que es un derecho de tierras con vocación transicional: el tránsito del desorden al orden. Superar las anomalías. Se trata de que un Estado ausente por años pueda resolver los conflictos estructurales que por momentos parecen difíciles de zanjar, entre ellos un conflicto armado interno prolongado y degradado. Se trata de un desafío mayor para el derecho que no puede ser resuelto sólo por los jueces, sino que requiere del consenso social, de la inequívoca voluntad política de poner a funcionar adecuadamente la administración pública, y del apoyo y cooperación internacionales para consolidar el modelo de paz dibujado en el Acuerdo de Paz.

Si lo que se pretende es lograr una paz a partir de la reactivación social, económica, ambiental y cultural de la nación, las políticas públicas globales deben promover un marco de acompañamiento de la comunidad internacional que contribuya a superar las causas del conflicto armado, y una competencia especial que permita hacer efectiva dicha reactivación, lo cual significa un nuevo elemento que se suma al rompecabezas del derecho de tierras y que introduce otro actor para lograr su efectiva aplicación: la comunidad internacional.

En efecto, lo que se quiere es acabar con el flagelo que ha azotado por décadas al país, producto de la demanda mundial de droga que sostiene al narcotráfico, y que ha sido el motor financiero del conflicto armado en zonas



como Tumaco, Catatumbo, Arauca, Chocó, la costa del Pacífico y Cauca, los cultivos que sustituyan a los ilícitos deben gozar de un estatuto comercial preferente, es decir, el cacao o los frutales que remplacen la economía ilegal deben gozar de un arancel preferente y ser adquiridos en condiciones favorables en el comercio internacional hasta que la paz se establezca en dichos territorios.

Con la consolidación de la paz, los productos y servicios de la ruralidad, sus materias primas, alimentos, minerales, servicios turísticos, ambientales y culturales deben tener una indiscutible posibilidad comercial, que asegure a las comunidades retornadas, su permanencia en el territorio.

Algunos otros ejemplos ayudan a entender por qué la comunidad internacional debe considerarse una de las piezas del rompecabezas del derecho de tierras.

La globalización de la economía es otra razón por la que la comunidad internacional debe trabajar en una normativa que le otorgue un estatus privilegiado a Colombia. El país compra más de trece millones de toneladas de alimentos al año, muchos de los cuales se podrían producir internamente si los tratados internacionales implementaran una regulación transicional que le permitiera al país reactivar el trabajo de muchos campesinos desplazados, en una nación considerada por la FAO como una virtual potencia en la producción mundial de alimentos en 2030. Importar esos millones de toneladas es el resultado también del abandono de la productividad del campo provocada por el conflicto armado.

Como consecuencia de dicho conflicto Colombia sufre un desbalance comercial que impone la necesidad de sustituir importaciones para incrementar la producción nacional (maíz, trigo, leguminosas, etc.). Las imposiciones de los tratados de libre comercio deben ser aplicadas con un enfoque de justicia transicional favorable al país.

Otra razón que impide superar el atraso rural que le ha significado a Colombia ocupar uno de los primeros lugares en el mundo en desigualdad en la tenencia de la tierra la constituyen los inversionistas internacionales que negocian en las bolsas del mundo recursos futuros como la palma de aceite, las maderas, el petróleo, el carbón, el gas, el oro y los diversos minerales, lo cual determina las políticas de intervención e impone limitaciones al interés de superar los problemas sociales del mundo rural, situación que se ve agravada por la corrupción de un Estado débil que no ofrece mayores resistencias en sus controles ambientales.

Para hacerse una idea del ámbito del derecho de tierras en la justicia transicional es importante ilustrar sus alcances mediante el análisis de un cultivo con alta proyección de crecimiento: la palma africana, al cual se dedican las siguientes páginas.

#### B. LA ECONOMÍA AGROINDUSTRIAL Y LOS RIESGOS DE AFECTAR LAS POLÍTICAS DE JUSTICIA TRANSICIONAL EN EL CAMPO. EL CASO DE LA PALMA AFRICANA

Es tal la influencia que ejerce la variable económica sobre otras que se deben atender en el mundo rural para que exista un efectivo derecho de tierras, que bien vale la pena detenerse en el análisis de una de las principales industrias extractivas de Colombia, y considerar los impactos negativos que puede tener el dominio de una lógica globalizante en la determinación de las políticas públicas del mundo rural para una nación que hace intentos por alcanzar la paz.

En efecto, el análisis de la agroindustria de la palma de aceite proporciona elementos para la reflexión respecto de la función que cumple el derecho de tierras en la justicia transicional; así mismo, permite descubrir cómo las políticas expansivas de su cultivo afectan abiertamente las variables ambiental, social, económica y cultural de grandes zonas del campo colombiano, y se constituyen, si no en factor de violencia armada, en un riesgo para su implementación exitosa.

Con este propósito meramente ilustrativo, a partir de la consulta de una investigación de la Defensoría del Pueblo (Resolución Defensorial n.º 039 de 2005) se señalan las limitantes que plantea el contexto económico internacional para el desarrollo rural en busca de la paz territorial.

El documento es interesante porque al mirar el pasado proporciona elementos de memoria y verdad que deben ser incorporados en los mecanismos de justicia transicional que implemente el derecho de tierras y, además, porque muestra datos de las variables social, económica, ambiental y cultural cuyo balance permite concluir que el derecho de tierras es justicia transicional aplicada y, a la vez, una oportunidad para desarrollar una efectiva política pública rural sostenible apoyada por la comunidad internacional.

## I. LA PALMA DE ACEITE Y SU DIVIDENDO NACIONAL COMO PRODUCTO INTERNACIONAL

La Resolución n.º 039 de 2005 de la Defensoría del Pueblo ofrece un contexto histórico de la evolución del cultivo de palma de aceite. En efecto, el documento ilustra cómo desde el gobierno de Rojas Pinilla (1957) el Estado intervino para fomentar el cultivo, y en asocio con particulares,

Se crearon nueve sociedades entre el IFA y particulares [...] Las cinco regiones eran: Norte de Santander, entre los ríos Catatumbo, Zulia, Pamplonita y Guaramito; Magdalena, en la zona sur desde el río Lebrija; Cauca, en las cuencas de los ríos Micay y Saija; Nariño, zona costera; Caquetá, ríos Caguán, Caquetá y Fragua [...] los cuales contribuyeron a la propagación del cultivo. [...] el Banco Mundial financió entre 1965 y 1975, 22 proyectos de palma africana en el mundo<sup>27</sup>.

Para el período 1990-1997 Colombia era una potencia productora de palma de aceite<sup>28</sup>. Al respecto la siguiente tabla es ilustrativa:

TABLA I  
EVOLUCIÓN DE CULTIVOS DE PALMA AFRICANA EN AMÉRICA LATINA

País	Hectáreas plantadas 1990-1997
Guatemala	2.500 – 15.000
Brasil	45.000 – 37.000
Venezuela	36.000 – 30.000
Perú	12.000 – 33.000
Colombia	110.000 – 120.000
Ecuador	58.000 – 97.000
Panamá	4.500 - SD

<sup>27</sup> Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial n.º 039 del 2 de junio de 2005.

<sup>28</sup> Según el documento citado, Colombia es el principal productor de aceite de palma en América, y el cuarto a nivel mundial después de Indonesia, Malasia y Nigeria.

País	Hectáreas plantadas 1990-1997
Costa Rica	23.272 – 28.900
Surinam	6.000 - ND
Guayana	1.500 - ND
Nicaragua	2.500 – 3.800
República Dominicana	12.500 – 9.000
México	1.400 – 4.000
Honduras	26.600 – 34.127
Total	341.772 - 411.700

Fuente: Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial n.º 039 del 2 de junio de 2005.

Hoy Colombia tiene sembradas un poco más de 400.000 hectáreas<sup>29</sup>, y la meta para el 2021 es llegar al millón de hectáreas. Sin duda se trata de un macroproyecto agroindustrial de alcance nacional e internacional que proporciona el insumo para una gran cantidad de industrias<sup>30</sup> con indudables beneficios para la economía del país.

Sin embargo, advierte la investigación defensorial que

Los mercados internacionales de palma de aceite no tienen un futuro seguro debido al incremento de la producción, la disminución de las exportaciones y la disminución de los precios. Esto es producto de diversos factores: el aumento

---

29 “[...] el Banco Agrario de Colombia (2005) informa que en las zonas de Riosucio y Urabá había aprobado para siembra y sostenimiento de cultivos de palma, a marzo del 2005, cinco créditos por valor de \$12.677 millones y estaban pendientes por desembolsar dos por \$6.837 millones [...]”; *ibid.*, p. 11.

30 “El fruto de esta palma se utiliza para la elaboración de aceites vegetales, margarinas, manteca, aceite de mesa y cocina, y jabones. Se usa en la producción de acero inoxidable, concentrados minerales, aditivos para lubricantes, crema para zapatos, tinta de imprenta, velas, etc., sirve en la industria textil y de cuero, en la laminación del acero y aluminio, en la trefilación de metales y en la producción de ácidos grasos y vitamina A, ampliamente empleada en jabones y detergentes, en la elaboración de grasas lubricantes y secadores metálicos destinados a la producción de pintura, barnices y tintas. Todas las partes de la palma se utilizan”; *ibid.*, p. 12.

de los cultivos de soya en Estados Unidos –gran competidor de la palma– el incremento de los cultivos de girasol en países como Argentina y Brasil, el mismo incremento de la producción a nivel mundial del aceite de palma, la reducción de impuestos a las exportaciones en Indonesia y las menores compras de China e India, principales compradores en el mundo.

Por ejemplo, Noruega ha anunciado que a partir de 2020 dejará de comprar palma de aceite que involucre deforestación. Con todo, es innegable que se trata de un importante renglón de nuestra economía<sup>31</sup>.

La Resolución defensorial también advierte acerca de los impactos sociales, ambientales y culturales de los cultivos, en especial los ubicados en las selvas del Chocó biogeográfico y, en general, a lo largo del Andén Pacífico y de las selvas de Nariño y Catatumbo.

El testimonio de un cultivador consultado por la Defensoría da cuenta de tales impactos:

La zona entre los ríos Calima y Dagua, que corren desde los farallones de Cali hacia el mar, fue la primera zona palmera del país. Allí florecieron varias empresas, entre estas Palmeras de Occidente, creada en 1956 con el nombre Palmeras del Pacífico, en cercanías de Buenaventura. Ese florecimiento se dio gracias a la tala de selva y el drenaje de los suelos [...]<sup>32</sup>.

De acuerdo con investigaciones realizadas por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y citadas en el documento defensorial,

... la palma no se integra en el ambiente existente, lo reemplaza con el suyo, lo que quiere decir que destruye las especies de fauna y flora que no son compatibles con ella o las transforma [...]. Los terrenos en los que se ha cultivado palma africana se convierten en “desiertos verdes”, debido a que cualquier

---

31 “[...] ocupa el puesto número 11 en la lista de artículos de exportación nacional”; *ibíd.*

32 Según el mismo propietario y fundador (citado por la Resolución 039), “para sembrar 456 hectáreas de palma africana, se tuvieron que hacer 86 kilómetros de drenajes y 11 kilómetros de carreteras”; cfr. M. L. OSPINA BOZZI y D. OCHOA JARAMILLO. *La palma africana en Colombia, apuntes y memorias*, t. II, Bogotá, Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, 1998, p. 13.

otra especie vegetal diferente de la palma desaparece. Los suelos cambian sus características empobreciéndose y la capacidad de los mismos para la agronomía se pierde. Las raíces de la palma alcanzan distancias largas en busca de agua y nutrientes, esto puede generar redes que tapizan el subsuelo de los cultivos extrayendo de manera intensiva esos recursos. Durante largos periodos los suelos son sometidos a esa presión lo que resulta en suelos cansados, pobres y físicamente modificados (ibíd.)<sup>33</sup>.

En su diagnóstico de las afectaciones ambientales producidas por el cultivo de palma de aceite la Defensoría del Pueblo concluye que

A pesar de que el tema ambiental y de protección de los recursos naturales es de trascendencia mundial, cuando se habla de plantaciones de palma africana en el país, estas consideraciones a veces no son tenidas en cuenta. Importa disponer de grandes terrenos para cultivar, aunque para ello sea necesario arrasar de manera indiscriminada bosques tropicales, afectando de manera grave la biodiversidad.

Las inversiones internacionales en *commodities*<sup>34</sup> determinan muchas políticas públicas sin que necesariamente se midan o compensen sus impactos sociales, ambientales y culturales. Cada una de las industrias extractivas de carácter minero, agrícola o ganadero conlleva impactos que causan conflictos sociales que el derecho de tierras debe resolver en cada caso concreto.

El Estado cumple una función de árbitro de los diversos intereses en pugna, imparte justicia (jurisdicción agraria como parte de la reforma

---

33 Agrega la Resolución que “El desvío de quebradas y las enormes zanjas que se alinean alrededor de los cultivos crean un nuevo sistema pensado únicamente para regular las necesidades hídricas de la palma, evacuando el resto del agua sin prever los efectos que ocasione río abajo. El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt define una pérdida entre el 22 y el 40% de las especies de mamíferos en el área estudiada”.

34 “Los commodities o materias primas son bienes transables en el mercado de valores. Los hay de carácter energético (petróleo, carbón, gas natural), de metales (cobre, níquel, zinc, oro y plata) y de alimentos o insumos (trigo, maíz o soya)”, disponible en [[https://www.google.com.co/search?q=commodities&rlz=1C1ASUC\\_enCO811CO811&oq=comodit&aqs=chrome..69i57j0l5.4332j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.co/search?q=commodities&rlz=1C1ASUC_enCO811CO811&oq=comodit&aqs=chrome..69i57j0l5.4332j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)].

institucional) y realiza una tarea de control por cuanto representa el interés superior de la preservación ambiental, especialmente en las zonas de protección, pero también en las zonas planas que demandan una justicia ambiental que permita una distribución equitativa de los recursos naturales, en particular el agua, que por mandato legal debe ser usada prioritariamente para satisfacer necesidades de consumo humano. En nuestro ordenamiento jurídico el agua se concibe como un derecho fundamental de las personas.

En el ejemplo de la industria de la palma de aceite es posible observar claramente las tensiones entre las variables que el derecho de tierras debe considerar para que se pueda convertir en una herramienta jurídica que permita lograr la paz territorial a partir de la realización de un ejercicio de ponderación que, entre los diferentes intereses, tenga en cuenta efectivamente el interés general.

## 2. LA PALMA DE ACEITE Y SU VINCULACIÓN CON EL CONFLICTO ARMADO

Es necesario analizar el pasado para entender por qué en algunas zonas la agroindustria de la palma, y otras industrias extractivas, constituyeron factores vinculados y subyacentes al conflicto armado, a partir del cual se perpetraron, directa e indirectamente, graves violaciones a los derechos humanos, el más notorio de los cuales es el desplazamiento forzado<sup>35</sup>.

Con apoyo de la misma resolución defensorial que observa el desempeño de la industria extractiva de la palma de aceite en los derechos humanos,

---

35 Centro Nacional de Memoria Histórica. “¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”, Bogotá, 2013. Según el informe Basta Ya, “Los paramilitares resultaron efectivos para la promoción del latifundio ganadero, la agroindustria, la minería y los megaproyectos, en detrimento de la economía campesina. Uno de los casos emblemáticos de apuntalamiento de este tipo de desarrollo lo ofrece la alta concentración geográfica del cultivo de palma africana sobre el corredor estratégico y la zona de retaguardia de las AUC”. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano, “Colombia rural: razones para la esperanza”, citado por el CNMH: “[...] las 360.537 hectáreas de palma africana que existen en Colombia hoy en día se concentran en el Magdalena, Norte de Santander, Magdalena medio, sur de Bolívar, sur de Cesar, Montes de María, bajo Atrato, llanos orientales, piedemonte casanareño y andén pacífico”, p. 177.

se ilustra el análisis desde el lente de la justicia transicional, especialmente enfocado en el territorio del Urabá colombiano. Es una mirada al pasado que plantea, para las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, la corrección de sus causas. En tal sentido, la justicia transicional en el derecho de tierras opera como el conjunto de mecanismos judiciales, extrajudiciales y administrativos que el Estado debe poner en marcha para garantizar la reparación de las víctimas y la no repetición de los hechos. En suma, para la consolidación de la paz territorial.

En efecto, la Resolución Defensorial 039 muestra que a partir del año 2000, mediante contratos de usufructo, de compraventa de mejoras en predios colectivos, y de compraventa de predios de propiedad privada excluidos de los títulos colectivos, las empresas palmicultoras sustentaron la legalidad de la explotación de extensos territorios con cultivos de palma africana y actividades de ganadería.

Según el informe del INCODER citado en la Resolución, “el 93% de las áreas que se han sembrado con palma aceitera hacen parte de territorios colectivos adjudicados por el Incora, los que se ven afectados por la presión que se hace para incrementar el área de siembra”<sup>36</sup>.

Advierte la Resolución que

De acuerdo con las denuncias de las diferentes comunidades, los cultivos de palma se están extendiendo y se extenderán a otros territorios colectivos. Por ejemplo, se denuncia el establecimiento de semilleros de palma en las zonas contiguas al sitio conocido como La Balsa, en la cuenca del río Cacarica, territorio colectivo de esta cuenca<sup>37</sup>.

---

36 Según la información disponible, desde el año 2000 distintas empresas han venido impulsando cultivos de palma africana en grandes extensiones de tierra ubicadas en las cuencas de estos ríos. De acuerdo con el informe del INCODER, dentro del territorio colectivo de Curvaradó se pudo verificar la existencia de 3.636 ha de cultivos de palma africana, mientras que en el área correspondiente a la cuenca de Jiguamiandó, la extensión de siembra de palma alcanza 198 ha (ibíd).

37 El 24 de octubre de 2004, el Defensor del Pueblo Seccional Urabá, y funcionarios del INCODER asistieron al municipio de Carmen del Darién como parte de la Comisión interinstitucional de verificación de siembra de cultivos de palma africana en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó. En esa visita se instó al Director Regional de Co-



En 2005 la Defensoría del Pueblo estimó en más de 22.022 hectáreas los territorios colectivos de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó afectados por cultivos de palma aceitera y, en menor grado, por ganadería.

Concluye el documento que la palma de aceite

... ha intervenido el bosque nativo de la selva húmeda tropical del Chocó biogeográfico, considerado como uno de los ecosistemas con mayor biodiversidad del planeta, pero al mismo tiempo uno de los más frágiles. [...] En enero del 2003, las comunidades desplazadas e internas en la selva denunciaron la incursión de grupos de autodefensa, quienes amenazaron con su presencia constante en la zona y anunciaron que “el territorio les pertenecía y que allí establecerían cultivos de palma aceitera”<sup>38</sup>.

Como fenómeno subyacente, y vinculado con el conflicto armado, es indudable que la regulación del derecho de tierras que defina el Congreso de la República en 2019 se debe realizar a partir de los principios que orientan la justicia transicional. La memoria histórica producida hasta ahora por la justicia transicional evidencia que narcotraficantes y paramilitares se vincularon desde inicios de la década de los 90 con el cultivo de palma aceitera.

Esta intención de expansión territorial es corroborada por la declaración de Ever Veloza, alias HH, principal sicario y jefe paramilitar al servicio de los hermanos criminales Castaño Gil en el Urabá antioqueño. En efecto, cuenta HH cómo el despojo de tierras estuvo precedido de la violencia paramilitar cometida en el período 1995–1999<sup>[39]</sup>. La sentencia citada recoge los testimonios de ex jefes paramilitares para el Tribunal de Justicia y Paz, en los que relatan cómo desde 1995 comenzó la entrada de las ACCU a Necoclí, y según cifras de la Fiscalía 17 Delegada para Justicia y Paz, ese año

---

dechocó en la zona de Urabá para que realizara actuaciones administrativas y tomara las medidas necesarias para evitar el daño ambiental y ecológico que pudiera causar la siembra de palma africana.

38 Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial n.º 039 del 2 de junio de 2005.

39 Véase al respecto la Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 7 de noviembre de 2014, radicado 0504531210022014, M. P.: Javier Enrique Castillo Cadena.

se perpetraron 347 homicidios sólo en ese municipio. Citando al Tribunal de Justicia y Paz de Bogotá, dice el fallo de restitución:

... alias HH asegura que muchas tierras en esa región fueron compradas a precios irrisorios y bajo presión [...] poco a poco se fue convirtiendo en un proyecto económico que incluyó a empresarios, narcotraficantes, hacendados, políticos y militares, y que contempló un ambicioso plan de acumulación de tierras [...] destinadas a la ganadería extensiva, la siembra de banano y la plantación de palma aceitera y otros cultivos industriales como el caucho.

Por su parte, la sentencia dictada contra HH por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá señala que

... sobre el proyecto de palma, el versionado Hasbún Mendoza comentó que la idea del desarrollo de la palma aceitera salió de Vicente Castaño y efectivamente el desarrollo de la palma y la estrategia o la idea sí sale del señor Vicente Castaño; cuando yo digo que no era exclusivo de las autodefensas y aclaro, es en el sentido de que no todos los que participamos ahí (*sic*) no era exclusivamente un proyecto de autodefensas; también compraron civiles, pero sí obedecía o sí el que entrara a la zona y compraba un metro de tierra en el sector sabía qué era, qué había detrás de todo eso; de pronto no eran socios o participaban o accionistas directos pero sí tenían conocimiento de qué era, quién estaba detrás, impulsando todo el proyecto macro en general<sup>40</sup>.

El derecho de tierras debe analizar la situación a partir de la justicia transicional, sobre todo en aquellos casos en los cuales, con ocasión del conflicto, diversos actores aprovecharon para concentrar la propiedad rural y establecer diversas economías legales e ilegales.

El ejemplo de la agroindustria de la palma en el Urabá antioqueño muestra su carácter vinculado y subyacente al conflicto armado. El juez de tierras

---

40 Tribunal Superior de Bogotá. Sala de Justicia y Paz, M. P.: Eduardo Castellanos Rozo, Bogotá, 30 de octubre de 2013, Rad. 11-001-60-00 253-2006 810099 Rad. interno 1432. Sala de Justicia y Paz Hébert Veloza García. Cita sentencia proferida por el Juzgado Adjunto al Juzgado Quinto Penal del Circuito Especializado de Medellín, el 30 de julio de 2013, en contra de Luis Fernando Zea Medina y Héctor Duque Echeverry, radicado 2012-2015.

que actúa en justicia transicional debe reconocer unos hechos del pasado para corregir las anomalías que producen el abandono, el desplazamiento, la apropiación de predios de la nación, entre otros aspectos, y actuar sobre sus causas para evitar que se reproduzcan, dirigir su intervención en busca de la reparación y dictar órdenes que definan las garantías de no repetición.

Se trata de grandes economías que, sin embargo, requieren contribuir a una solución de justicia restaurativa con las víctimas, cuya realización impone, para su estabilidad, un acompañamiento del Estado que permita armonizar la convivencia entre actores productivos y nuevos actores reparados con intereses antagónicos o, incluso, revanchistas. Estos riesgos de repetición de agresiones plantean también cuestionamientos respecto del equilibrio que el derecho de tierras debe brindar en los territorios para alcanzar la paz territorial.

Así, el derecho de tierras tiene un gran propósito: contribuir a la construcción de paz en Colombia. Según el Acuerdo de Paz, el juez de tierras, o lo que se espera sea la jurisdicción agraria, está llamado a dictar jurisprudencia e interpretar y aplicar el derecho de tierras en un contexto de superación del conflicto armado. Para dominar el rompecabezas, que en ocasiones parece un juego de ajedrez, debe ser experto en ponderar intereses, no tanto en componer problemas civiles (los conflictos bilaterales de propiedad rural), sino multilaterales, complejos, con diversidad de actores, que involucran en ocasiones algunos internacionales. En ciertos casos debe representar un interés indefenso, y en ese sentido debe ser un juez activista, formado no sólo en el derecho sino también en muchas áreas del conocimiento pues, aparte de reconocer los ciclos de las políticas públicas, debe aplicar el derecho de tierras de tal manera que prevenga conflictos futuros con resultados letales para la vida, las libertades y la propiedad. En palabras de la jurisdicción indígena, el juez de tierras, con el apoyo de las instituciones de justicia transicional del Estado, tiene la función fundamental de *armonizar* el territorio.

Es claro que el conflicto rural es un conflicto de propiedad. También lo es de libertad e igualdad. Desde una mirada prospectiva quienes hoy detentan la propiedad de la tierra, y han emprendido grandes procesos productivos cuya ilegalidad se origina en su vínculo directo o indirecto con el conflicto armado, resistirán hasta con el uso de la fuerza de las armas el desarrollo del derecho de tierras, por lo que son un factor de riesgo para su eficacia.

La puesta en marcha de métodos locales de justicia restaurativa representa los modelos de justicia que orientan las acciones de todas las entidades que conforman el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el objetivo de promover la reconciliación.

Un último elemento que es necesario incorporar en el desarrollo de una teoría general del derecho transicional de tierras es la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos y Otros Habitantes del Campo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y cuyo contenido conviene analizar en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II. LA DECLARACIÓN UNIVERSAL  
SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS  
PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES  
Y SU RELACIÓN CON LAS VARIABLES SOCIAL, AMBIENTAL,  
ECONÓMICA Y CULTURAL DEL CAMPO COLOMBIANO

La Organización de las Naciones Unidas aprobó el 17 de diciembre de 2018 la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales<sup>41</sup>, un instrumento internacional que no vincula al Estado colombiano pero que marca un rumbo para todos sus miembros, en particular, para el desarrollo legislativo que el Congreso de la República de Colombia debe dar al contenido y alcance del Proyecto de ley de Tierras y Desarrollo Rural que pretende reformar la Ley 160 de 1994. Dicho instrumento legal debe estar acorde con los deberes que Colombia adquirió como Estado parte de las Naciones Unidas, y que se debe complementar con los mandatos del Punto 1 del Acuerdo de Paz sobre RRI incorporados en la Constitución Política de Colombia.

Los principios orientadores para el Estado colombiano señalados en dicho instrumento internacional contienen aspectos ambientales, sociales, económicos y culturales que permiten modular el contenido y alcance del derecho de tierras. Analizaremos estos principios clasificándolos en función de dichas variables.

Es importante destacar que las normas que se decidirán en el Congreso de la República deben responder a los retos globales del actual derecho de tierras como resultado de un amplio pacto nacional entre las distintas fuerzas políticas, de forma que se logre implantar la justicia restaurativa en el campo colombiano. Es necesario partir de una visión de intervención social producto de un consenso entre las fuerzas políticas y económicas, legales e ilegales dominantes en los territorios.

Cabe mencionar que Colombia, donde cerca del 20% de la población vive en el campo, y la tasa de pobreza rural es de 36% –doce puntos por

---

<sup>41</sup> Naciones Unidas. Asamblea General, A/C.3/73/L.30, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Consejo de Derechos Humanos, aprobada el 17 de diciembre de 2018.

encima de la urbana—, se abstuvo en la votación de esta Declaración Universal, hecho político que es señal de lo difícil que será lograr un consenso que configure un cuerpo normativo para el mundo rural y que sea eficaz. En efecto, en la Asamblea 121 naciones votaron a favor, 54 se abstuvieron —al igual que Colombia— y ocho votaron en contra: Australia, Guatemala, Hungría, Israel, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos<sup>42</sup>.

Tras la aprobación de la Declaración Universal por la mayoría de países miembros de la ONU, el Estado colombiano tiene el deber de difundir y promover su respeto y su comprensión en todo el territorio. Un compromiso internacional que reafirma la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que se puedan realizar plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En efecto, el artículo 2.º num. 1 de la Declaración establece que los Estados

Adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos de la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata.

Está claro que como Estado parte del sistema de Naciones Unidas Colombia debe atender este mandato que será pauta de interpretación en su derecho interno.

Otro aspecto que es importante destacar, en el contexto de discusión del Proyecto de ley de Tierras y Desarrollo Rural, es el deber del Estado de consultar sus contenidos con las organizaciones campesinas que, tras la Declaración sobre los derechos campesinos, son sujetos de especial protección. Uno de los principales derechos en un Estado democrático es contar

---

42 “Colombia no votó a favor de la declaración de los derechos campesinos en la ONU”, *El Espectador*, 18 de diciembre de 2018, disponible en [<https://www.elespectador.com/economia/colombia-no-voto-favor-de-la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu-articulo-829877>].

con instancias formales de consulta donde la población rural pueda expresar su parecer acerca del nuevo desarrollo legislativo, cuando sus decisiones los puedan afectar. En tal sentido el artículo 2.º, numeral 3 de la Declaración Universal sobre los Derechos Campesinos y Otros Habitantes del Campo establece que

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, por conducto de sus instituciones representativas, dialogando con quienes puedan verse afectados por las decisiones, antes de que estas sean adoptadas, y obteniendo su apoyo y tomando en consideración sus contribuciones, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las diferentes partes y asegurando una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las personas y los grupos en los procesos conexos de adopción de decisiones.

Dicha orientación internacional, aprobada por la mayoría de los Estados miembros de la ONU, tiene en el derecho interno unos parámetros declarados en innumerables sentencias por la Corte Constitucional<sup>43</sup>.

Para realizar el análisis de este instrumento internacional se clasifica inicialmente los principios orientadores, emanados de la Declaración en función de las variables social, ambiental, económica y cultural, y se contrasta el resultado con las normas vigentes en la materia, en especial con las disposiciones constitucionales y con la Ley 160 de 1994. De dicho ejercicio se sacan algunas conclusiones.

#### A. LA VARIABLE SOCIAL EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS

Colombia está organizada como un Estado social de derecho, cláusula que le impone el deber de priorizar el gasto público social, lo cual supone, a su vez, la intervención del Estado en la economía rural para promover el bienestar de todos sus habitantes. En relación con esta intervención es importante

---

43 Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2011, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

hacer un análisis sistemático de la Carta Política para determinar su compatibilidad con la declaración universal que protege a los campesinos.

En primer lugar, la cláusula general de Estado social de derecho se funda en el reconocimiento de la dignidad de todos sus ciudadanos, en el trabajo, en la solidaridad de las personas que integran la nación (art. 1.º, CP), y en los fines esenciales del Estado de promover la prosperidad general (art. 2.º, CP); en segundo lugar, en el reconocimiento de la diversidad étnica y la protección de la riqueza cultural y natural de la nación (arts. 7.º y 8.º, CP), y en la promoción de medidas en favor de los grupos marginados (art. 13, CP)<sup>44</sup>.

Atrás se señaló el deber del derecho de tierras de corregir una anomalía fundamental cual es la crisis humanitaria que padece la población campesina desplazada de sus tierras y territorios (entre otras razones por el conflicto armado), prioritariamente su condición de vulnerabilidad y marginación, y restablecer sus derechos. Asimismo, en el marco de la intervención en el mundo rural esta norma constitucional se compagina con el deber del Estado de promover la paz (art. 22, CP), una paz que implica necesariamente el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Se habla de una paz que atiende la obligación del Estado de intervenir para promover el trabajo en el campo y restablecer los derechos de los campesinos en condición de desplazamiento forzado (art. 25, CP), intervención guiada por la Constitución en la observancia de la función social y ecológica y la prevalencia del interés público o social sobre la propiedad (art. 58, CP)<sup>45</sup>. Los análisis respecto de la concentración de la tierra, confirmados por el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2016) indican que Colombia tiene uno de los índices más desiguales del mundo en distribución de la

---

44 La Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos aprobada por la ONU orienta al Estado respecto del deber de prevenir los desalojos y desplazamientos forzados, la discriminación de la mujer campesina, y velar por la protección de los niños mediante la promoción de una educación y una salud de calidad.

45 La Constitución Nacional de Colombia garantiza la propiedad privada, pero establece que es una función social que implica obligaciones. En efecto, dice la Carta Política que cuando, en aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares, el interés privado debe ceder al interés público o social (art. 58).



tierra, en parte como resultado de un déficit histórico de presencia estatal para promover el acceso equitativo de los trabajadores del campo.

La Constitución Nacional promueve el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra y el mejoramiento de su calidad de vida (art. 64, CP), y para lograrlo es necesario reconocerlos como sujetos de protección especial, una protección reforzada por el deber de superar el desplazamiento que los hace vulnerables<sup>46</sup>. El Estado debe promover el restablecimiento de sus derechos mediante la observación del mandato constitucional según el cual debe brindar protección especial a la producción de alimentos y al desarrollo integral de la economía agraria (art. 65, CP), y créditos en condiciones especiales para prever los riesgos de la actividad agraria y las calamidades ambientales (art. 66, CP), asegurando así un marco de intervención para que los campesinos desplazados puedan retornar a sus parcelas en condiciones de seguridad y dignidad.

Asimismo, la atención en salud y saneamiento ambiental son tareas fundamentales que debe cumplir el Estado en su condición de árbitro de los conflictos y las tensiones que se producen en el mundo rural, y cuya ausencia deviene en violencia contra las personas más débiles: los campesinos (art. 49, CP). En tal sentido, para predicar la permanencia de los campesinos se requiere que el Estado promueva el goce efectivo de una vivienda digna (art. 51, CP), el reconocimiento pro-trabajador en caso de duda en la interpretación de las normas que protegen a los trabajadores agrarios<sup>47</sup>, y la ubicación

---

46 Al respecto la Corte Constitucional declaró que el gasto para atender la crisis humanitaria de la población en situación de desplazamiento tiene carácter perentorio frente al gasto público social (Sent. T-025 de 2004).

47 La Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos orienta al Estado colombiano en su deber de respetar un salario mínimo vital y de proteger el trabajo en el campo, y en su artículo 22, numeral 3 establece que los Estados deben reconocer los derechos a la seguridad social de los campesinos, y de otras personas que trabajen en las zonas rurales, incluyendo los seguros sociales y, en función de sus circunstancias, establecer o mantener un nivel mínimo de protección que incluya ciertas garantías básicas de seguridad social mediante las cuales se asegure, como mínimo, que las personas que lo necesiten puedan acceder durante toda su vida a los servicios esenciales de atención en salud y a un nivel básico de ingresos que, conjuntamente, les garanticen un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios.

laboral de las personas en edad de trabajar (arts. 53 y 54, CP), en especial de los jóvenes campesinos<sup>48</sup> que por falta de oportunidades abandonan sus territorios, sus tradiciones y su funcionalidad laboral campesina. En esa misma línea, la Constitución social impone al Estado la protección integral de la familia, la alimentación equilibrada del niño<sup>49</sup> y el adolescente, y el cuidado del adulto mayor en el campo (art. 42, 44 y 46, CP)<sup>50</sup>.

El Estado no se puede sustraer de su función social y dejar en cabeza de los actores privados el destino de la distribución de las tierras incultas, mientras los campesinos carecen de lo necesario para explotarla. En ese sentido la Constitución indica que la función social del Estado en el arbitraje del desarrollo económico implica obligaciones, y que se debe ejercer dentro de los límites del bien común, es decir, la función social de la propiedad rural supone su explotación so pena de extinguir su dominio a favor de quienes están dispuestos a explotarla, prioritariamente los campesinos, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (arts. 333 y 334, CP).

---

48 El artículo 25, numeral 1 de la Declaración Universal sobre la Protección de los Derechos de las Poblaciones Rurales establece que “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a una formación adecuada que esté adaptada al entorno agroecológico, sociocultural y económico en que se encuentren. Los programas de formación deberían comprender temas como, por ejemplo, la mejora de la productividad, la comercialización y la capacidad para hacer frente a las plagas, los organismos patógenos, las perturbaciones sistémicas, los efectos de los productos químicos, el cambio climático y los fenómenos meteorológicos”.

49 La Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos aprobada por la ONU orienta al Estado colombiano en su deber de salvaguardar los derechos de los niños y sus familias en relación con la eliminación del trabajo infantil, de conformidad con las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos.

50 La Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos aprobada por la ONU orienta al Estado colombiano en el deber de generar incentivos que promuevan la permanencia de las nuevas generaciones en el campo, las cuales lo abandonan por la dureza de la vida rural, y la necesidad de potenciar la diversificación económica de las zonas rurales creando oportunidades no agrícolas, especialmente para los más jóvenes.

Finalmente, la función ecológica que está obligada a cumplir la propiedad rural supone que el desarrollo económico tiene su límite en el derecho a gozar de un ambiente sano, cuya tarea estatal se traduce en la planificación y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales (arts. 79 y 80, CP), y en el ejercicio responsable de la propiedad pública que por razones de interés general el Estado tiene sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables (art. 332, CP).

Todo el cuerpo normativo de la Constitución Política (que se analiza en forma sistemática), pretende recuperar la vigencia de la cláusula del Estado social que encuentra su síntesis en los artículos 350 y 366 de la Constitución, y que impide al Estado destinar recursos públicos que no atiendan al mandato del gasto social prioritario, dirigido especialmente a las personas menos favorecidas, los campesinos sin tierra, que la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos proclama en la vía de reconocerlos como sujetos de especial atención por los Estados.

Este análisis sistemático de la Carta Política permite arribar a una primera conclusión: el contenido de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos es compatible con la Constitución Nacional.

Para demostrar esta primera conclusión se analizan los aspectos sociales que contiene la declaración universal en comparación con los mandatos constitucionales que orientan la función del Estado. Para ese ejercicio se aborda inicialmente el reconocimiento de la población campesina como sujeto de especial atención del Estado; en segundo lugar, la forma como se traduce dicho reconocimiento en el acceso de los campesinos a la tierra y a los recursos naturales sin los cuales no es posible sustentar la productividad; así mismo, se estudia el contenido de la declaración universal en relación con la concentración de la tierra y con el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, y se analizan las obligaciones de promoción del bienestar a través del acceso a la salud y la educación rural, y, finalmente, cómo la declaración universal, al igual que la Carta Política, abogan por la protección del trabajo en el campo y de la economía nacional.

La declaración universal sobre el reconocimiento de los derechos de los campesinos señala el deber del Estado de admitir la especial relación e interacción entre la tierra, el agua y la naturaleza a la que están vinculados y de la que dependen para su subsistencia, y la contribución que los campesinos

brindan a la seguridad alimentaria y a la protección de la biodiversidad en un contexto de emergencia planetaria producto del calentamiento global.

En tal sentido, la declaración universal señala en sus considerandos el deber de los Estados de formular estrategias nacionales apropiadas para la reforma agraria y el desarrollo rural, y de integrarlas en las estrategias nacionales generales de desarrollo:

La presente Declaración se aplica a toda persona que se dedique a la agricultura artesanal o en pequeña escala, la siembra de cultivos, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza o la recolección, así como a las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones conexas (entre las cuales se cuenta la minería ancestral) en una zona rural (art. 1.º, num. 2). Se aplica también a los pueblos indígenas y las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades (art. 1.º, num. 3); se aplica, además, a los trabajadores asalariados, incluidos todos los trabajadores migrantes, independientemente de su situación migratoria, y los trabajadores de temporada, que estén empleados en plantaciones, explotaciones agrícolas, bosques y explotaciones de acuicultura y en empresas agroindustriales (art. 1.º, num. 4).

La definición de campesino contenida en el artículo 1.º de la declaración universal establece que “‘campesino’ (es) toda persona que se dedique o pretenda dedicarse [...] a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida [...] a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra (num. 1)”. Si analizamos el contenido y alcance del Proyecto de ley de Tierras y Desarrollo Rural disponible en la página Web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encontramos una congruencia con la declaración universal.

En efecto, según el artículo 1.º del Proyecto de ley el desarrollo integral del campo es aquel que depende

[...] de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción, tales como la agricultura campesina, familiar y comunitaria, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala, el sector minero energético, vivienda, infraestructura y servicios públicos, orientado a la generación de capacidades, la competitividad y el fomento de la productividad como condición para el

desarrollo del campo, armonizadas con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), o instrumento equivalente, con criterios de sostenibilidad ambiental y respeto a la propiedad privada y los derechos de los grupos étnicos.

El inciso segundo contiene una condición finalista de la reforma que tiene el sentido de “garantizar en todo caso el acceso a las tierras rurales y el uso eficiente del suelo rural”<sup>51</sup>.

Nótese cómo este proyecto de norma que define un desarrollo rural integral incorpora no sólo la actividad agropecuaria, sino todas las actividades económicas que se desarrollen en el mundo rural, y que perfilan el contenido y alcance del derecho de tierras, en armonía con todas sus partes y sus actores en el territorio.

En relación con los campesinos que carecen de tierra para explotarla existe congruencia entre el Proyecto de ley (art. 1.º inc. 2.º) y la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos. En efecto, el artículo 5.º, numeral 1 establece que “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a acceder a los recursos naturales presentes en su comunidad que sean necesarios para gozar de condiciones de vida adecuadas, y a utilizarlos de manera sostenible [...]”. Se entiende que el derecho de acceso a la tierra conlleva el derecho a acceder a los recursos naturales en forma equitativa, cuestión que significa para el derecho de tierras la misión de resolver dicho reparto entre los diversos actores que explotan el territorio. Dicha misión hace necesario legislar los procedimientos administrativos y judiciales tendientes a brindar una protección efectiva de los actores en conflicto mediante una jurisdicción especializada, que es requisito fundamental para la convivencia pacífica en el campo.

La Declaración reitera el derecho a acceder, en condiciones justas, a los recursos naturales; así, el artículo 17, numeral 1 establece que

---

51 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, disponible en [<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Por%20la%20cual%20se%20modifica%20la%20Ley%20160%20de%201994.pdf>], consultada el 22 de enero de 2019.

Los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente, de conformidad con el artículo 28 de la presente Declaración, y en especial tienen derecho a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas costeras, las pesqueras, los pastos y los bosques, así como a utilizarlos y gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura.

La explotación económica que declara las Naciones Unidas exige la sostenibilidad de los recursos no renovables y, por esa razón, reincorporar, dentro del examen del derecho de tierras, las normas ambientales de prevención y protección<sup>52</sup>.

El acceso a la tierra, ligado a su posibilidad de explotación económica mediante el uso de los recursos naturales que la sustentan, y con las limitaciones que conlleva la sostenibilidad ambiental, es una cuestión que impone a las autoridades administrativas nacionales y locales brindar un ordenamiento social de la propiedad que permita la preservación de los recursos para las actuales y futuras generaciones.

La legislación nacional predica como prioridad el uso del agua para el consumo humano, y en tal caso la imposibilidad de mantener una explotación económica que sacrifique el acceso al agua potable de las comunidades. Asimismo, el artículo 21, numeral 1 de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos establece que

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales son titulares de los derechos humanos al agua potable salubre y limpia y el saneamiento, que son esenciales para disfrutar plenamente de la vida y de todos los derechos humanos y la dignidad humana. Esos derechos engloban el derecho a disponer de redes de abastecimiento de agua e instalaciones de saneamiento de buena calidad, asequibles y materialmente accesibles, no discriminatorias y aceptables desde un punto de vista cultural y de género.

Con respecto al papel del Estado en su función de árbitro de los conflictos rurales que devienen en conflicto social, es importante señalar las normas

---

52 Cfr., entre otros, el Decreto 1076 de 2015, Único del Sector Ambiente.

de la Ley 160 de 1994 que desarrollan la Constitución en relación con el acceso progresivo de los trabajadores del campo, y que al parecer no serán derogadas con el Proyecto de ley y conservarán su plena eficacia<sup>53</sup>.

En tal sentido, los principios que orientan la Ley 160 de 1994 como instrumento distributivo siguen vigentes en el derecho de tierras. Veamos:

En primer lugar, la Ley 160 de 1994, norma vigente que regula el derecho agrario, asume el problema agrario como parte del conflicto social que vive Colombia y que impone la intervención del Estado en la supremacía del fomento de la economía campesina. Esta visión que desarrolla la Carta Política contiene los siguientes principios, que son fundamentales para asumir una interpretación finalista acorde con la justicia transicional como instrumento para alcanzar la paz y la reconciliación:

– El deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

– El deber de promover y consolidar la paz contribuyendo con el bienestar de la población campesina.

– La obligación de reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico.

– El deber de elevar el nivel de vida de la población campesina.

– El deber de fomentar la adecuada explotación y utilización social de las aguas, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

---

53 En efecto, en su artículo 47, en relación con las vigencias y derogatorias, el Proyecto de ley establece: “La presente ley rige a partir del momento de su promulgación en el *Diario Oficial* y deroga los artículos 12, 16, 39, 40, 42, inciso 2.º del artículo 47; los artículos 59, 60, 61, el inciso 5.º del artículo 65, 67, el inciso 3.º del artículo 69, el inciso 4.º del artículo 72, 78, 79, y el numeral 2 del artículo 92 de la Ley 160 de 1994”. Por su parte, el Decreto 902 de 2017 deroga “[...] los capítulos 4.º, 5.º, 8.º; el capítulo 10.º en sus artículos 49, 50 y 51; el capítulo 11 en sus artículos 53, 57 (incs. 2.º y 3.º), el párrafo del artículo 63 y el artículo 64; el capítulo 12 en sus artículos 65 (inc. 4.º), 69 (incs. 1.º y 2.º), 71, 73 y el párrafo 1.º del artículo 74 de la Ley 160 de 1994”.

– El deber de acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos.

– El deber de regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y de establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural<sup>54</sup>.

Si comparamos dichos principios con la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos podemos establecer su congruencia. En efecto, el artículo 17, numeral 6 señala que

Si procede, los Estados adoptarán medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas, y para limitar la concentración y el control excesivos de la tierra, teniendo en cuenta su función social. Al asignarse tierras, pesqueras y bosques de titularidad pública, los Estados deberán dar prioridad a los campesinos sin tierra, los jóvenes, los pequeños pescadores y otros trabajadores rurales.

Un objetivo fundamental de la Declaración, que se encuentra también en la Ley 160 de 1994, es combatir la distribución inequitativa de la tierra, es decir, de aquella que no es explotada o que se explota en forma inadecuada incumpliendo los principios constitucionales de función social y ecológica de la propiedad rural. En ningún caso la intención de esta normativa internacional es vulnerar la propiedad privada legítimamente adquirida, sino de aquella que no cumple su función dentro de la sociedad.

Desde el punto de vista social, restablecer la armonía y el equilibrio en el campo para que todos puedan gozar en condiciones iguales de una vida digna es un imperativo para alcanzar la paz y la estabilidad, impedir que se siga repitiendo una práctica que cuestiona nuestra democracia, como es eliminar a los líderes sociales que persiguen el bienestar de sus comunidades;

---

54 El artículo 1.º de la Ley 160 de 1994 establece los anteriores principios como los fines que servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la ley.



al igual que lograr un consenso en torno a la necesidad de contar con un Estado efectivo que intervenga y arbitre los conflictos rurales para conseguir garantías de no repetición de estos hechos de violencia, pues uno de los factores que provoca mayores agresiones a los derechos humanos en Colombia tiene que ver con el uso inequitativo del agua. Al respecto el numeral 2 del artículo 17 de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos establece que

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a acceder al agua para su uso personal y doméstico, para la agricultura, la pesca y la ganadería y para conseguir otros medios de subsistencia relacionados con el agua, asegurando la conservación, la regeneración y la utilización sostenible del agua. Tienen derecho a acceder de manera equitativa al agua y a los sistemas de gestión de los recursos hídricos, y a no sufrir cortes arbitrarios o la contaminación de su suministro de agua.

En conclusión, la Declaración de la ONU, como casi todos los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia, no busca nada distinto a garantizar el derecho a la igualdad en el desarrollo, igualdad que abarca diferentes visiones, por lo que el Proyecto de ley incluye aquellas que deben respetar los agentes en el territorio; en efecto, el numeral 2 del artículo 1.º establece:

[...] 2) Con el objetivo de promover el ordenamiento productivo y social de las tierras rurales, la protección y consolidación de los usos agropecuarios eficientes, la reconversión de los usos agropecuarios ineficientes, la promoción de la economía rural y el control de la frontera agrícola, en el marco de formas democráticas de gobernanza territorial, además de las formas de acceso y formalización, se podrán constituir como figuras de aprovechamiento conforme al uso productivo agropecuario y sostenible del suelo, entre otras:

1. Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario;
2. Zonas de Reserva Campesina;
3. Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, conforme a la legislación vigente para estas, y
4. Zonas de Desarrollo Empresarial.

En todo caso, dichas figuras se deben armonizar con el ordenamiento que contiene el enfoque territorial y tener en cuenta los criterios de participación y competencia de las autoridades locales<sup>55</sup> que son fundamentales para restablecer el diálogo social y buscar la paz y la convivencia pacífica entre los actores, aspecto al que dedicaremos atención en el acápite V.

No se puede desconocer que en el ámbito político colombiano existe una tensión entre eficiencia económica y eficiencia social en el mundo rural, y también en el mercado global. La primera concepción aboga por el análisis costo-beneficio de la producción agrícola y de las inversiones públicas que el Estado debe emprender para su promoción, y en tal sentido, establecer economías de escala donde la pequeña producción campesina no tiene cabida salvo la posibilidad de una asociación; la segunda visión, de eficiencia social, que trasciende el análisis meramente económico, reconoce la presencia de comunidades campesinas que viven y se desarrollan en torno a circuitos económicos basados en la convivencia, la cultura campesina y la seguridad alimentaria.

Esta tensión entre dos visiones que supuestamente se contradicen, históricamente ha inclinado la balanza en favor de la eficiencia económica; pero en un país con vocación rural como Colombia el conflicto social persiste. Así, para alcanzar la paz es necesario resaltar valores distintos a la eficiencia económica, como la convivencia social y la preservación de los recursos naturales, y en ese sentido el Estado árbitro debe regular la territorialidad y fomentar la convivencia en forma neutral e imparcial y, atendiendo al interés general. En un proceso de justicia transicional la decisión de la sociedad de reordenar el caos imperante en el mundo rural está lidiando hoy, y deberá hacerlo en el futuro próximo, con actores legales e ilegales que se

---

55 La Declaración de la ONU citada establece en el artículo 15, numeral 5 que “Los Estados, en asociación con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, formularán políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional para promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, así como sistemas alimentarios sostenibles y equitativos que promuevan y protejan los derechos enunciados en la presente Declaración. Los Estados establecerán mecanismos para garantizar la coherencia de sus políticas agrícolas, económicas, sociales, culturales y relativas al desarrollo con la realización de los derechos enunciados en la presente Declaración”.

oponen, incluso por la fuerza, a que la sociedad alcance dicho propósito. Por esa razón, en el contexto colombiano el derecho transicional de tierras debe contener todas las medidas necesarias para garantizar la no repetición, entre ellas, las legislativas, la institucionalidad administrativa y una jurisdicción agraria especializada que brinde cobertura de atención a todas las conflictividades que se producen en el campo.

Se puede concluir, entonces, que los fines del derecho de tierras descritos orientan la actividad del Estado a la regulación de la propiedad agraria y, ante todo, a proteger el trabajo rural; incrementar el número de propietarios rurales, especialmente de trabajadores campesinos y personas de escasos recursos; fomentar el bienestar de las poblaciones; armonizar la producción agrícola con otros sectores económicos como la minería, la producción de energía, el turismo rural; proteger los recursos naturales y distribuir sus beneficios en forma igual y racional, de manera que las futuras generaciones puedan gozar de ellos, y proveer seguridad alimentaria que garantice a las poblaciones su permanencia en el territorio.

Después de este análisis se recomienda que la legislación que defina el derecho transicional de tierras en Colombia procure la convivencia de las dos visiones de desarrollo económico y, en última instancia, pondere dichos valores e intereses, en primer lugar, en favor de la reparación integral de las víctimas (justicia), y luego en favor de la reconciliación local.

## B. LA VARIABLE AMBIENTAL EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS

*Todos necesitamos tierra cultivable y alimentos sustentables. El Valle de la Muerte entre California y Las Vegas en EEUU es el lugar del planeta que ha registrado las temperaturas más altas. En julio de 1934 registró 57 grados centígrados. Venus registra temperaturas que alcanzan 400° debido al bióxido de carbono que se encuentra en su superficie y que produce gases de efecto invernadero que hacen imposible la vida. La Tierra está avanzando en esa trayectoria de calentamiento ascendente producida principalmente por el uso intensivo de combustibles fósiles y por la forma en que nos alimentamos, especialmente por el consumo de carne.*

Documental *Hijos de la Luna*, Señal Colombia, 2019.

La especial relación e interacción de los campesinos con la conservación y mejoramiento de la biodiversidad, que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en todo el mundo, y la contribución de la economía campesina para garantizar el derecho a una alimentación adecuada<sup>56</sup>, y brindar soberanía y seguridad alimentarias, tanto a la nación como a las comunidades locales, son prácticas fundamentales para lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluida la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la eliminación de la pobreza extrema.

La visión de eficiencia económica en la explotación de los recursos naturales debe ceder sus prioridades, y apoyar la urgencia humanitaria del desplazamiento y la reparación de las víctimas con sus recursos y rentas, así como la recuperación y protección de la biodiversidad.

La globalización económica, cuya fortaleza está desequilibrada debido al monopolio de la tecnología y de la producción a gran escala, y a los bajos salarios en el campo, ha destruido las economías locales de los países, cuya ecuación macroeconómica los empuja a sustituir las industrias para dar paso a la competencia del mercado. Así, la lucha de los países ricos por apoderarse de los mercados de los países emergentes llevó a la quiebra a

---

56 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. “Artículo 11 [...] 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales...”. En el mismo sentido, por su especial importancia, cfr. PNUD. “Informe de Desarrollo Humano 2011”, Absalón Machado (coord.), disponible en [<http://hdr.undp.org/es/>].

una gran masa de productores locales, como pasó en Colombia a partir de la apertura económica instaurada en los años 90 por la ideología neoliberal, cuando para salvar sus economías se convirtieron en vendedores de productos importados; y es que la destrucción de la economía y del empleo agrícola arrasó con la producción local de alimentos, de forma que el país llegó a importar más de trece millones de toneladas de alimentos al año debido a las ventajas biotecnológicas de los países “desarrollados”. Productos que antes se cultivaban en los campos colombianos, como maíz, algodón o leguminosas, fueron abandonados y dieron paso a economías agroindustriales, y a la expansión de la ganadería intensiva con una mínima ocupación de mano de obra campesina.

La pobreza extrema, la escasez de alimentos, el deterioro ambiental, la desecación de fuentes hídricas y el calentamiento global cuestionan el paradigma de la globalización económica en el mundo rural, y han puesto sobre la mesa el desafío que significará para los próximos treinta años el crecimiento poblacional, la necesidad de cambiar los hábitos alimenticios y valorar los productos endémicos<sup>57</sup> exclusivos de determinadas zonas del planeta. Estos fenómenos, que van en contra de la supervivencia humana, plantean el reto de trazar una visión de largo plazo que tenga en cuenta el equilibrio y la armonía entre las variables ambientales<sup>58</sup>, sociales, económicas y culturales, y que preserve para las futuras generaciones los recursos naturales que se extinguen de forma vertiginosa.

La globalización económica en condiciones de competencia desleal, sin protección efectiva de la Organización Mundial del Comercio, tiene los

---

57 Los productos endémicos son especies que se dan en una zona determinada de una región o país y son característicos de ella. En Chile se consideran endémicas, entre otros, la quínoa, el merkén, el maqui, el changle y los digüeños, productos que no se cultivan en otros países; disponible en [[https://www.google.com/search?q=productos+agr%C3%ADcolas+end%C3%A9micos+en+Colombia&rlz=1C1ASUC\\_enCO8I1CO8I1&oq=productos+agr%C3%ADcolas+end%C3%A9micos+en+Colombia&aqs=chrome..69i57j9441j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=productos+agr%C3%ADcolas+end%C3%A9micos+en+Colombia&rlz=1C1ASUC_enCO8I1CO8I1&oq=productos+agr%C3%ADcolas+end%C3%A9micos+en+Colombia&aqs=chrome..69i57j9441j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)].

58 La Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos señala al Estado el deber de impedir que los campesinos sigan sufriendo las cargas producidas por la degradación del medio ambiente y el cambio climático.

días contados<sup>59</sup>. Los mercados internacionales se enfrentan a una creciente conciencia global surgida de las nuevas generaciones que busca proteger los empleos locales necesarios para la convivencia, y preservar el ambiente y desarrollar hábitos de consumo saludable. Se trata de un panorama que debe sensibilizar a los legisladores colombianos respecto de la necesidad de ver el país como una futura potencia mega diversa, y asumir una posición soberana en torno a la reconstrucción y protección de la economía local, y la ampliación de la economía agraria para hacerlas cada vez más competitivas y sostenibles en el escenario del comercio mundial, mediante la alianza de pequeños y grandes propietarios en torno a la producción de bienes que sólo crecen en esta tierra<sup>60</sup>.

---

59 P. KOUJIANOU GOLDBERG. “El 2019: año para reformar la OMC”, *El Espectador*, 23 de enero de 2019. Dice la experta citada que Estados Unidos impuso gravámenes a productos que representan el 12,6% de sus importaciones. Sus principales socios comerciales tomaron represalias imponiendo aranceles a 2.087 productos. Según la autora “[...] muchos observadores han emitido advertencias sobre el advenimiento de una guerra comercial a gran escala o incluso sobre el colapso del sistema mundial de comercio. [...] Hasta 2018, la globalización parecía una fuerza imparable e irreversible. [...] La reciente política comercial estadounidense [...] está motivada por dos prioridades claves: la protección de empleos [...] en sectores que compiten con las importaciones y el abordaje de las frustraciones relacionadas con el sistema comercial actual que la Organización Mundial de Comercio (OMC) no ha logrado resolver”.

60 N. GARCIA CANCLINI. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Edit. Grijalbo, 1995. GARCÍA CANCLINI alertó sobre los peligros que tiene para las culturas el predominio de una visión globalizante de la economía, centrada únicamente en la eficiencia y que, por tanto, abandona otros valores que pueden ser estratégicos para los países latinoamericanos. Señala, además, que “Las culturas nacionales parecían sistemas razonables para preservar, dentro de la homogeneidad industrial, ciertas diferencias y cierto arraigo territorial, que más o menos coincidían con los espacios de producción y circulación de los bienes. [...] El valor simbólico de consumir ‘lo nuestro’ estaba sostenido por una racionalidad económica. [...] Muchas diferencias nacionales persisten bajo la transnacionalización, pero además el modo en que el mercado reorganiza la producción y el consumo para obtener mayores ganancias y concentrarlas convierte esas diferencias en desigualdades (p. 18) [...] Por primera vez en la historia, la mayoría de los bienes y servicios que se reciben en cada nación no se han producido en su propio territorio, no surgen de relaciones peculiares de producción, ni llevan en ellos, por lo tanto, signos que los vinculen exclusivamente con regiones delimitadas. Proceden [...] de

Esta visión plantea la revisión del concepto de competitividad basado en el reconocimiento de distintos tipos de intercambio: una economía local que valora en los habitantes la capacidad de reconocer su entorno y sus beneficios, y de crear vínculos entre sectores, es decir, capaz de construir tejido social, y una economía regional que establece relaciones con otros territorios y con el resto del mundo.

La alianza entre empresarios rurales y campesinos, junto con un Estado imparcial, neutral y garante permite acercar posiciones y dejar atrás las violencias políticas que sólo se mueven en el plano ideológico de un conflicto armado de más de sesenta años, una herencia perdida en un territorio que las balas impedían reconocer y que se está empezando a descubrir en todo su potencial.

De la función que cumplen estos dos actores sociales en el campo (empresarios del campo y campesinos) depende la eficacia de los mecanismos de regulación de las tensiones, y la instauración de los mecanismos de convivencia, sin los cuales no será posible el desarrollo económico del campo colombiano en condiciones de equidad.

Principios del derecho agrario y ambiental indican, por ejemplo, que frente al uso que se dé a las aguas de una cuenca, prevalece el consumo humano. Ni siquiera el interés económico nacional, que defiende la explo-

---

un sistema transnacional, desterritorializado, de producción y difusión (p. 154) [...] La desarticulación entre los Estados, las empresas y los organismos independientes fomenta que, en vez de un desarrollo multicultural representativo de los países latinoamericanos, se acentúen la segmentación y la desigualdad en los consumos, se empobrezca la producción endógena y su papel en la integración internacional. [...] Una mayor dependencia cultural y científica en las tecnologías comunicacionales de punta, que requieren altas inversiones financieras, y a la vez generan innovaciones más rápidas, nos volverá más vulnerables a los capitales transnacionales y a orientaciones culturales generadas fuera de la región (p. 158) [...] Más que encerrarnos en el dilema Estado *vs.* Mercado, hay que concebir políticas que coordinen a los diversos actores participantes en la generación e intermediación cultural [...] No se trata de restaurar al Estado propietario, sino de repensar el papel del Estado como árbitro o garante de que las necesidades colectivas de información, recreación e innovación no sean subordinados siempre al lucro (p. 162) [...] La lógica que rige la apropiación de los bienes en tanto objetos de distinción no es la de la satisfacción de necesidades, sino la de la escasez de esos bienes y la imposibilidad de que otros los tengan” (p. 45).

tación del subsuelo, puede afectar, o hacer ceder, el derecho que se tiene al saneamiento ambiental de un río que surte de agua una comunidad<sup>61</sup>.

Aquí no debería haber tensiones ni intervenciones judiciales cooptadas por intereses económicos; la norma es clara en privilegiar el desarrollo humano, preservar la vida de las personas y de sus recursos naturales para el futuro, por encima de la riqueza que se obtendría en forma inmediata por la extracción de un mineral como el oro que en sus procesos industriales en Colombia emplea más de 200 toneladas de mercurio al año<sup>62</sup>.

La Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos aprobada por la ONU señala el deber de los Estados de promover las prácticas de producción agrícola sostenibles que beneficien la naturaleza, “[...] denominada también Madre Tierra en varios países y regiones, y [que] estén en armonía con ella, en particular respetando la capacidad biológica y natural

61 La Declaración orienta al Estado colombiano respecto de su deber de salvaguardar a los niños y sus familias en relación con la protección y el efectivo control contra la exposición a los productos químicos y los desechos tóxicos.

62 “Bolívar vive entre mercurio”, *El Espectador*, domingo 9 de septiembre de 2012, p. 24: “Según la ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), en el sur de Bolívar se produce entre el 20 y el 30% del oro en el mundo, es decir, entre 500 y 800 toneladas anuales. En Antioquia y Bolívar se calcula que hay alrededor de 12.400 minas [...] en las que trabajan entre 200.000 y 300.000 personas [...] Enormes cantidades de mercurio llegan irremediamente a los afluentes hídricos, donde viven gran cantidad de peces, el principal alimento de la población [...] Al ingerir pescado, el metilmercurio —una de las seis sustancias químicas más nocivas en el medio ambiente para el International Program of Chemical Safety (IPCS), se libera en el intestino y después se acumula con la corteza cerebral. Los efectos son irreversibles: lesiones en el sistema nervioso central, periférico y cardiovascular. [...] el material sube de manera casi inmediata al cerebro [...] Las personas empiezan a tener temblores en sus manos, pierden la memoria, sufren una disminución de su coeficiente intelectual y tienen dificultad para concentrarse. [...] También puede causar malformaciones de fetos si las mujeres embarazadas están expuestas a él. El caso más inquietante es el de Segovia, que emite a la atmósfera 80 toneladas al año. La minería artesanal ha descargado toneladas de mercurio en la atmósfera. Colombia importa 200 toneladas de mercurio al año para distintos fines. Mientras el precio del oro continúe en aumento (de 2001 a 2012 la onza subió de US\$260 a US\$1.738), todo indica que el mercurio perdurará por muchos años más. Para los niños que habitan estas regiones, es muy difícil que salgan adelante en el colegio, porque su capacidad intelectual no les permitirá ser competitivos”.



de los ecosistemas para adaptarse y regenerarse mediante los procesos y ciclos naturales”.

En ese sentido, el numeral 5 del artículo 18 de la Declaración establece que

Los Estados protegerán a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales de los abusos cometidos por actores no estatales, en particular haciendo cumplir las leyes ambientales que contribuyan, directa o indirectamente, a proteger los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

Esta previsión que trae la Declaración introduce un nuevo elemento que debe ser tenido en cuenta en la configuración del derecho de tierras: la biodiversidad.

El acento de las políticas públicas para el desarrollo rural ha estado centrado en la agroindustria y la ganadería extensiva, dos fenómenos económicos que brindan rentabilidad a los actores económicos legales e ilegales, pero no implican, necesariamente, un retorno de rentabilidad social, ambiental y cultural.

La ganadería ha estado ligada a la concentración de la tierra, por lo que la cultura rural de los propietarios buscó siempre la seguridad jurídica de la propiedad, la cual se afirmaba tumbando bosque, potrerizando y cercando, tres señales que denotaban “estabilidad jurídica”. Las leyes de reforma agraria del año 36 incentivaron dichas dinámicas, y el temor a la extinción del dominio por in explotación fue resuelto mediante cercas y unas cuantas vacas en un potrero, dos actos que daban la apariencia de actividad económica, del cumplimiento de la función social de la propiedad. Sin control tributario del Estado, los intentos de llevar a cabo reformas agrarias sucumbieron y en su lugar surgieron grandes latifundios que lucían ganaderos. Hoy en día treinta millones de hectáreas se dedican en Colombia a la ganadería y apenas cinco millones a la agricultura.

En los años 90 se expandió la demanda de materias primas necesarias para producir alimentos, especialmente en India y China, y la palma africana apareció como alternativa para la sustitución de potreros especialmente en zonas planas. También surgió un nuevo uso para la caña de azúcar: el bioetanol, un alcohol carburante para mover motores como una nueva fuente de energía. Comparada con el azúcar su rentabilidad (subsidiada por el

Estado) se multiplicó por cinco, una ecuación que pronto hizo expandir los cultivos de caña en el Valle del Cauca y en el departamento del Cauca. Con dicha rentabilidad subsidiada las plantaciones de palma y caña comenzaron a amenazar vertiginosamente la biodiversidad en Colombia<sup>63</sup>.

El ejemplo de este fenómeno de pérdida de biodiversidad lo ilustra la desaparición del circuito turístico en torno a la fruta que en el pasado se había consolidado en el noroccidente del Valle del Cauca (La Unión, Roldanillo, Toro) gracias a la agroindustria de la uva y sus viñedos impulsada por la familia Grajales. En torno a dicho negocio los propietarios vecinos comenzaron a establecer otros cultivos de frutas, como piña, naranja, mandarina, pera, y poco a poco se instalaron hoteles y se promovieron circuitos turísticos y culturales. La empresa familiar heredada sucumbió a la tentación del dinero fácil y pronto las cifras de la agroindustria fueron cayendo en números rojos. Mientras tanto, con las nuevas rentabilidades que ofrecía la caña de azúcar, los cultivadores comenzaron a abandonar sus frutales –entre otras razones, también por la violencia– y prefirieron un cultivo que ofreciera menores riesgos porque bastaba con establecer un contrato de corte con los grandes ingenios de azúcar cada cinco años (incluido el corte de la cosecha) para obtener un pago asegurado. Los propietarios se volvieron rentistas del ingenio y en el valle del río Cauca fue desapareciendo paulatinamente la biodiversidad que sustentaba o fundamentaba la renovación de los suelos, es decir, el desarrollo sostenible. Un ejemplo de cómo la lógica de eficiencia económica sacrifica la biodiversidad y la riqueza incalculable de la nación.

Según Colciencias, Colombia ocupa el segundo lugar en biodiversidad y está entre las doce naciones megadiversas del planeta:

---

63 S. KALMANOVITZ. “Los carteles privado-públicos”, *El Espectador*, 18 de febrero de 2019. Según el economista “En Colombia existen dos grandes carteles que producen bienes de consumo masivo y crecientes volúmenes de exportación, como el azúcar y el aceite de palma, pero que además dan lugar a biocombustibles que se mezclan a la gasolina y al diésel con precios fijados directamente por ellos en connivencia con el Ministerio de Minas [...] (dichos productores) reciben un subsidio al año de medio billón de pesos [...] la tonelada en el mercado internacional hoy está en US\$550, mientras que en el mercado doméstico está en el equivalente de US\$750 [...] el consumidor colombiano está pagando 40% más que si tuviera acceso al aceite sin precio administrado”.

... contamos con 54.871 especies registradas, con 3.625 especies exclusivas, 66 aves, 1.500 plantas, 367 anfibios endémicos (únicos en Colombia), 115 reptiles, 34 mamíferos y 1.543 orquídeas, con 7.432 especies de vertebrados: 479 mamíferos, 1.889 aves, 571 reptiles, 803 anfibios, 2.000 peces marinos, 1.533 peces dulceacuícolas y 197 aves migratorias, tenemos 30.436 especies de plantas, contamos con 32 biomas terrestres y 314 tipos de ecosistemas, los de páramo representan aproximadamente el 1,7% del territorio colombiano que aportan agua al 70% de la población. [...] desconocemos la cantidad de microorganismos y especies que conforman nuestra biodiversidad. [...] hablar de biodiversidad implica no sólo pensar en los recursos naturales, sino en todas las manifestaciones de la vida, en cultura, costumbres, dialectos y formas de vida [...] su posición geográfica de conexión y área puente de Suramérica con el Caribe, Centroamérica y el Pacífico; la formación de grandes corredores de intercambio biológico en la dirección norte sur, a lo largo de las tres cordilleras, las serranías y los valles interandinos; la amplia estratificación vertical de las cordilleras andinas; la gran variedad de suelos resultante del complejo tectonismo; y la generación de aislamientos espaciales que se generaron como consecuencia del levantamiento de grandes barreras topográficas<sup>64</sup>.

¿Por qué Colombia es una potencia mundial en biodiversidad?

El ambientalista Manuel Rodríguez ofrece una explicación que parte de la situación privilegiada de Colombia en el planeta y de su geografía:

La diversidad de especies, [...] está relacionada con la diversidad ecosistémica. De la extensión territorial colombiana 53.2 millones de hectáreas están cubiertas por bosques naturales; 21.6 millones por otros tipos de vegetación en áreas de sabanas, zonas áridas y humedales; 1.10 millones por aguas continentales, picos de nieve y asentamientos urbanos y aproximadamente 38.4 millones se encuentran en uso agrícola y ganadero y procesos de colonización. [...] son muy pocos los ecosistemas existentes en el mundo que no estén representados en el territorio nacional.

¿Cuáles son las amenazas que enfrenta el planeta? Según Rodríguez, “La destrucción y declive de la biodiversidad constituye una de las mayores

---

64 COLCIENCIAS. Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Bogotá, 2016, disponible en [[https://www.colciencias.gov.co/sala\\_de\\_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo](https://www.colciencias.gov.co/sala_de_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo)], consultada el 23 de enero de 2019.

amenazas ambientales del planeta”. El autor se concentra en cuatro causas de destrucción de la biodiversidad: 1. Las fallas del mercado; 2. La estructura de la tenencia de la tierra; 3. Los cultivos ilícitos, y 4. El incumplimiento de los tratados internacionales por los países desarrollados.

Y nos explica cada una:

[...] los mercados fallan al no tomar en cuenta los beneficios que se pueden derivar de conservar la biodiversidad. [...] En relación con la estructura de la tenencia de la tierra, “Una de las mayores causas directas del declive de la biodiversidad es la deforestación. [...] Entre 1960 y 1995 se pasó de 14,6 millones a 35.5 millones de hectáreas de tierras para pastos, [...] la deforestación ha tenido como principal destinatario la ganadería [...] (la estructura de la tenencia) genera el fenómeno generalizado de tierras improductivas o subutilizadas”. Supone la destrucción de bosque y la ampliación de la frontera agrícola por campesinos sin tierra.

Entre los desastres económicos, sociales, ambientales y culturales más graves para Colombia, el autor señala la guerra a las drogas.

La plantación de cultivos ilícitos ha tenido graves impactos ambientales siendo el mayor la destrucción de valiosos ecosistemas boscosos. [...] se estima que se han deforestado aproximadamente 504.116 hectáreas en el período comprendido entre 1987 y 1998. A lo que se suman, los químicos que se utilizan para erradicación que penetran el suelo y los ríos, afectan la seguridad alimentaria de las poblaciones adyacentes y se instalan en el ADN de las personas.

En materia de corresponsabilidad mundial, Rodríguez descubre otro de los inmensos fracasos de la globalización comercial; en efecto, entre las principales causas de pérdida de biodiversidad está la ausencia, en las cuentas alegres del comercio internacional, de los costos y compensaciones que se requiere invertir para detenerla:

El incumplimiento de los compromisos financieros de los países desarrollados ha tenido un impacto negativo para el objetivo de detener y echar atrás el declive de la biodiversidad. [...] la enorme presión ejercida por parte del mundo

desarrollado sobre el mundo en desarrollo, para que este último resuelva problemas ambientales de carácter global a partir de recursos de origen doméstico<sup>65</sup>.

Para llamar la atención acerca del peligro que se cierne en torno a las potencias mega diversas del mundo y por ende al planeta entero, la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos establece en el numeral 1 del artículo 20 que,

Los Estados adoptarán medidas apropiadas, de conformidad con sus obligaciones internacionales pertinentes, para impedir la destrucción de la biodiversidad y garantizar su conservación y su utilización sostenible de manera que se promueva y proteja el pleno disfrute de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

Una razón de peso más para que Colombia hubiera votado favorablemente la Declaración Universal en lugar de abstenerse. Y, si se requería otra razón más, el numeral 4 del artículo 21 establece que

Los Estados protegerán los ecosistemas relacionados con el agua, como las montañas, los bosques, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos, frente al uso excesivo y la contaminación por sustancias nocivas, en particular los efluentes industriales y las concentraciones de minerales y productos químicos que provoquen contaminaciones lentas o rápidas, y garantizarán su regeneración.

Por si los estudios científicos no fueran suficientes para los gobiernos de Colombia y Estados Unidos sobre los efectos nocivos producidos por el glifosato para la erradicación de los cultivos de uso ilícito, la normativa universal cuestiona de nuevo su uso y señala que quizá es más dañino para el planeta que el que producen los consumidores de cocaína en sus vidas<sup>66</sup>.

---

65 M. RODRÍGUEZ. “La biodiversidad en Colombia”, disponible en [<http://www.manuel-rodriguezbecerra.org/bajar/biodiversidad.pdf>].

66 El numeral 2 artículo 14 de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos establece que “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a no utilizar sustancias peligrosas o productos químicos tóxicos, como productos agroquímicos o contaminantes agrícolas o industriales, y a no exponerse a

Frente a este panorama que se vislumbra en el horizonte resulta sesgado no ver la responsabilidad de Colombia con el mundo de estructurar una vida rural que sustente la pervivencia en el planeta Tierra a partir de la conservación ambiental de forma prioritaria e inaplazable para un país mega diverso.

### C. LA VARIABLE ECONÓMICA EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS

La Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos señala el deber de los Estados de revertir el sufrimiento desproporcionado que padecen los campesinos y otros habitantes rurales producto de la pobreza, el hambre y la malnutrición. Más de 800 millones de personas padecen hambre en el mundo. Una economía globalizada que impone el menor precio como determinante de los mercados, producto, entre otras razones, del empleo de tecnologías de punta en la manipulación genética de los cultivos para lograr mayores rendimientos, hace que las economías locales, especialmente de los países subdesarrollados, sucumban a esa competencia desigual. Ni aún los productos importados llegan a sus mesas. Un resultado económico desproporcionado y en contravía de instrumentos internacionales firmados por Colombia.

En tal sentido, cuando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>67</sup> plantea en su artículo 25, que “Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales” y, al mismo tiempo, de otro lado, en su artículo 11, establece que “Los Estados Partes [...] reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones

---

ellos”. A su turno, numeral 4, literal a del artículo 14 establece el deber de los Estados de “Prevenir los riesgos para la salud y la seguridad generados por las tecnologías, los productos químicos y las prácticas agrícolas, incluso mediante la prohibición y la restricción de su uso”.

67 Ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

de existencia” constituye un mandato que obliga a los Estados a fomentar y proteger las economías locales. En efecto, dice el Pacto que

... reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, (los Estados) adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

Por su parte la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos aprobada por la ONU señala el deber del Estado de promover el acceso a los recursos productivos y a la inversión en un desarrollo rural adecuado, en especial, garantizar el derecho de acceso al agua, a las semillas y a otros recursos naturales.

En el plano interno, cuando las políticas públicas en lugar de destinar los escasos recursos a los más pobres los dirigen hacia los más ricos, se produce una anomalía que el derecho de tierras debe corregir. En efecto, la inversión en *commodities* que fomentan macroproyectos agroindustriales desplaza la producción campesina limitando el acceso equitativo a los recursos naturales. El Estado ha llevado a cabo la expansión de estos cultivos sin consultar con los habitantes de las zonas; además, la falta de control de las administraciones nacionales y locales, cooptadas por los grandes productores legales e ilegales, ha fomentado el abuso de una posición dominante<sup>68</sup>, de forma que el hambre y la sed se instalaron en la vida cotidiana de las comunidades locales.

---

68 Según el numeral 5 artículo 2.º de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos, “Los Estados adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que los actores no estatales cuyas actividades estén en condiciones de regular, como los particulares y las organizaciones privadas, así como las sociedades transnacionales y otras empresas, respeten y refuercen los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”. Por su parte el numeral 2 del artículo 7.º establece que

Según el numeral 2 del artículo 5.º de la Declaración,

Los Estados adoptarán medidas para que toda explotación que afecte a los recursos naturales que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales mantengan o utilicen tradicionalmente sólo sea autorizada si, como mínimo: a) Se ha realizado una evaluación del impacto social y ambiental; b) Se han celebrado consultas de buena fe de conformidad con el artículo 2.º, párrafo 3, de la presente Declaración; c) Se han establecido las modalidades para repartir de manera justa y equitativa los beneficios de la explotación de común acuerdo entre quienes explotan los recursos naturales y los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.

El Proyecto de ley de Tierras y Desarrollo Rural, que se espera sea discutido en 2019 en Colombia, postula diversos modelos económicos rurales en función de una adecuada zonificación y de la participación efectiva de todos los actores.

En efecto, el artículo 2.º del Proyecto de ley establece zonas estratégicas de interés agropecuario, entendidas como las áreas rurales destinadas principalmente a la producción agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera, forestal o agroindustrial como actividades de utilidad pública e interés social, en cumplimiento del artículo 65 de la Constitución Política. Sin embargo, a renglón seguido, y sin reconocer un desordenado proceso de organización del territorio, el proyecto establece que esas zonas caóticas mantendrán sus estatus quo. En efecto, dice el proyecto de ley que

*Sin perjuicio de los derechos adquiridos*, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el desarrollo integral de las actividades del campo en dichas zonas, será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica y gozará de especial protección en los términos del artículo 65 de la Constitución Política (cursiva fuera de texto).

En un contexto de crecimiento acelerado y desordenado de los cultivos de palma africana, no se vislumbra en el Proyecto de ley una voluntad política

---

“Los Estados adoptarán medidas apropiadas para facilitar la libertad de circulación de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”.



de corrección. En muchos lugares afectados por dicha economía, la norma que propone, como muchas normas agrarias, será ineficaz, pues se impone una visión meramente económica sobre las rentabilidades sociales, ambientales y culturales cuyos impactos deberían ser compensados.

El numeral 7 del artículo 17 de la Declaración propone equilibrar las condiciones asimétricas entre campesinos y actores agroindustriales legales e ilegales cuando establece que

Los Estados adoptarán medidas para conservar y hacer un uso sostenible de la tierra y de otros recursos naturales utilizados con fines productivos, entre otras cosas mediante la agroecología, y garantizarán las condiciones necesarias para que se regeneren los recursos biológicos y otras capacidades y ciclos naturales.

Es sabido que la proyección de desarrollo de la palma africana aspira a una expansión vertiginosa en los próximos años si se cumple la meta trazada de pasar de 400.000 a 1.000.000 de hectáreas sembradas en 2021.

¿Será esta una de las causas para abstenerse de votar la Declaración Universal?

A contrapelo de una tendencia globalizante, la Declaración Universal (votada por más de 120 países del mundo) establece el deber de reconocer la soberanía alimentaria como el derecho de los campesinos a definir sus sistemas agroalimentarios y a una alimentación sana y culturalmente apropiada, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten los derechos humanos, para lo cual es necesario considerar, en especial, las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional<sup>69</sup>.

Respecto de la seguridad alimentaria que el Estado debe fomentar por mandato constitucional, cabe decir que el modelo económico mundial estandariza la producción en unos pocos cultivos, sin reconocer la existencia de alimentos que se producen en forma endémica en muchos territorios. El numeral 4 del artículo 16 de la Declaración Universal se opone a dicha visión homogénea de la producción de alimentos cuando establece que

---

69 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, documento CL 144/9 (C 2013/20), apéndice D.

Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que sus políticas y programas relativos al desarrollo rural, la agricultura, el medio ambiente y el comercio y la inversión contribuyan efectivamente a la preservación y ampliación de las opciones en cuanto a los medios de subsistencia locales y a la transición hacia modos sostenibles de producción agrícola. Siempre que sea posible, los Estados favorecerán la producción sostenible, en particular la agroecológica y biológica, y facilitarán la venta directa del agricultor al consumidor.

En el caso colombiano, la pérdida de biodiversidad que conlleva el modelo agroindustrial puede sacrificar la riqueza biológica del país y su capacidad para producir alimentos exclusivos con una alta rentabilidad económica, social, ambiental y cultural. La Declaración llama a los Estados para que en el proceso de formulación de las políticas públicas de desarrollo rural preserven y amplíen las opciones.

En cuanto al potencial agroalimentario, y para ilustrar la diversidad de alimentos que sólo se cultivan en Colombia y que podrían alimentar a las naciones del mundo, vale la pena detenerse en un reporte del ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri Valencia, al diario *El Tiempo* de 2016:

Las exportaciones de aguacate Hass crecieron 188 por ciento, al pasar de 3,57 millones de dólares a 10,1 millones. Se exporta a los Países Bajos, Inglaterra, España y Francia, y se espera que para el primer semestre haga su entrada a Estados Unidos, Perú y China. “Hoy tenemos abiertos 2.803 productos colombianos que pueden llegar a 83 países. En los dos últimos años logramos la admisibilidad de 42 productos.

Entre la lista de los veintiséis productos priorizados están: banano, bananito, piña, aguacate Hass, lima Tahití, uchuva, papaya, fresa, plátano, frutas procesadas, vegetales procesados, productos lácteos, palma, tilapia y trucha<sup>70</sup>.

Pero eso no es todo. El estudio “Plantas Nativas en Alimentación en Colombia” realizado en 2011 por Néstor García para el Instituto von Humboldt, abre mucho más el horizonte de productividad alimentaria y

---

70 *El Tiempo*, disponible en [<https://m.eltiempo.com/economia/sectores/productos-agricolas-colombianos-con-potencial-exportador-37231>].

exportadora del país, pues su mega diversidad ofrece productos y sabores que el mundo todavía no conoce:

En el marco de los Objetivos del Milenio se ha propuesto que esta diversidad agrícola autóctona juega un papel predominante para las estrategias de reducción del hambre y la pobreza rurales en los países en desarrollo [...] Igualmente, estas plantas representan alternativas para desarrollar procesos de innovación y desarrollo con productos naturales [...] Hasta el año 2009 el INVIMA había aprobado 679 registros sanitarios para este tipo de productos en Colombia. [...] en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnologías Agropecuarias, se enfatiza en el aprovechamiento de la enorme biodiversidad del país para generación de productos novedosos, aprovechando la tendencia hacia la vida saludable y el consumo de alimentos inocuos (COLCIENCIAS, 2005)<sup>71</sup>.

Según el estudio de García

[...] En total se registraron 399 especies de plantas nativas empleadas en alimentación en Colombia. [...] Solo 21 especies crecen exclusivamente en Colombia, de las cuales ocho son endémicas. Asimismo, 16 especies están en categorías de amenaza, [...] *la mayor parte de las plantas, especialmente las silvestres, se consumen localmente y se conocen sólo por reportes etnobotánicas.* [...] En los últimos años se ha incrementado la información sobre grupos de especies promisorias, en particular los frutales [...] <sup>72</sup> (cursiva fuera de texto).

---

71 El numeral 4 artículo 19 de la Declaración Universal establece que “Los Estados velarán porque los campesinos dispongan de semillas de calidad y en cantidad suficientes, en el momento más adecuado para la siembra y a un precio asequible”.

72 La lista de frutas, semillas y raíces que el mundo no conoce *hace agua la boca*. Según el estudio de García “Son exclusivas de Colombia: *Entre las frutas* Moquillo, Milpesillo de sabana, Makeru, Palo vela, Piñuela, Uva de anís, Uva camarona, Chorota, Tuno, Castaño, Manglillo, Hayuelo, Gulupa y Manzano; *entre las semillas y nueces* Corozo de agüita, Palma estera, Táparo, Mangué y Cujita; *entre las plantas estimulantes con cafeína* Guayusa, Maraco, Guaraná y Yoco. Estas especies están amenazadas por el deterioro de sus hábitats donde crecen, no por aspectos relacionados con la cosecha para alimentación. *Entre los frutales nativos altamente cultivados en Colombia:* Chirimoya, Guanábana, Anón, Piña, Pitaya, Papaya, Papayuela, Aguacate, Sapote, Feijoa, Guayaba, Maracuyá, Granadilla, Curuba, Badea, Mora de Castilla, Borojó, Tomate de árbol, Uchuva y Lulo. *Entre los frutales nativos cultivados a nivel regional:* Marañón, Ciruelo, Guanábana de

Al respecto, el numeral 6 del artículo 19 de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos establece que “Los Estados adoptarán medidas apropiadas para apoyar los sistemas de semillas campesinas y promoverán el uso de semillas campesinas y la agro biodiversidad”.

Agrega el investigador que

Las plantas alimenticias, en las que se incluyen los cereales y otros granos, las verduras, las raíces y los tubérculos, las legumbres, las frutas, las nueces, las especias y los condimentos y las plantas azucareras y oleaginosas, representan buena parte de la variedad de plantas útiles del país. Toda esta información y la riqueza que contiene hacen parte de la llamada economía naranja.

Finalmente, García recomienda líneas de acción para el conocimiento de la riqueza biológica de Colombia y su potencial para la alimentación y la exportación, en condiciones sostenibles que benefician a toda la nación. Entre las principales recomendaciones

Se resalta la necesidad de un sistema de información sobre plantas alimenticias [...] así como [...] un inventario de cultivariedades, el diseño de programas de conservación *in situ* de cultivariedades, la caracterización química de frutas y semillas silvestres, la divulgación amplia de la información sobre plantas alimenticias nativas, [...] (teniendo en cuenta que) sólo 30 especies proporcionan cerca del 95% del consumo de proteínas y calorías en el mundo; sin embargo, se conocen más de 30.000 especies de plantas comestibles (FAO, 1996). [...] A pesar del potencial alimenticio de muchas de estas plantas nunca han logrado competir con los intereses económicos alrededor de los cultivos mayores [...].

---

pozo, Chontaduro, Madroño, Mamey, Melocotón, Guamo macheto, Bacao, Cupuassú, Arazá, Gulupa, Curuba, Granadilla de Quijos, Mamoncillo, Caimito, Nispero, Caimito, Maco-lúcuma, Zapote costeño, Pepino dulce, Lulo amazónico, Uva amazónica”. Sigue en el estudio una larga lista de flores, semillas, verduras, palmitos, legumbres, plantas productoras de azúcares (Yacón), oleaginosas, tubérculos y raíces; cfr. N. GARCÍA. “Plantas nativas en alimentación en Colombia”, Bogotá, Instituto Alexander von Humboldt, diciembre de 2011, disponible en [<http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/31275/11-11-020-240PS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

Los consumidores de los países desarrollados conocen muy pocos sabores, colores y texturas. ¿No es esto acaso una riqueza del país y una correlativa pobreza de los consumidores mundiales?

Parece una contradicción abandonar la producción agrícola e importar los mismos productos que se podrían cultivar en Colombia o, también, dejar de cultivar otros que se podrían catalogar de endémicos, exóticos, como la badea, el madroño, el arazá, el yacón, por citar sólo algunos, y que son únicos por su carácter exclusivo, anhelados por los actuales compradores internacionales que valoran la diversidad, los nuevos sabores, la salud, y que están dispuestos a pagar por productos que contienen un sello de denominación de origen, de exclusividad<sup>73</sup>.

Según el portal institucional Marca País, los siguientes productos tienen sello de denominación de origen: el bizcocho de achira del Huila, la cestería en rollo de Guacamayas (es típica de esa región boyacense y es elaborada con base en las técnicas heredadas de los indígenas laches), la tejeduría de San Jacinto que certifica la tejeduría wayúu (entre los productos más comercializados están las mochilas, las hamacas y los chinchorros), los sombreros Aguadeño, de Sandoná y de Suaza, los quesos de Caquetá y Paipa, la cerámica del Carmen de Viboral; entre las flores se cuentan el clavel, la rosa y el crisantemo de Colombia; la mopa (barniz de Pasto a base de la resina extraída de los arbustos de las selvas del Putumayo y convertida en una lámina que se tintura con colorantes vegetales), los productos de las abejas de la Asoapiboy (también cobijados por la denominación de origen,

---

73 Al respecto, en una conferencia dictada en Bogotá en 2006, en el marco de la Conferencia Episcopal de Colombia, para hablar del agro y su vínculo con la paz de Colombia, monseñor Nel Beltrán decía que “En él se encuentran en un continuo, social y político; ciudad y agro son interdependientes, pero con una relación a favor de la ciudad; allí coexisten el colombiano agro-industrial y el aparcerero, el latifundista y el minifundista, el ganadero y el arrendador, el desarrollo tecnológico y el modo de vida de los propietarios, el subdesarrollo y la miseria [...] En el campo se conservan grandes herencias culturales de la colombianidad: exquisitos platos campesinos, la música del tiple y la bandola o la de los ancestros africanos, ricas tradiciones orales, sabidurías médicas, sociales y sobre la convivencia con la tierra, y la fe cristiana acompañada por la sobrevivencia subterránea de las creencias anteriores”.

certifican las mieles y polen producidas por la Asociación de Apicultores y Criadores de Abejas de Boyacá)<sup>74</sup>.

Un ejemplo práctico de lo dicho resulta muy ilustrativo: el Té Hindú se produce en una agroindustria del Valle del Cauca que posee el único cultivo de té que hay en Colombia, alrededor del cual trabajan y se benefician más de 150 familias que sostienen la economía del corregimiento de Bitaco, municipio de La Cumbre. Sus propietarios han comprobado que es más barato importar el té procesado en Ecuador que cultivarlo en Colombia. Sin embargo, hicieron un análisis que incorporó cuatro variables fundamentales que siempre se deben considerar en la economía agraria: la variable económica, la social, la cultural y la ambiental. En dicho análisis se impuso la variable social sobre la económica en la toma de decisiones, de forma que los dueños optaron no sólo por mantener sino por aumentar el cultivo en función de las personas que trabajan en la plantación, decisión estratégica que aporta al bienestar comunitario y a la economía de la región<sup>75</sup>. Hoy en día esta empresa ha encontrado un nuevo nicho comercial en el mercado internacional; expertos en té de otras partes del mundo compran su producto porque han descubierto las particularidades de su sabor, que lo hace exclusivo y único<sup>76</sup>, lo cual supone pagar hasta cinco veces más que el precio nacional, todo por poseer el valor de la exclusividad, de la diversidad biológica que le proporciona un sabor único producto de la riqueza biológica del Chocó biogeográfico en el territorio colombiano<sup>77</sup>.

---

74 “Marca País”, disponible en [<https://www.colombia.co/negocia-con-colombia/exportacion/productos-colombianos-cuentan-ahora-con-sello-de-denominacion-de-origen/>].

75 Una decisión empresarial congruente con la previsión de la Declaración Universal establecida en el numeral 4 artículo 13, señala que “Los Estados que registren altos niveles de pobreza rural y carezcan de oportunidades de empleo en otros sectores adoptarán medidas apropiadas para crear y promover sistemas alimentarios sostenibles que requieran una densidad de mano de obra suficiente para contribuir a la creación de empleo decente”. Pese a la baja rentabilidad de los cultivos de té por los costos comparativos con el mercado internacional, cuya ecuación hace más rentable importarlo de otros países, los empresarios optaron por considerar otras variables que a la postre les ha resultado más rentable en términos económicos.

76 El té blanco de esta empresa ganó un premio internacional en 2017 en Francia.

77 La región se clasifica dentro del Chocó biogeográfico; disponible en [<http://www.agricolahimalaya.com/es/nosotros/>].

Como se puede apreciar, el comercio internacional está generando un cambio de paradigma; el estado de bienestar logrado en el primer mundo, con una mayor capacidad de pago, ha abierto nuevas visiones de consumo que buscan, no la estandarización, ni la homogeneidad, sino la exclusividad, y Colombia tiene en su biodiversidad biológica su mayor potencial comercial.

De otra parte, la Declaración Universal aboga por un comercio justo y por instituciones del Estado que además de fomentarlo cumplan su función en forma neutral e imparcial<sup>78</sup>. En efecto, el numeral 3 del artículo 11 establece que

Los Estados adoptarán medidas apropiadas para promover el acceso de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales a un sistema justo, imparcial y apropiado de evaluación y certificación de la calidad de sus productos a nivel local, nacional e internacional, así como su participación en la formulación de dicho sistema.

La neutralidad e imparcialidad del Estado tiene que ver con una justicia efectiva en el campo que proteja a la parte más débil.

Pensar que la conciencia universal está dispuesta a ignorar el descubrimiento de la diversidad cultural y biológica por un menor precio de un producto manipulado, sin sabor ni color, es una visión que quieren imponer empresas transnacionales que se han adueñado de la globalización económica llevándola a su evidente fracaso social y ambiental. Sacar del mercado a sus competidores, estandarizar los hábitos de consumo, en fin, incrementar su rentabilidad económica por encima de cualquier otra consideración cultural, es una visión miope de la economía al servicio de una codicia financiera que pone en peligro a todos los pueblos del planeta. La Declaración Universal sobre los derechos de los campesinos va en contravía de la minoría que protagoniza la globalización económica desigual.

---

78 El numeral 1 del artículo 19 establece que “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a las semillas de conformidad con el artículo 28 de la presente Declaración. Este derecho engloba: a) El derecho a proteger los conocimientos tradicionales relativos a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; d) El derecho a conservar, utilizar, intercambiar y vender las semillas o el material de multiplicación que hayan conservado después de la cosecha”.

La inmensa minoría de Estados que votaron en contra, junto con aquellos que se abstuvieron, fue una señal del despertar de los movimientos sociales que luchan por el mejoramiento general de la calidad de vida y la protección de la casa común. La señal de la historia no puede ser ignorada: la carrera por la competencia de los mercados destruye la igualdad, concentra la riqueza y promueve los conflictos sociales. La protección del empleo se convierte en un imperativo de bienestar que escapa a las consideraciones económicas y demarca las leyes sociales que imponen la convivencia pacífica. Millones de jóvenes sin empleo reclaman ser incluidos en la historia, esa es la realidad que se vive en nuestros días.

#### D. LA VARIABLE CULTURAL EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS

El Valle del Río Cauca, a fines del siglo XVIII asistió al surgimiento de múltiples núcleos de población dispersa que, ocupando pequeñas parcelas familiares, atestiguan un proceso decadente de la esclavitud y la emergencia de una población de pequeños propietarios, colonos y aparceros que, de alguna manera, se encuentran en el origen del campesinado en la región. En el Valle del Patía, el criollo propietario de minas, haciendas y esclavos, se vio obligado a hacer concesiones, tratar bien a sus esclavos para evitar su fuga, soportar la desaparición de algunas reses para no perderlas todas y entrar en relaciones más igualitarias con los negros. Estos, por su parte, conscientes de la fragilidad legal de su situación, midieron su agresión a los hacendados y respaldaron a sus hermanos de raza que, haciendo del bandidaje una acción cotidiana, defendían la región impidiendo o refrenando las acciones punitivas de la justicia de la sociedad mayor<sup>79</sup>.

Comenzamos el capítulo con esta cita para mostrar una herencia que aún persiste en las relaciones signadas por la desconfianza y la desigualdad.

Durante los años de la Conquista y la Colonia, y hasta la Independencia, la sociedad “mayoritaria” ejerció una violencia fratricida contra los negros

---

79 F. ZULUAGA y A. BERMÚDEZ. *La protesta social en el suroccidente colombiano siglo XVIII*, Cali, Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Instituto de Altos Estudios Jurídicos, 1997, pp. 55 y 87.



y los indígenas sometidos debido a la tenencia de la tierra y su explotación. Las leyes injustas promulgadas por un Estado lejano, la Madre Patria, fueron aplicadas al arbitrio de los encomenderos en forma caprichosa. Unas veces mediante veinte azotes castigaban a los abigeos, otras los dejaban pasar obligados a hacer *concesiones* según las conveniencias políticas. Era un claro relativismo jurídico que decantaba la arbitrariedad de un “Estado” apenas en formación. La herencia de dicha práctica fundó la realidad de la desigualdad y de la injusticia. *Las leyes se acatan, pero no se cumplen.*

Como no había sentido de justicia y de igualdad, las relaciones humanas se tejieron en torno a la desconfianza, un fenómeno cultural que pervive hoy en las relaciones entre el capital y el trabajo. En el servicio doméstico que prestan las mujeres a las casas de familia, en algunas regiones de Colombia, del pago de su salario las patronas descuentan el alimento, la cama donde duermen, y los pagos imprevistos que generen. Al final del mes, el salario queda reducido al mínimo y no se les reconocen las horas extras ni los festivos que trabajan. A su vez, algunas empleadas se llevan para sus casas los alimentos, vituallas y hasta las joyas de la patrona. Lo curioso del caso es que una vez consultadas las patronas reconocen que sus empleadas hacen algunos robos que son pequeñas *concesiones* por la conveniencia del cuidado de sus hijos. Este patrón se repite en las relaciones entre empleadores y obreros. Un comportamiento cultural que fue ilustrado en forma risible y magistral por Felipe Aljure en su película emblemática “La gente de la universal”: todos sabemos que nos robamos, a pesar de nuestras risas, pero a ambos nos conviene permanecer juntos así nuestra relación permanezca en el rincón oscuro de la mentira.

Esas pequeñas *concesiones* son el signo de un tejido social amparado en la desconfianza: un signo cultural. Se preguntará el lector hacia dónde se dirige el argumento. Pues bien, la cultura no es sólo ese patrimonio inmaterial que por siglos han transferido las minorías étnicas, sino también la forma en que se tejen las relaciones sociales. No cabe duda que ese mestizaje ha enriquecido a todos por igual, porque qué sería de la cultura caleña sin la presencia de la cultura negra; qué de las culturas sin la posibilidad de intercambiarse, de mezclarse, de aprender de las diversas cosmovisiones. El intercambio de conocimientos engrandece a la humanidad. Hay culturas que se nutren de los antagonismos, otras que construyen sus sistemas jurídicos a partir de la dialéctica, la controversia, la contradicción. Evangelizar en el siglo XVIII

mediante la fuerza y la violencia se parece mucho a lo que el mundo vive hoy, violencia por religión, por pensamiento político, por “raza”.

En este aparte se le da fuerza a las previsiones que ofrecen las Naciones Unidas al otorgar un reconocimiento explícito, como sujeto colectivo y político, a los campesinos y otras personas que habitan el mundo rural. Pero, para empezar es necesario considerar el cambio cultural que la humanidad debe hacer para que exista una convivencia pacífica. La cultura es un patrimonio que no se puede globalizar. Se les puede encargar a los chinos millones de sombreros “vueltaios” para venderlos en toda Europa, pero estarán desprovistos de su principal valor: las manos que los tejieron en un territorio determinado, producto de tradiciones, símbolos y cosmovisiones que forman la cultura de un pueblo.

Volviendo a las relaciones que se tejen a partir de la desconfianza, es imposible alcanzar la convivencia pacífica sin la igualdad y la justicia. Aunque sea posible escribir infinidad de normas y proclamar la igualdad de todos los derechos, las prácticas, lo que ocurre en la realidad puede seguir determinado por la mala fe, la desconfianza y la deslealtad.

La competencia en el comercio internacional tiene graves fisuras éticas, sistemas de pensamiento que se han venido consolidando en esta última etapa de imperialismo que es la globalización económica. La realidad del pez grande que se come al chico.

Razones de interés público expulsaron sin indemnización a las comunidades Wayuu de sus territorios ancestrales; la extracción del carbón, un combustible fósil anacrónico del que se reirán con sorna las futuras generaciones, primó sobre la supervivencia de una cultura, unos saberes, una lengua, unos colores y sabores que enseñaban a mirar por un instante la vida de una manera distinta<sup>80</sup>. El carbón ennegreció las playas de Santa Marta; se trata de daños ambientales que no se cuentan entre los números

---

80 La Declaración Universal sobre los derechos de los campesinos establece en el numeral 2 del artículo 20 que “Los Estados adoptarán medidas apropiadas para promover y proteger los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, incluidos los sistemas tradicionales de agricultura, pastoreo, silvicultura, pesca, ganadería y agroecología que sean pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad”.

rentables. Pero es que los números en Wall Street determinan la racionalidad, eclipsan las mentes, obnubilan las ilusiones, extravían los sueños, y es por eso que las naranjas ya no saben a naranja ni los pollos saben a pollo, y con esa mentalidad en el futuro los sabores serán un sólo sabor, una pastilla que concentrará todos los “nutrientes” para mantener a los seres humanos vivos durante un mes y enfermos por el resto de sus vidas<sup>81</sup>.

Para los wayú la cultura es la vivencia del amor que sostiene los rituales con los que celebran la vida o la muerte.

Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, Israel, Guatemala, Hungría, Nueva Zelanda y Australia votaron en contra de la Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos<sup>82</sup>. Se abstuvieron de votarla 54 naciones, entre ellas Colombia, y 121 países la aprobaron en busca de un cambio de rumbo en la visión económica global dominante.

Una humanidad diversa que se alimenta y se reproduce gracias a la cultura.

La cultura no se puede globalizar.

Pero aún más. En el ámbito nacional es necesario promover un cambio cultural en las relaciones sociales heredadas de la Colonia y signadas por el sometimiento, el capricho y la arbitrariedad frente a los más débiles, es decir, donde la igualdad ha sido una bandera subversiva y estigmatizada, en un contexto de reconstrucción de relaciones rotas como consecuencia del conflicto armado, emerge esta necesidad del proceso de justicia transicional de alcanzar la paz y la reconciliación después de cinco décadas de conflicto armado.

La Carta establece que “La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad”, y su fomento es un deber en todas las

---

81 El numeral 2 artículo 23 de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos establece que “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a utilizar y proteger su medicina tradicional y a preservar sus prácticas médicas, lo que engloba el derecho a acceder a las plantas, los animales y los minerales que emplean con fines médicos y a conservarlos”.

82 “Colombia no votó a favor de la declaración de los derechos campesinos en la ONU”, *El Espectador*, Bogotá, 18 de diciembre de 2018, disponible en [<https://www.elespectador.com/economia/colombia-no-voto-favor-de-la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu-articulo-829877>].

etapas del proceso de creación de la identidad nacional (art. 70, CN). Según el artículo 1.º de la Ley 397 de 1997 “La cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos, y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias”.

En 1991 Colombia reconoció en su Carta Política el carácter pluriétnico y multicultural de la nación, y la protección y promoción de los derechos de los pueblos afro e indígenas. El numeral 1 del artículo 26 de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos establece que

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a disfrutar de su propia cultura y a obrar libremente por su desarrollo cultural sin injerencias ni discriminaciones de ningún tipo. También tienen derecho a preservar, expresar, controlar, proteger y desarrollar sus conocimientos tradicionales y locales, como sus modos de vida, sus métodos de producción o tecnologías o sus costumbres y tradiciones. Nadie podrá invocar los derechos culturales para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional ni para limitar su alcance.

Un instrumento que reitera los tratados internacionales suscritos por Colombia para la protección de sus minorías étnicas y que se compagina con el sistema constitucional colombiano.

Es por eso que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, el cual puede incluso reglamentar los derechos especiales de los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica (art. 72, CN)<sup>83</sup>.

En efecto, la proclamación de una nación pluriétnica y multicultural fue trazada con la convicción de los constituyentes de otorgar pleno reconocimiento a las minorías étnicas y velar por su preservación y protección.

El reconocimiento del pluralismo y de la diversidad étnica trae como consecuencia la aceptación por la sociedad mayoritaria de la existencia de

---

83 J. PIETRO DE PEDRO. *Derechos culturales y desarrollo humano*, España, Instituto para la Comunicación Cultural de la Universidad Carlos III y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2004.

sistemas jurídicos y políticos alternativos que hacen a las comunidades indígenas y afrodescendientes titulares de derechos fundamentales, y sujetos de una protección reforzada de la Constitución como consecuencia de una evolución histórica de exclusión y discriminación que es necesario superar. En otras palabras, los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes hacen parte del patrimonio cultural de Colombia y existe la obligación de buscar siempre y en todo momento su preservación, ante ataques o amenazas que atenten contra su supervivencia.

El artículo 7.º de la Carta establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; una realidad sociológica que se traduce en la protección de la identidad de cada grupo humano y de sus manifestaciones culturales.

A su turno, el artículo 8.º establece como una obligación, no sólo del Estado sino de todas las personas, proteger las riquezas culturales y naturales que hacen parte del patrimonio que identifica y une a los colombianos como nación. Así, por ejemplo, las lenguas y dialectos de los grupos étnicos, además del idioma castellano, son también idiomas oficiales en sus territorios, de manera que la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas será bilingüe, y se denomina etnoeducación, porque incorpora en su pensum todos los valores tradicionales que como pueblo quieren transmitir a sus futuras generaciones y al resto de la nación colombiana (art. 10.º, CN).

Asimismo, los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes tienen derecho a la paz (art. 22, CN) y a circular libremente por el territorio nacional (art. 24, CN), así como a gozar de un trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25, CN).

Con respecto al territorio colectivo, el saneamiento y ampliación de los resguardos indígenas y de los consejos comunitarios de los pueblos afrodescendientes es una prestación del Estado, obligado a promover el acceso a la propiedad colectiva (art. 60, CN), y a garantizar la condición inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras comunales de los grupos étnicos y sus resguardos, lo que significa la imposibilidad de realizar negocios jurídicos o de transferir la propiedad, aun mediante herencia o adquisición de terceros por prescripción. La presencia de colonos en territorios colectivos impone al Estado el saneamiento de la propiedad colectiva (art. 63, CN).

La autodeterminación de los pueblos indígenas y afrodescendientes, producto de su cosmología, supone un sistema de valores y creencias fundados en un vínculo entre el humano y la naturaleza que tiene protección constitucional. La Carta Política protege esos modos de entender el mundo, un respeto que es la base del principio de diversidad cultural: impide al Estado imponer normas, creencias y valores que socaven dichas convicciones, y le impone el deber positivo de promoverlas cuando se vean amenazadas. Es el caso, por ejemplo, de los conocimientos ancestrales que los pueblos tienen para la producción de alimentos en su territorio, por lo cual imponer una norma que obligue a los pueblos indígenas y afrodescendientes a utilizar determinadas semillas va en contravía de dicho principio y quebranta la autonomía reconocida en la Carta.

La Carta Política establece que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación (último inc., art. 333, CN). En tal sentido, el Estado debe intervenir en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía dirigida a mejorar la calidad de vida de los habitantes, en especial de las personas de menores ingresos, y para promover la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (art. 334, CN).

El territorio es el espacio donde se preserva y desarrolla una comunidad étnica y tiene para sus habitantes un lazo con su propia existencia, razón por la cual, el territorio indígena y afrodescendiente tiene una limitación no sólo a la propiedad privada sino también a la propiedad pública. Si bien el Estado es propietario del subsuelo, y tiene la potestad de explotarlo para mejorar las condiciones económicas de la población, encuentra en dicha pretensión un límite constitucionalmente protegido, radicado en la garantía de preservación de la integridad étnica, lo que supone que dicha explotación no se puede hacer poniendo en riesgo o vulnerando la integridad, cultural, social y económica de los grupos étnicos que ejercen su soberanía en dicho territorio.

Se plantea, entonces, la tensión entre dos derechos de igual importancia: por una parte, la preservación de la diversidad étnica y cultural, y por otra, el desarrollo económico. Esta tensión supone el derecho de los titulares a ser considerados cuando quiera que se planea realizar en su territorio alguna intervención que pueda afectarlos, derecho que se traduce en una

obligación constitucional que proviene del desarrollo de normas internacionales a las cuales ha adherido Colombia: el derecho a ser consultados antes, y la correlativa obligación de consultar previamente el parecer de los titulares de territorio en torno al estudio de los efectos e impactos que dicha intervención podría acarrear, con el fin de incorporar elementos que permitan ponderar esos dos valores en tensión y prevenir la destrucción o eliminación del valor constitucional de la diversidad étnica y cultural<sup>84</sup>.

La Sentencia T-282 de 2011 recoge varios pronunciamientos del alto tribunal que conforman una doctrina muy sólida en la protección que otorga la Carta pluriétnica y multicultural a las minorías étnicas:

La Corte Constitucional ha desarrollado una vasta jurisprudencia en relación con el alcance del pluralismo y la diversidad étnica, principios constitucionales que asumen el carácter multiétnico de la nación y prevén la existencia de sistemas jurídicos y políticos alternativos al del grupo mayoritario, con el fin de preservar el patrimonio cultural y los modos de vida de los distintos colectivos humanos que componen la nación. [...]. La caracterización de los pueblos indígenas como sujetos de especial protección constitucional atiende a su situación de vulnerabilidad, originada en los siguientes aspectos históricos, sociales y jurídicos: la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión); [...] la voluntad de preservar o reconstruir costumbres ancestrales, el linaje ancestral, y el auto

---

84 Corte Constitucional. Sentencia SU-383 de 2003, M. P.: Álvaro Tafur Galvis: las autoridades “deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con sus tierras y territorios, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, atendiendo de manera particular los aspectos colectivos de dicha relación”. Así mismo, en cada caso concreto la determinación de la gravedad de la posible afectación de la integridad étnica y cultural del grupo indígena o la comunidad afrodescendiente en particular, “el intérprete tendrá que remitirse, de todas maneras, a las características específicas de la comunidad, consultando el efecto de la medida en consideración al pueblo de quien se trata”: Sentencia T-349 de 1996; en igual sentido cfr. Sentencias T-523 de 1997, M. P.: Carlos Gaviria Díaz, y SU-383 de 2003, M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

reconocimiento de los pueblos aborígenes como culturalmente diversos son criterios determinantes de la identidad étnica diferenciada. [...]. Sin este derecho los anteriores [identidad cultural y autonomía] son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura<sup>85</sup>.

Producto de la concertación llevada a cabo con los pueblos indígenas y afrodescendientes, el gobierno nacional expidió los Decretos 4633 y 4635 de 2011, reglamentarios de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que definen el contenido y alcance de la reparación integral de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, los daños sufridos en el marco del conflicto armado, y los efectos concomitantes y subyacentes producidos a su autonomía, autodeterminación y territorio.

Dichos decretos constituyen un hecho histórico que marca un hito en las relaciones entre los pueblos indígenas y afrodescendientes y el Estado, porque incorpora su derecho propio como principio fundamental y pauta de interpretación de sus normas. La consecuencia de esta incorporación no es de poca monta: supone que el abordaje del proceso de reparación integral se debe producir mediante el reconocimiento previo del pueblo o comunidad, de su cultura, usos, costumbres, reglas orales, cosmovisión, entre otros elementos, para configurar una estrategia que conduzca efectivamente a la construcción de un plan de reparación integral del pueblo afectado.

Otro aspecto que vale la pena destacar de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos en relación con la cultura tiene que ver con la promoción de los derechos de las mujeres rurales. En efecto, la cultura patriarcal es considerada por los numerales 1 y 2 (literal j) del artículo 4.º de la Declaración:

Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para erradicar todas las formas de discriminación de las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales y para promover su empoderamiento de manera que puedan disfrutar plenamente, en pie de igualdad con los hombres, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y obrar por el desarrollo económico,

---

85 Corte Constitucional. Sentencia T-282 de 2011, M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.



social, político y cultural del ámbito rural, participar en él y aprovecharlo con total libertad [...].

Un hecho importante a destacar es la firma de un acuerdo de colaboración público-privada entre Colombia, el Foro Económico Mundial y el BID, suscrito por el gobierno del presidente Iván Duque para promover la igualdad de género laboral. Según el presidente del BID, Luis Alberto Moreno, la iniciativa busca crear las líneas de base para que, desde las empresas, se impulse la paridad de géneros<sup>86</sup>.

Otro aspecto a destacar en la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos tiene que ver con la garantía de su derecho a la participación ejercida por los líderes sociales, la cual tiene una estrecha relación con la violencia política, una de las principales causas del conflicto armado. La violencia política<sup>87</sup> contra los más débiles –que en Colombia se manifiesta a través del asesinato de los líderes sociales que luchan por los derechos de sus comunidades– pone en cuestión las garantías del estado del derecho a la participación, y las mismas instituciones democráticas. Este derecho de los campesinos es atendido por el numeral 4, artículo 8.º de la Declaración Universal:

Los Estados adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la protección por las autoridades competentes de todas las personas, individualmente o en asociación con otras, frente a todo acto de violencia, amenaza, represalia, discriminación de derecho o de hecho, presión o cualquier otra acción arbitraria

---

86 Colombia firmó un acuerdo con el Foro Económico y el BID, *El Espectador*, 25 de enero de 2019, p. 14.

87 Indepaz. “Informe de líderes, defensores de DDHH, miembros de las FARC y sus familiares asesinados durante 2017: “En su mayoría, los asesinatos selectivos de este grupo de sujetos son por motivaciones políticas (entre las cuales se destaca la persecución a hombres y mujeres inmersos en la defensa de derechos de grupos vulnerables como LGTBI, indígenas y mujeres), denuncia de irregularidades o actos de corrupción de las autoridades locales, resguardo de territorios, manifestaciones en contra de proyectos extractivos o minero energéticos y liderar procesos de restitución de tierras”, p. 82, disponible en [<http://www.indepaz.org.co/informe-de-lideres-defensores-de-ddhh-miembros-de-farc-y-sus-familiares-asesinados-durante-2017/>].

resultante del ejercicio legítimo y la defensa de los derechos descritos en la presente Declaración<sup>88</sup>.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 9.º vincula a los Estados en el fomento del diálogo y la interlocución a través del apoyo que deben brindar a la formación de las organizaciones campesinas.

En efecto, el instrumento internacional establece que

Los Estados adoptarán medidas apropiadas para fomentar la fundación de organizaciones de campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, como sindicatos, cooperativas u otras organizaciones, en particular con miras a eliminar los obstáculos a su fundación, a su crecimiento y al ejercicio de sus actividades lícitas, como toda discriminación legislativa o administrativa que afecte a dichas organizaciones y a sus miembros, y les proporcionarán apoyo para fortalecer su posición en la negociación de arreglos contractuales a fin de que las condiciones y los precios estipulados sean justos y estables y no vulneren sus derechos a la dignidad y a una vida decente.

La Declaración señala el deber del Estado de establecer instancias para la participación efectiva de los pequeños pescadores y trabajadores de la pesca, ganaderos, silvicultores y otras comunidades locales, para que puedan hacerse oír, defender sus derechos humanos<sup>89</sup> y sus derechos de tenencia, y

---

88 Según el numeral 2 artículo 3.º de la Declaración, “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a definir y desarrollar prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo”.

89 Según el numeral 2 artículo 8.º, “Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho, individual y colectivamente, en asociación con otros o como comunidad, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Con las limitaciones señaladas en el numeral 3 del mismo artículo, según el cual “El ejercicio de los derechos previstos en el presente artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

garantizar el uso sostenible de los recursos naturales de los que dependen. En efecto, el numeral 2 del artículo 10.º establece que

Los Estados promoverán la participación de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar su vida, su tierra y sus medios de subsistencia, para lo cual respetarán la fundación y el desarrollo de organizaciones enérgicas e independientes de campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y promoverán su participación en la preparación y aplicación de las normas en materia de seguridad alimentaria, trabajo y medio ambiente que puedan concernirles<sup>90</sup>.

Finalmente, es importante referirse a las normas que la declaración universal contempla respecto de la efectividad de los derechos. Este punto es fundamental para la construcción de Estado en lo local, y está previsto en el punto 1 del Acuerdo de Paz, sobre RRI, y que tiene que ver con la creación de la jurisdicción agraria.

En efecto, la Declaración Universal establece el deber de los Estados de facilitar el acceso a los tribunales, a los agentes de policía, a los fiscales y los abogados, y de establecer recursos efectivos para obtener reparación en caso de violencia, abuso y explotación. A su turno el numeral 2 del artículo 12 de la Declaración Universal establece que

Los Estados brindarán un acceso sin discriminaciones, mediante organismos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios oportunos, asequibles y efectivos para solucionar las controversias en el idioma de las personas afectadas, y proporcionarán recursos rápidos y efectivos, que podrán incluir el derecho de apelación, la restitución, la indemnización, la compensación y la reparación.

---

90 El numeral 1 artículo 1.º del Proyecto de ley establece que “Los instrumentos estratégicos que tengan por objetivo la preservación, reconversión y fomento de las áreas determinadas como suelos rurales agropecuarios serán concertados con las entidades territoriales, con participación de los distintos actores del área rural, con el fin de ser incorporadas por parte de aquellas en el componente rural del plan de ordenamiento territorial”.

Es importante destacar la necesidad de establecer un servicio de defensoría pública para la asistencia y defensa de los derechos de los campesinos. Al respecto el numeral 3 del artículo 12 de la Declaración establece que

Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a la asistencia jurídica. Los Estados considerarán la posibilidad de adoptar otras medidas, como la prestación de asistencia letrada gratuita, para ayudar a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales que, de otro modo, no podrían acceder a los servicios administrativos y judiciales.

Asimismo, en un contexto como el colombiano, que aún no ha logrado una paz estable, la Declaración orienta al Estado respecto del deber de brindar una protección especial a los funcionarios del Estado vinculados con el desarrollo rural porque corren el riesgo de ser víctimas de diferentes formas de intimidación, y que se atente contra su integridad física, como ocurrió en enero de 2019 en la Sierra Nevada de Santa Marta donde fue asesinado un funcionario de Parque Nacionales, presuntamente por herederos del jefe paramilitar extraditado Hernán Giraldo.

Para concluir, a lo largo de este capítulo se ha estudiado el contenido de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos, un instrumento internacional que orienta los deberes de los Estados para la promoción, prevención y protección de los derechos humanos de los campesinos y las personas que habitan el campo, procurando sistematizar dicha declaración en torno a las cuatro variables que debe atender el derecho de tierras para su efectiva eficacia: social, ambiental, económica y cultural.

Los conflictos del mundo rural requieren instrumentos jurídicos que atiendan, desde el diálogo social, el problema de conflictividad en forma integral, pues se trata no sólo de atender conflictos bilaterales sino, especialmente, conflictos multilaterales en los cuales, en muchas ocasiones pueden existir sujetos de derecho en estado de indefensión o incluso bienes jurídicos tutelados sin ningún tipo de representación, como la defensa de un río, un bosque, un humedal, la biodiversidad o incluso la integridad cultural. El juez de tierras y los funcionarios administrativos que lo apoyan deben tener una concepción holística que les permita reconocer las diferentes sinergias que se producen en los conflictos, y que para abordar los fenómenos conflictivos se deben servir de las diferentes técnicas de ponderación de intereses

que permitan al Estado garantizar los derechos, brindar seguridad jurídica, prevenir hechos de violencia y alcanzar la paz y la convivencia pacífica.

Ese es el deber ser expuesto en los capítulos I y II de este ensayo. Corresponde ahora mirar el ser, lo que está ocurriendo en la realidad con los actores sociales del territorio, las diversas conflictividades no resueltas por instituciones que denotan ausencia de Estado o, incluso, su captura y cooptación por intereses legales e ilegales, y que plantean claros riesgos de ineficacia del derecho de tierras, un derecho que se debe aplicar en el sentido de superar el conflicto armado y promover la consolidación del Estado de derecho, así como una paz estable y duradera. Un derecho transicional de tierras.

En el capítulo siguiente se aborda el problema de los riesgos de ineficacia del derecho transicional de tierras para, posteriormente, presentar los retos y desafíos del Estado, con el apoyo de la comunidad internacional, al enfrentar los problemas de ilegalidad que amenazan la democracia local. Asimismo, se propone un modelo de abordaje de las conflictividades territoriales a partir de la reparación colectiva y simbólica de las comunidades afectadas, mecanismo necesario para conseguir la paz territorial y la reconciliación local y nacional.



### CAPÍTULO III. RIESGOS DE INEFICACIA DEL DERECHO TRANSICIONAL DE TIERRAS EN LA JUSTICIA

Visto lo anterior, es conveniente volver a formular la pregunta inicial: ¿cuál es la función del derecho transicional de tierras? Se podría aventurar una fácil respuesta: resolver los conflictos para que reine la paz. Pero es una respuesta simplista, pues en una frágil democracia como la que exhibe actualmente Colombia<sup>91</sup>, el derecho de tierras tiene el reto de promover una reforma institucional para fortalecer el Estado y garantizar la no repetición de los hechos de violencia.

En este capítulo se proporcionan algunos elementos que constituyen riesgos de eficacia del derecho transicional de tierras, con una advertencia: el problema del país no es la falta de normas, pues puede existir una extensa normativa que modele la función de control que debe ejercer una autoridad ambiental en relación con la calidad del agua en un territorio, pero si dicha autoridad está corrompida, responde sólo a intereses particulares con absoluta impunidad, y el líder social que la denuncia es asesinado, no es posible predicar garantías de no repetición de los fenómenos de violencia en el mundo rural.

En virtud de lo anterior, si bien la interpretación del derecho de tierras se debe realizar en el marco de la justicia transicional, es decir, con un enfoque reparador y de garantía de no repetición (atender el pasado de las causas del conflicto), también en prospectiva, desde el punto de vista del derecho administrativo, las políticas públicas que se implementen para desarrollar el nuevo campo colombiano deben observar el mandato constitucional contenido en el artículo 209 de la Carta Política (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad), de manera que la actuación del Estado atienda *la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*, como un imperativo para transformar una situación de ausencia de Estado. En ese sentido, es necesario fortalecer el Estado, especialmente, el Estado local, para garantizar la gobernanza del territorio. En efecto, en el análisis costo-beneficio de las medidas que se diseñen para

---

91 En los seis primeros días de 2019 se había reportado el homicidio de cinco líderes sociales que promovían la resolución de conflictos por la tierra.

la implementación del Acuerdo de Paz y de las políticas públicas de tierras que se adopten, la acción estatal debe estar guiada hacia el cumplimiento de los fines del Estado, en especial, la obligación de servir al interés general.

Encontrar un interés general que oriente las medidas que se adopten para construir la paz supone dotar el análisis de un enfoque territorial que considere la participación de los diferentes intereses que muchas veces se contraponen, o que deben ser sacrificados en función de ese interés general.

Para este ejercicio es fundamental recoger las previsiones del Acuerdo de Paz respecto del deber ser de la intervención del Estado en el territorio, tarea que se desarrolla en el capítulo v de este ensayo. Pero antes es conveniente hacer un somero repaso de los factores estructurales (el ser, las prácticas actuales) instaurados por el conflicto armado, porque el derecho de tierras debe tener la virtud de contribuir a la transformación de dichas prácticas y evitar que se reproduzca la violencia en el campo. Es el enfoque de reparación y reconciliación que la justicia transicional debe buscar en la aplicación del derecho de tierras.

Una breve aproximación indica cuatro grandes causas que han reproducido en forma cíclica el conflicto armado en Colombia: 1. Violencia política; 2. Ausencia de Estado; 3. Violencia por la tenencia de la tierra, y 4. Narcotráfico.

Con el estudio de la sentencia proferida por el Tribunal de Justicia y Paz en contra de Ever Veloza, alias HH, comandante paramilitar de los bloques Bananero y Calima, es posible dibujar un contexto que proporciona algunas de las características que dominan estas causas estructurales, porque son ellas las que debe remover el derecho de tierras en la justicia transicional.

#### A. PRÁCTICAS INSTAURADAS POR EL CONFLICTO ARMADO Y ABANDONO DEL ESTADO

La primera hipótesis es que el Estado central abandonó al Estado local, lo cual trajo como consecuencia la ausencia del Estado en vastas regiones del país, y la expansión de grupos armados y economías ilegales.

Colombia es un país centralista. Contrario a la Constitución de 1991 que proclamó un Estado descentralizado, los esfuerzos por dotar a las entidades territoriales de una mayor autonomía no han sido aún exitosos, entre otras



razones por la existencia del conflicto armado desde la segunda mitad del siglo XX.

Bogotá, la capital del país, donde se definen la mayor parte de las políticas públicas, está ubicada en una Sabana en la cordillera oriental a 2.600 msnm; para llegar de allí al océano Pacífico es necesario descender a menos de 800 metros al valle del río Magdalena, la principal arteria fluvial del país –que desemboca en el océano Atlántico–, en cuyas orillas se asienta el 80% de la población y que produce el 85% del PIB nacional y continuar el viaje escalando la cordillera central hacia el Alto de La Línea (3.200 msnm) para después volver a descender a 1.000 msnm, al valle del río Cauca, la segunda arteria fluvial más importante<sup>92</sup> que desemboca en el piedemonte que remata la cordillera Central, en la depresión momposina, y luego es necesario ascender de nuevo otra gran montaña, la cordillera occidental (con alturas que llegan a 4.800 msnm), y descender nuevamente, esta vez hacia el puerto de Buenaventura, el mayor en el occidente del país. Un esfuerzo descomunal representado por una ruta que serpentean los camiones que llevan y traen carga del puerto hasta Bogotá a lo largo de 800 kilómetros y cuyo trayecto puede durar hasta dos días<sup>93</sup>.

---

92 J. P. RUÍZ SOTO. “Hidroituango, síntesis de un país ilegal”, *El Espectador*, 13 de febrero de 2019. Para el experto ambientalista “[Hidroituango] no es la única agresión que ha recibido el río Cauca. La agresión se inició hace décadas, con la tala del bosque ribereño a lo largo de la cuenca, la conversión de sus ciénagas en potreros y cultivos, y el descargue de aguas servidas de pueblos y ciudades. Se incrementa al atrapar los sedimentos en las represas y se convierte en agresión a la salud pública cuando se vierte mercurio y cianuro por la explotación del oro. Tenemos que aprender del horror de Hidroituango. Ahora que la tecnología permite democratizar la generación de energía, debemos suspender los megaproyectos, incentivar la generación de energía eólica y solar desde las casas y pequeñas propiedades, y conectar estos pequeños generadores a la red de distribución. Esto ya está inventado y operando en muchos lugares del mundo, desde Washington hasta Pekín, pasando por Europa y África. Dados los altísimos costos económicos, sociales y ambientales de las grandes presas y del carbón, hoy las energías solar y eólica son alternativas mucho más baratas”.

93 Un interesante análisis de los efectos negativos de la centralización se puede ver en “Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales”, M. GARCÍA VILLEGAS; M. GARCÍA SÁNCHEZ, J. C. RODRÍGUEZ RAGA, J. E. REVELO REBOLLEDO y J. R. ESPINOSA

El gobierno de una nación pluriétnica, multicultural y extensa, puede ser otra de las principales razones por la cual hay ausencia de Estado en un vasto territorio<sup>94</sup>. Con más de mil municipios distribuidos en 32 departamentos, desde Bogotá el presidente de la República solía nombrar a los 32 gobernadores, y ellos a su vez a más de mil alcaldes municipales, hasta 1988 cuando se celebró la primera elección popular de alcaldes. Poco después, en 1991, se proclamó a Colombia como un Estado unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales. Apenas una proclamación.

Un rasgo de ese centralismo que se instauró en medio de la confrontación armada fue el acento militar que el centro de Bogotá proporcionó a la periferia, o a *las regiones apartadas*, como era común denominar a las comisarías e intendencias que conformaban los territorios nacionales y cuya realidad era desconocida. El fracaso de la descentralización, un modelo de democracia participativa que acercaría el Estado a los ciudadanos, se debió, entre otras razones, al escaso acompañamiento técnico que brindó el Departamento Nacional de Planeación en la transición hacia el Estado local, un factor más que pudo determinar el abandono del Estado central. De la noche a la mañana muchos municipios debieron organizar su hacienda pública sin un claro y efectivo acompañamiento técnico del Estado central<sup>95</sup>.

---

RESTREPO. Colección Dejusticia, Bogotá, 2011, disponible en [[https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_246.pdf](https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_246.pdf)].

94 A. REYES POSADA. *Guerreros y campesinos. El despojo de tierra en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, Friedrich Ebert Stiftung, 2009, p. 1: “Es muy difícil generalizar sobre Colombia, por la diversidad regional del país y la debilidad del poder central de Bogotá, que ha sido retado sucesivamente por las élites terratenientes, las guerrillas, los narcotraficantes y los paramilitares. Esta paradoja permite entender el fracaso del país para resolver el problema de la injusta distribución de la tierra y su consecuencia principal, el desarraigo violento del campesinado y la concentración de la tenencia en manos de narcotraficantes y señores de la guerra”.

95 L. J. GARAY SALAMANCA y E. SALCEDO-ALBARÁN. “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia”, en *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2010, p. 103: “Desde 1986 se supuso, [...] que los gobiernos locales podían asumir funciones administrativas que nunca habían ejecutado. [...] La posibilidad de que diversos actores puedan aprovechar las fallas institucionales, así como las debilidades técnicas y administrativas, para poner la estructura institucional local al servicio de sus propios intereses, constituye uno de los riesgos más graves”.

Hay que entender que el 80% de los municipios no tiene más de 35.000 habitantes, por lo que son considerados municipios fiscalmente débiles que dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central, y cuyos recursos deben ser destinados al cubrimiento de necesidades como la salud, la educación y el agua potable, máximas tareas que cumplen los alcaldes municipales<sup>96</sup>. Esta dependencia fiscal tiene consecuencias negativas para la gobernabilidad del territorio, es decir, para la capacidad del gobernante local al momento de hacer cumplir la ley y, lo principal, para recaudar los impuestos, en especial su principal fuente de financiación: el impuesto predial<sup>97</sup>.

Este signo de ausencia de Estado evidencia que la mayoría de los municipios tienen sus catastros desactualizados<sup>98</sup>, y más de la mitad de los predios rurales carecen de un registro inmobiliario que los identifique, es decir, la mitad de los predios rurales en Colombia permanece en la informalidad.

La ausencia de un catastro es uno de los principales riesgos para la eficacia del derecho de tierras<sup>99</sup>. El no cobro del impuesto predial es quizá el

96 Es interesante reseñar el análisis de S. KALMANOVITZ en su columna de *El Espectador* de mayo de 2018, “La Descentralización centralista”: “... hace 122 años fue derrotado el federalismo liberal [...] que erigió un tortuoso y débil Estado centralista. Los poderosos estados soberanos que recaudaban impuestos [...] fueron atomizados y desplazados por los enclenques departamentos y la vida municipal se debilitó. [...] Hoy los municipios [...] financian con recursos propios el 38% de sus gastos. Los más robustos aportan el 55% de sus gastos, mientras los más débiles [...] sólo el 11%. [...]. Iván Duque (propone) congelar el impuesto predial por tres años, oponerse al nuevo catastro y devolver impuestos a los ricos [...] implica un violento constreñimiento de los recursos disponibles para la descentralización [...]”.

97 M. GARCÍA VILLEGAS et al. “Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia”, Documentos Dejusticia 28, *Ideas para construir paz*, Bogotá, 2016, p. 44: “[...] hay resultados de investigación robustos que muestran que la financiación a través del predial se traduce en mayor garantía de derechos, cosa que no pasa si los recursos vienen por transferencias”.

98 *Ibíd.*, p. 37: “Mientras mayor es la desactualización menor es el valor del impuesto predial obtenido”.

99 Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3792 de 2014. “Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2014”, Bogotá, 2013, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/>]

principal incentivo de las personas para concentrar en su poder la tierra: si da lo mismo tener mil hectáreas que ochenta mil porque simplemente no existe ningún impuesto, resulta un buen negocio especular con la tierra<sup>100</sup>. A la vez, la informalidad, o mejor, la ausencia de formalización de la propiedad, produce un contexto de inseguridad jurídica fértil para el despojo de la propiedad, sobre todo a campesinos en condición de vulnerabilidad, alejados de un aparato de justicia que los defienda.

Si a dicho contexto se añade la presencia de actores armados ilegales con gran influencia política sobre las autoridades locales<sup>101</sup>, el cobro de un

Econ%C3%B3micos/3792.pdf]. Según el documento, “La información catastral es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales, la estratificación socioeconómica, el ordenamiento territorial, el saneamiento de la propiedad, la formalización de la propiedad rural, la restitución de tierras y el fortalecimiento del mercado de tierras”.

100 Centro Nacional de Memoria Histórica. “¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”, Bogotá, 2013, p. 191: “Los cambios en la configuración del país rural no pueden disociarse del abandono y el despojo de tierras que han acompañado la disputa territorial. Un territorio que se reorganiza sin interferencias por la presencia precaria del Estado en el país rural o simplemente por la expulsión de la población permite imponer el tipo de desarrollo de los intereses en que se soportan los actores armados [...] Las magnitudes revelan que hay más tierra abandonada que superficie agrícola cultivada, lo que expresa el catastrófico resultado de la concentración de la tierra y la reconfiguración del mundo rural impuesta por los actores armados. [...] Así, no sorprende entonces el alto nivel de concentración de la tierra que se registra en la Colombia rural (1,1% de los propietarios concentra el 52,2% de la tierra), ni la prevalencia de la sobreutilización del suelo para el latifundio ganadero (39,2 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería, sobre un potencial apto de 24 millones), y la subutilización para la actividad agrícola (4,1 millones de hectáreas sembradas sobre un potencial apto de 21,5 millones).

101 “Los paramilitares se lanzaron a cooptar la representación política local y regional. Buscaban en realidad intervenir el Estado central para asumir las riendas del poder nacional, [...]. El Pacto de Ralito —entregado por Salvatore Mancuso en su primera versión ante los fiscales de Justicia y Paz— demostró la alianza entre las estructuras paramilitares con amplios sectores militares, económicos, políticos y sociales de todo el país. [...] La guerra adquirió un nuevo rostro: la ocupación del territorio a sangre y fuego, la vinculación masiva de los narcotraficantes en la empresa paramilitar y una estrategia de captura del poder local e influencia en el poder nacional [...]”: Centro Nacional de Memoria Histórica. “¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad”, Bogotá, 2013, p. 160. El autor cita la publicación del Instituto de Estudios del

impuesto predial con autoridades débiles resulta ser una tarea imposible. Gutiérrez Sanín describe con ironía esta misión imposible:

Un funcionario de un pequeño municipio que quiere recolectar el impuesto predial se dirige a un fundo inmenso, quizás montado en una vieja moto manejada por un policía. Lo recibe un señor afable, que les ofrece de comer y beber, y gasolina para la moto, mientras se ven en la distancia grupos de personas excelentemente armadas [...] No es muy creíble que, en este escenario, pueda en realidad recoger su impuesto predial [...] En los dominios paramilitares [...] los funcionarios permanecían bajo presión y/o en contacto con los comandos paras, y estos a su vez, muy frecuentemente tenían relación orgánica con gremios de la producción<sup>102</sup>.

El funcionario de hacienda del municipio dominado por mafias que se atreve a emprender un proceso de levantamiento catastral para cobrar el impuesto predial simplemente abandona su cargo o puede ser asesinado con total impunidad. Es un contexto que aún impera en muchas zonas dominadas por actores ilegales.

La ausencia de cobro de un impuesto predial incentiva la concentración y especulación de la tierra, y la informalidad de la propiedad rural, lo que a su vez propicia el despojo; se trata de dos rasgos de ausencia de Estado, es decir, anomalías que hacen parte de las medidas de reforma institucional inscritas en las garantías de no repetición que la justicia transicional debe corregir para evitar que sigan siendo causa de violaciones al derecho de propiedad rural.

Otro rasgo a destacar es la corrupción, que tiene diversas manifestaciones.

Edgar Revéiz recoge las diferentes definiciones de corrupción, entre ellas las del IEMP y de la ESAP<sup>103</sup>:

---

Ministerio Público (IEMP) y la Escuela Superior de Administración Pública, cit., pp. 140-141.

102 F. GUTIÉRREZ SANÍN. "Instituciones y territorio", en *La descentralización en Colombia. En 25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2010, p. 33.

103 E. REVÉIZ. *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados: cooptación o democracia*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2016, p. 70.

Para Kaufmann del Banco Mundial, la corrupción es el abuso de un cargo público [...] para obtener beneficios personales; para Alam es el sacrificio del interés del principal (público) por el del agente (funcionario), o la violación de normas que definen el comportamiento del agente; para Thoumi es un servicio público que se desvía para fines privados o el uso del gobierno como un botín que se reparte entre privilegiados.

Citando a la Procuraduría General de la Nación, que hace suya la definición de corrupción de Transparencia Internacional, esta incluye tres elementos:

[...] i) El mal uso del poder; ii) Un poder encomendado, es decir, puede estar en el sector público o privado; iii) Un beneficio privado que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia o amigos. En paralelo, para Transparencia por Colombia la corrupción se define como el abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones (ibíd., IEMP-ESAP: 168)<sup>104</sup>.

Finalmente, para Zafra la corrupción

... incluye tanto el sector público como el privado y las organizaciones criminales (delitos de contrabando y narcóticos, tráfico de influencias, cohecho, uso de información privilegiada, contratación pública, financiación ilícita de partidos políticos, evasión de impuestos y degradación del medio ambiente) donde es imposible la ocurrencia de delitos de funcionarios públicos sin la complicidad y la co-participación de particulares<sup>105</sup>.

El lector que quiera profundizar en este aspecto se debe remitir a las publicaciones recientes de la Universidad Externado de Colombia y a los autores Garay y Salcedo Albarán que muestran un desafío que es quizá el principal

---

104 E. REVÉIZ. Op. cit., p. 71.

105 G. ZAFRA. *La corrupción, la convención interamericana, sus alcances y sus límites. El problema ideológico*, Talleres de divulgación e implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1999.

obstáculo para la aplicación de las políticas públicas rurales en Colombia y de riesgo de ineficacia del derecho de tierras<sup>106</sup>.

Aquí se ilustra brevemente la corrupción que se favoreció y reprodujo por ausencia del Estado debido al conflicto armado, y al permanente enfrentamiento militar, lo que sirvió para eclipsar la ineficacia de los gobiernos a la hora de implementar las diferentes políticas públicas que hubieran podido representar un mayor control ciudadano<sup>107</sup>. Para no hablar del asesinato sistemático de líderes sociales como veedores de los gobiernos locales. Por ejemplo, la imposibilidad de intervenir en territorios cooptados por grupos armados hizo de la inactividad del Estado un signo del incumplimiento de las leyes agrarias, de la omisión del ejercicio de control y de la potestad sancionatoria en la función social y ecológica de la propiedad, de la distribución inequitativa de la tierra y de los recursos naturales, y de la ausencia de ordenamiento territorial, entre otras responsabilidades del Estado que se aplazaron so pretexto del combate militar.

Otro factor de desestabilización ha sido el régimen clientelista del sistema electoral heredado de los albores de la República, que en lo local quedó a merced de barones y gamonales cuyo poder ejercen basados en el acaparamiento de la tierra, como señores feudales, controlando los votos en la pirámide electoral que elige al presidente de la República.

Este esquema de organización política y clientelista significó la captura de las menguadas rentas públicas territoriales y fue también un signo de ineficacia del Estado. Con otro matiz, la ausencia de mérito y de capacidad técnica para el ingreso a la función pública instauró un régimen de “amiguismos” al que sólo le bastaban funcionarios sin capacidad técnica puestos al servicio de sus intereses dominantes en contra del interés de las

---

106 J. C. HENAO y C. ISAZA ESPINOSA (eds.). *Corrupción en Colombia*, Bogotá, 2018; cfr. también L. J. GARAY y E. SALCEDO-ALBARÁN. *El gran libro de la corrupción en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 2018.

107 “Poner los ojos sobre ese conflicto ha ayudado a que los gobiernos no sufran mucha crítica por lo que hacen o no hacen en otras áreas”: A. BERRY. “Aspectos jurídicos, políticos y económicos de la tragedia de la Colombia rural de las últimas décadas: hipótesis para el análisis”, en *Tierra, guerra y Estado, Revista Estudios Socio-jurídicos*, vol. 16, Bogotá, Universidad del Rosario, Grupo de Investigaciones Socio-Jurídicas Carlos Holguín Holguín, enero-junio de 2014, p. 20.

comunidades, es decir, el mantenimiento de una democracia formal que se tradujo en la omisión del cumplimiento de las responsabilidades del Estado, y que trajo consecuencias negativas en la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, y prácticamente una parálisis cuando no una desviación de poder para favorecer intereses particulares. Un contexto que aún persiste en las principales zonas azotadas por el conflicto armado.

Los intentos de reforma agraria de las leyes dictadas en los años 36, 61, 88 y 94 fueron tempranamente resistidos por los terratenientes, los *señores de la guerra*, para quienes hablar de redistribución de la tierra se convirtió en un ultraje provocado por el comunismo internacional, estigmatización que facilitó las agresiones contra el movimiento campesino que reivindicaba el trabajo agropecuario como símbolo de la justicia social en el campo. Se trata de una faceta no resuelta del conflicto armado de la época denominada de La violencia, un enfrentamiento político desatado entre liberales y conservadores que cobró la vida de más de 300.000 personas en los años 50, que permanece anclado en el imaginario colectivo, y cuyo estigma son los cientos de líderes sociales asesinados sistemáticamente por los grupos armados, como lo muestra la trayectoria ascendente de tales crímenes políticos en 2018.

Algunos rasgos de la corrupción del Estado en ese contexto de conflicto armado dan cuenta de prácticas ilegales contra la población campesina y desplazada cometidas por el gobierno central (INCODER, Ministerio de Ambiente, Agencias de licencias ambientales y mineras, etc.), por jueces ordinarios e, incluso, por el propio Ministerio Público. Una mera enunciación de los métodos y prácticas demostradas por las sentencias de justicia y paz, y por las decisiones de la jurisdicción especializada de restitución de tierras, da cuenta de claros riesgos de ineficacia del derecho transicional de tierras:

– La caducidad de la adjudicación de baldíos a campesinos desplazados para ser entregados por funcionarios del INCORA a testaferros de actores armados<sup>108</sup>.

---

108 Al respecto la Sentencia 2013-00361-00 del 30 de julio de 2014, municipio de Turbo. Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras Sala Primera: “El juez [...] descubrió, que el funcionario del INCORA,



- La declaración fraudulenta por jueces ordinarios de la propiedad (sin inspección ocular) en juicios de pertenencia.
- La falsedad de documento público por notarios y registradores.
- La adjudicación de predios de reforma agraria del INCODER sin el lleno de requisitos.
- La adjudicación de predios de reforma agraria que exceden la Unidad Agrícola Familiar (UAF).
- El otorgamiento de licencias para la explotación minera en territorios étnicos sin consulta previa<sup>109</sup> y sin licencia ambiental.
- La omisión del Estado en su potestad sancionatoria contra la explotación irracional<sup>110</sup>.

---

Clímaco Chamorro Mendoza, era quien había sido el autor intelectual y material del acta de renuncia a la parcela”.

109 Cfr. al respecto Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín. Sala especializada en Restitución de Tierras. Sentencia 007 de 2014. Restitución de Derechos Territoriales del Pueblo Emberá Katío, Resguardo Alto Andágueda. Señala el Tribunal, como fenómenos que subyacen al conflicto armado, la actuación del Estado que, violando los derechos fundamentales a la consulta previa, ha expedido diversos permisos y licencias sobre el territorio de la comunidad indígena amparada. En efecto, establece el juez que “La Agencia Nacional de Minería hasta el mes de octubre de 2012 ha otorgado trece (13) títulos mineros a particulares [...] la Empresa AngloGold Ashanti Colombia S. A. ha recibido siete (7); Exploraciones Chocó Colombia ha recibido tres (3) y las Empresas Capricornio S.O.M., Costa S.O.M., y Negocios Mineros S.A., [...] abarcan el 62% de la extensión total del mismo, lo cual nos permite observar, de bulto, que puede incrementar los daños y cambios sociales, como sería la ocupación de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para su subsistencia física y cultural, mayor afectación a las fuentes hídricas de la zona, contaminación del aire, producción de residuos sólidos y deforestación, entre otras consecuencias; por lo que, en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea [...] De ahí que no puedan salir airoso las posturas de oposición expuestas por los concesionados, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y el mismo Ministerio Público, que se fundan en la presunción de legalidad del contrato administrativo”.

110 Cfr. al respecto Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán. Auto interlocutorio 023 de 2013, radicado: 19001-31-21-001-2012-00136-00. Medida cautelar. En el caso del Consejo Comunitario Amanecer Negro de Timbiquí, el juez cautelar señala que “en la actualidad en territorios del consejo comunitario

- La adjudicación por jueces ordinarios e INCODER de predios en territorios colectivos reconocidos por el Estado<sup>111</sup>.
- La omisión del Estado en el control del deterioro ambiental.
- La inequidad en la distribución de los recursos naturales y la apropiación ilegal del agua por particulares<sup>112</sup>.

---

existen aproximadamente 70 retroexcavadoras y 3 planchones [...] sin restricción alguna del Gobierno Nacional y sin hacer consulta previa a las comunidades [...]”; el juez cautelar establece que las “Licencias Mineras concedidas sin atender el procedimiento de autorización ambiental y desconociendo el traslape del territorio étnico con la licencia minera, (es una) conducta que da lugar a iniciar contra los funcionarios otorgantes de las licencias, acciones penales y disciplinarias. Ocho certificados de títulos mineros, donde se confirman la existencia de títulos mineros autorizados en territorios de Timbiquí Cauca, y sobrepuestos en terrenos del consejo comunitario Renacer Negro”.

- 111 Al respecto cfr. Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco, 25 de octubre de 2012, caso del Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera, que declara los hechos como un fenómeno vinculado y subyacente al conflicto armado. El juez cautelar marcó 1998 como el año en que la empresa Palmas de Tumaco S.A. “... comenzó su expansión territorial a través de compras masivas de tierras a miembros de las comunidades afrodescendientes de la región. [...] sobre predios que se presumen se encontraban ubicados en la zona de propiedad colectiva y que deben ser clarificados por parte de INCODER”. Pese a esta omisión, el juez ordinario dispuso la reivindicación de los predios reclamados por la empresa Palmas de Tumaco S.A., y por su parte INCODER persistió en su inactividad administrativa de clarificar el territorio colectivo ocasionando diversos conflictos que a la sazón muchos líderes sociales del Consejo Comunitario pagaron con su vida”.
- 112 C. TABORDA. “El río que se roban en la tierra de Gabo. Un político estaría implicado”, *El Espectador*, 15 de febrero de 2018: “Grandes productores de aceite y banano habían improvisado trincheras con sacos y restos de madera para desviar la corriente y regar los cultivos de sus fincas [...] del río que asomaba en Pueblo Viejo [...] apenas hay un camino seco que los habitantes transitan hoy a caballo [...] Ahora sus habitantes no tienen ni para el consumo y les toca navegar hora y media hasta el Pancu, [...]. El alcalde convocó a un recorrido por la margen del río. Llamó a la Policía Ambiental, a la Fiscalía y a los funcionarios de Corpomag [...] Nos encontramos el mismo panorama actual. Siete fincas habían construido talanqueras para que la corriente entrara a sus predios. En esa ocasión, Alfredo Martínez, subdirector de Gestión Ambiental de Corpomag, dio la orden de remover los diques y un par de motores industriales de 36 pulgadas con el fin de despejar el cauce. El cambio fue tan evidente que 72 horas después el agua volvía a correr junto a Bocas de Aracataca [...] ‘Les consultamos a los administradores

Estos son apenas algunos de los rasgos de corrupción que presentan el Estado y los actores ilegales que lograron evitar el ejercicio de la autoridad en vastas regiones del territorio.

La omisión del Estado fue contraria a las principales acciones que las reformas agrarias señalaban, entre ellas, la obligación de reformar la estructura social agraria mediante procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica, o su fraccionamiento antieconómico; el deber del Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra; el deber de fomentar la adecuada explotación y utilización social de las aguas y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que permitieran un ordenamiento sostenible del territorio; el deber de acrecer el volumen global de las producciones agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de otros sectores económicos; el deber de regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos; el deber de establecer zonas de reserva campesina con el fin de fomentar la pequeña propiedad rural y la seguridad alimentaria, todas ellas acciones intentadas en las reformas agrarias y cuya omisión constituye un claro riesgo de ineficacia del derecho transicional de tierras.

Esto es, a *grosso modo*, lo que podemos decir de la corrupción del Estado, un problema estructural que no se resuelve con más normas inaplicables.

Otro tanto se puede decir de la penetración de los grupos armados en el poder económico y político local. Desde el punto de vista de la guerrilla, la captura de rentas en los departamentos de Arauca y Casanare, y el control de la contratación fueron un signo del sometimiento del poder civil al poder armado. Adicionalmente, el control de la economía cocalera se tradujo en la coacción al campesino –colono de la frontera agrícola– obligado a cultivar

---

de quién eran las fincas, nos daban un nombre y nosotros abríamos procesos sancionatorios. Al final resultó que esas personas no aparecían registradas como propietarios y se venían abajo los procesos' [...] Por eso la caminata de hace una semana fue un *déjà vu*. Las mismas autoridades y las trincheras idénticas sobre el río, hasta las mismas fincas reincidentes [...] sus propietarios estarían cometiendo un delito"; disponible en [<https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-rio-que-se-roban-en-la-tierra-de-gabo-articulo-739382>].

coca, so pena de tener que abandonar el territorio, así como la expansión del secuestro y la extorsión a hacendados y comerciantes, lo que produjo una reacción tanto o más funesta para la población civil con un saldo de masivas violaciones a los derechos humanos resultado de la consolidación de los grupos paramilitares.

Lo más grave de este contexto es la complicidad de agentes del Estado con actores armados al servicio de intereses privados. Un análisis retrospectivo indica una práctica inveterada desde 2005, y mucho antes quizá, cuando la Corte Constitucional emitió el Auto 005 de 2009 donde enunció unos casos que constituyeron un nexo causal de un estado de cosas inconstitucional:

Los afrocolombianos sostienen que ha aumentado la presencia de megaproyectos agrícolas (monocultivos) o de explotación minera [...] sobre territorios ancestrales. Esta situación ha favorecido [...] el surgimiento de las amenazas por la presencia de actores armados que intimidan [...] con el fin de que abandonen sus territorios. Caso Tumaco: [...] presencia de largo tiempo de grupos de seguridad privada [...] usados para presionar a la gente a vender o salir de su tierra para favorecer la expansión de la industria de la palma aceitera. Caso Guapi: la empresa privada Salamanca está llevando a cabo un proyecto de palma en el Consejo Comunitario de Bajo Guapi. [...] los miembros de la Junta Directiva del Consejo fueron corrompidos y por lo tanto firmaron el acuerdo con la empresa [...] sin haber hecho una consulta previa real con la comunidad. Caso Santa Rosa del Sur y Simití: la Sociedad Khedada está abriendo una mina de oro en el Sur de Bolívar sin haber hecho una consulta previa con estas comunidades. La gente que se opone a éste proyecto ha sido amenazada [...]. Caso Buenaventura: la gente que vive en Bajamar lleva alrededor de 300 años allá, a pesar de esto el gobierno no la ha consultado sobre los planes que tiene para demoler las casas para crear el malecón turístico. Caso Bajo Atrato: en 1996, se desplazaron más de 15.000 personas a Pavarandó, Turbo, Urabá Antioqueño y a otras ciudades. Se hizo una concertación con el Estado en el año 2000 como resultado de la cual se llevó a cabo un proceso de retorno coordinado por Comunidades de Paz. Sin embargo, al regresar las comunidades encontraron sus poblados destruidos, y sus territorios ocupados por poseedores de mala fe y sembrados de palma. A raíz de esa situación han sido asesinados 25 líderes de comunidades afrocolombianas<sup>113</sup>.

---

113 Según E. REVÉIZ. Op. cit., p. 49: “Investigadores de la Universidad del Rosario analizaron

Esto es apenas un esbozo que ilustra la instauración del desarrollo económico bajo el modelo paramilitar<sup>114</sup> que se desató por la ausencia del Estado en vastos territorios<sup>115</sup>. En efecto, si bien el modelo paramilitar de los años 80 fue producto de una respuesta de los narcotraficantes, que habían lavado

---

en el terreno la concentración de tierras en Tibú, surtida por dos vías: *una vía coercitiva* de desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras que operó el paramilitarismo (1999-2004) con el fin de arrasar la supuesta base social del enemigo y repoblar el territorio. Posteriormente se surtió *una vía no coercitiva o de mercado*, operada por empresarios y comisionistas de tierra que llegaron después de la desocupación violenta del territorio. Según el grupo de investigación no hubo evidencia de relación directa entre las *vías de coerción y de mercado*, ni entre sus actores (paramilitares y empresarios) pero el mercado operó una vez arrasada la población. La característica de este conflicto de masiva compra y venta de tierras, es que de los predios transferidos a los palmicultores —particularmente del período 2008-2010— un número importante habían sido adjudicados por el INCODER a pequeños campesinos que fueron dotados de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) bajo el régimen de la Ley 160 de 1994. Los investigadores se preguntan si es posible, sobre la actual estructura de propiedad y producción, devolver las UAF a los campesinos propietarios originales”. REVÉIZ cita a S. URIBE. “Transformaciones de tenencia y uso de la tierra en zonas del ámbito rural colombiano afectadas por el conflicto armado. El caso de Tibú, Norte de Santander (2000-2010)”, en *Estudios Socio-jurídicos*, vol. 16, n.º 1, enero-junio de 2014, pp. 245-287.

114 Tribunal Superior de Bogotá. Sala de Justicia y Paz, M. P.: Eduardo Castellanos Rozo, 30 de octubre de 2013, Rad. 11-001-60-00 253-2006 810099, Rad. interno 1432, Hébert Veloza García. “694. Así pues, se podrá profundizar en este llamado modelo de Urabá, debido a la importancia que este revistió para otras regiones en la medida en que: ‘El modelo aplicado en el Urabá se expandió a otras regiones, siguiendo el mismo *modus operandi*, que se centraba no tanto en mantener confrontaciones abiertas con la insurgencia, sino más bien en golpear a sus ‘bases de apoyo’; basta recordar los hechos acaecidos en Mapiripán (Meta), los días 12, 13 y 14 de julio de 1997”.

115 *Ibid.*, “791. Algunas causas explicativas sobre el origen, la evolución y el accionar de los grupos de autodefensa y paramilitares, en la región de Urabá, son las siguientes: (i) precaria, ineficiente o insuficiente presencia del Estado y sus instituciones; (ii) logro de fines o metas particulares; entre las cuales se destaca la venganza, la confrontación ideológica y ‘expulsión’ o ‘extinción’ de contradictores políticos (especialmente de izquierda), (iii) la protección de intereses económicos privados, el ataque militar contra grupos armados insurgentes, especialmente las guerrillas de las FARC, el EPL y el ELN; y (iv) el control de economías legales e ilegales, como forma de financiamiento que permitiera el posicionamiento y la expansión territorial, política y militar”.

sus fortunas mediante la concentración de las mejores tierras para dedicarlas a la ganadería, a la extorsión de la guerrilla, dicha autodefensa derivó en la formación de ejércitos privados, y en la colaboración económica con la fuerza pública para obtener gasolina y demás pertrechos indispensables para adelantar la ofensiva en contra de la insurgencia<sup>116</sup>. Una relación que se consolidó y sirvió de puente<sup>117</sup>, tras la escalada del conflicto armado en la segunda mitad de la década de los 90<sup>[118]</sup>, para vincular a los demás estamentos productivos de la sociedad a los que se ofreció seguridad a cambio

---

116 *Ibíd.* “767. En cuanto al apoyo y la entrega de recursos a las fuerzas militares, de policía, y el DAS, el postulado Raúl Hasbún, señaló: [...] si necesitan radios de comunicación, si necesitan vehículos para transportarse, si necesitan llantas, combustible, todo lo que fuera, computadores, medios de comunicación, celulares, todo lo que tuviera que ver para que la policía, el ejército, la fiscalía, el DAS, la SIJIN, [...] tuvieran como operar doctora [...] ellos mandaban y dentro de las contabilidades o la papelería de las convivir aparecen cartas de todo el mundo pidiendo, mire unas llantas para el carro del coronel, una batería para no sé qué cosa, la fiesta del policía por decir algo [...] una inundación en Urabá, entonces acudían a las convivir, las juntas de acciones comunales”: declaraciones presentadas en la legalización de cargos del 28 de abril de 2011, única sesión, minuto 00:41:38 y 00:44:10”.

117 Para GUTIÉRREZ SANÍN, “sorprendentemente, aunque hay algunas buenas descripciones de este modelo de dominación no hay casi trabajos sobre él. Baste constatar que contenía elementos que el guerrillero no tenía, y no podía tener: contacto rutinario con las administraciones civiles y las agencias de seguridad del Estado, y una articulación a menudo orgánica con las élites socio-económicas. [...] estaba en la capacidad de invitar a la inversión privada, legal e ilegal (*Revista Semana*, 2005), y a partir de ahí construir coaliciones de poder que involucraban a sectores productivos, burócratas [...] políticos, miembros de agencias de seguridad y narcotraficantes. Dichas coaliciones de poderes regionales se constituyeron en la nueva interfaz con la que el Estado central tenía que hablar para hacer transmitir sus órdenes y cumplir sus reglas”, en *25 años de la descentralización*, cit., p. 30.

118 “704. Finalmente, desde 1998, con la sentencia de la Corte Constitucional que les quitaba beneficios en cuanto a porte de armas largas y de restringir las Convivir emitida en 1997 [...] oficialmente el paramilitarismo se ilegaliza completamente y entra en una relación ambigua con el Estado: por un lado la política oficial ignora el paramilitarismo y lo asocia más al narcotráfico, pero en lo local y regional, hay un apoyo explícito ante el avance de las guerrillas, especialmente de las FARC, iniciado a mediados de los noventa. Esta fase se puede denominar según sus factores relevantes como Fenómeno paramilitar ilegal en acelerado proceso de expansión con apoyo regional y nacional (1997-2004)”.

de aportar financiamiento. Pronto el modelo paramilitar se expandió a todo el territorio nacional, como una estrategia disfrazada de antiterrorista, que se pretendió legalizar mediante la creación de las CONVIVIR<sup>119</sup> y que poco a poco entró en una fase de degradación debido a la libertad con que actuaron los patrulleros y sicarios<sup>120</sup> sin un mando unificado<sup>121</sup>.

Durante toda esa década se fue consolidando una práctica criminal y mafiosa de control territorial que irrumpió en el mundo político mediante

119 Ibid. “781. [...] no se tomaron los correctivos del caso por parte de las autoridades pertinentes, y menos, cuando como lo indicó la fiscal, los funcionarios encargados de esos controles locales o regionales pudieron ser incluidos dentro del fenómeno de la denominada parapolítica [...] 785. El Estado tenía conocimiento y por lo tanto responsabilidad directa en el desarrollo de la violencia en Colombia [...], se constituyeron a la postre en pequeños ejércitos privados que fueron cooptando instituciones locales, regionales y nacionales. No obstante, el Estado permitió nuevamente el surgimiento de grupos civiles armados con armas de ataque y destrucción propias de las fuerzas militares promoviendo así la profundización y agravación del conflicto para la década de 1990 [...] 1347. [...] la Sala ordenará que se investigue penalmente a las autoridades civiles, militares y de policía encargadas de la vigilancia y control de las actividades de las cerca de 15 Cooperativas de Seguridad Privada “CONVIVIR” que operaron en Urabá, y que estuvieron ligadas directamente con el accionar del Bloque Bananero, en el entendido que hubo total omisión y negligencia en el cumplimiento de las funciones [...]”.

120 Ibid. “605. Versión de alias HH. ‘Se ordena darle muerte a ‘Carroloco’ ya que en la guerra se presentan situaciones. En Urabá murió mucha gente. Y lo que dije [...] habían (*sic*) días que matábamos a 15 o 20 personas. Se verificó que en una sola cuadra morían 4 o 5 personas y eso era en muchos municipios. ‘Carroloco’ no se dejó controlar por esto y empezó a asesinar personas sin orden nuestra y a pedir plata sin orden nuestra. La orden de Carlos Castaño era no pedir plata y por esto doy la orden con el consentimiento”.

121 Ibid. “765. Ya en cuanto a la destinación en concreto del dinero obtenido de las convivir, indicó Hébert Veloza en versión libre del 10 de junio de 2008: ‘eso eran impuestos legalizados para las arcas de las autodefensas [...] como me preguntaban a mí en mis versiones, [...] los senadores americanos, que sí con esos dineros habíamos matado sindicalistas, [...] claro que sí, a nosotros no nos dieron el dinero vaya mate a tal sindicalista [...] pero ese dinero se utilizó para comprar armas, [...] munición, se utilizó para pagar el sueldo de los muchachos, [...] se utilizó para comprar comida, uniformes, material de intendencia, [...] lo que he dicho es que con ese dinero sí se mató a personas del Urabá y mucha gente en el Urabá, mucha’”: versión libre presentada en la audiencia de legalización de cargos, 27 de abril de 2011, tercera sesión minuto 01:13:25.

la captura del Estado y de sus rentas. Para 1997, año en que se marca la pretensión de Carlos Castaño de unificar su fracasada federación de ejércitos privados aglutinados en las AUC, muchos capitales obtenidos en tres lustros de violencia fueron blanqueados a través del mercado controlado de tierras, y pronto la maquina criminal entró a desempeñar un papel protagónico donde se involucraron empresarios legales en el negocio internacional de la palma de aceite.

La sentencia del Tribunal de Justicia y Paz contra alias HH proporciona elementos en ese sentido:

Al respecto, Hébert Veloza García, manifestó en versión libre que: “Vicente Castaño decía que tener un metro de tierra en el Urabá era mejor que tener una mina de oro” y habló también de un megaproyecto que se desarrolló en la zona del Chocó, que empezó en la zona de Bajirá [...], que fue el proyecto de la palma, como un megaproyecto que sería –y lo decía Carlos Castaño en una de las cartas que le escribía a su hermano que él sabía del megaproyecto de la palma– aquel en el que se iría a vivir en el postconflicto con las 100.000 hectáreas que él tenía proyectado tener [...] 562. [...] la Sala al afirmar que las estructuras que operaron en el Urabá antioqueño y chocono: [...] surgieron de una múltiple alianza entre sectores de la economía legal, algunos miembros de la fuerza pública, facilidades y en ciertos casos, impulso, de funcionarios públicos, actores de economías ilegales – narcotraficantes y contrabandistas– y la casa Castaño<sup>122</sup>.

---

122 *Ibíd.* numerales 560 y 562. “[...] 571. En una carta de Carlos a Vicente Castaño, [...] ‘A propósito de Urabá le doy mi concepto respecto a su proyecto de la Palma, [...] es un secreto a voces que es un proyecto suyo, de alcanzarlo entrará a nivelarse con cualquier emporio de los del establecimiento, incluso promoverán su crecimiento a unas 70 o 100 mil hectáreas, como uno de los muchísimos proyectos que habrá en el posconflicto, en ese tipo de inversiones las que se negocian en los acuerdos del fin del conflicto, y se hace con el establecimiento económico colombiano o con el internacional, su caso será con este último, no lo dude, ya lo verá. Sólo hay que estar atento al adecuado conducir de las AUC, pues dependiendo de ese manejo será el futuro del proyecto, menos dude esto, está sujeto al tratamiento que nos den o nos ganemos en la negociación. Menciono este ejemplo como patrón de otros casos que interesan a todos...’”: carta de Carlos Castaño a Vicente Castaño, 12 de junio de 2002. Documento contenido en la memoria USB entregada por Hébert Veloza García a la Fiscalía General de la Nación. Ver Registro de



A su turno Gutiérrez Sanín recogió<sup>123</sup> la visión del jefe paramilitar Vicente Castaño:

En Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos que son duraderos y productivos. La idea es llevar a los ricos a invertir en ese tipo de proyectos en diferentes zonas del país. Al llevar a los ricos a esas zonas llegan las instituciones del Estado. Desafortunadamente las instituciones del Estado sólo le caminan a esas cosas cuando están los ricos. Hay que llevar ricos a todas las regiones del país y esa es una de las misiones que tienen todos los comandantes<sup>124</sup>.

Gutiérrez Sanín analiza la *secuencia* del despojo de tierras; por ejemplo, se refiere al *despojo estratégico* que implicó inicialmente la expulsión o vaciamiento del territorio, y luego el repoblamiento seguido de la expulsión de los nuevos habitantes para distribuir las tierras por motivos

... clientelistas y oportunistas [...] el uso de la violencia estaba conscientemente orientado a sacar a los pobladores (al referirse a la estrategia del Bloque Catatumbo en Norte de Santander) con la idea que todo el que hubiera vivido (allí) era guerrillero (p. 62) [...] necesitaban el acceso a burocracias armadas y civiles y a figuras claves para la especificación de los derechos de propiedad [...] teniendo a todos estos actores en su red, a veces en su nómina, los paramilitares pudieron quedarse con grandes extensiones de tierra, pero también transferírselas a sus amigos. (p. 63).

El autor concluye su análisis con una sentencia que invita a pensar en la fragilidad de las medidas de no repetición:

---

versión libre rendida por Hébert Veloza García, Medellín, 9 de julio de 2008, 10:50:18 y 10:51:53 (hora).

123 F. GUTIÉRREZ SANÍN. “Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar”, en *Tierra, Guerra y Estado. Revista Estudios Sociojurídicos*, vol. 16, n.º 1, Bogotá, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigaciones Socio-Jurídicas Carlos Holguín Holguín, enero-junio de 2014.

124 Disponible en [[www.semana.com/nación/articulo/yo-fui-el-creador-de-los-pepes/22770-3](http://www.semana.com/nación/articulo/yo-fui-el-creador-de-los-pepes/22770-3) [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com)].

[...] la gobernanza paramilitar no condujo a la estabilidad de los derechos, sino a una situación en la que diversas redes y estructuras localistas se disputaban la asignación de derechos poco claros. Si esto es así, uno podría predecir que desplazamientos y despojos continuarían mucho después de la estabilización paramilitar, cosa que en efecto parece haber sucedido, al menos en algunos territorios claves (p. 71).

Como se puede apreciar, el legado del conflicto armado dejó ancladas unas estructuras ilegales que aún persisten y que son el principal riesgo para la eficacia del derecho de tierras. De ahí que una de las previsiones del Acuerdo de Paz sea la creación en la Fiscalía General de la Nación de una unidad especial para el desmantelamiento de las organizaciones criminales. Se trata de combatir no sólo a los actores armados, sino también a los agentes del Estado y colaboradores que hacen parte de ese entramado, para lo cual es imprescindible fortalecer el aparato judicial y depurar las instituciones nacionales y locales penetradas por dichos actores, en un desafío que pone a prueba el propósito de alcanzar una paz estable y duradera para Colombia.

Según Revéiz<sup>125</sup>,

... la experiencia reveló –desde Maquiavelo hasta Hirshchman– que una teoría realista del Estado presupone el conocimiento de la naturaleza humana y de las conductas sociales de (C) *corrupción*, (NC) *no cooptación*, e (IC) *ilegal criminal* de nuestra teoría. Hirschman señaló que una renovación de la teoría del Estado, o sea el arte de gobernar en el marco de un orden establecido, debe partir de la distinción fundamental de Maquiavelo *entre la verdad efectiva de las cosas* y no de los *frutos de la imaginación* o de los Estados puramente imaginarios, en los cuales el gobernante no puede definir sus actuaciones en el mundo real. Frente a lo cual, la justicia con sus fórmulas armónicas musicales no es eficiente en el mundo real, resultando la impunidad. [...] brecha entre la conducta humana y las estrategias y mecanismos que los hombres usan para sobrevivir<sup>126</sup>.

---

125 *Ibíd.*, p. 50.

126 Para el autor citado “Los gremios y la clase política (C), al ejercer la corrupción en las funciones económicas, se concentran en los delitos de *cuello blanco*, prioritariamente el cohecho, lavado de dinero, abuso de información privilegiada, evasión de impuestos usando las estructuras contables, delitos basados en el incumplimiento del derecho regulatorio, obstrucción a la justicia, fraude, declaración falsa, robo de tierras. La sub-

Se trata de la corrupción como una práctica social que deteriora la integridad y los valores en que se funda el Estado de derecho; pero la corrupción puede ser una conducta natural, cultural, que una teoría general del derecho de tierras debe considerar. O, como diría un expresidente, cómo reducir la corrupción a sus justas proporciones. Una forma de mirar qué cuestiona el deber ser y qué enseña el derecho, qué ocurre en la realidad cotidiana y qué se podrá combatir sólo en forma gradual y progresiva cuando se busca una transformación cultural hacia una sociedad más igualitaria respetuosa de los derechos. Para Revéiz, parafraseando a Nietzsche,

... la justicia (igualdad) nace entre los hombres que tienen un poder más o menos igual [...] y pueden destruirse (sólo así cooperan) (de aquí) nace la idea de entenderse y negociar las pretensiones de cada parte; el carácter de trueque es el carácter inicial de la justicia.

Según Revéiz la idea de justicia de Nietzsche es que se imponga la superioridad del más fuerte.

En contraste con Nietzsche, el desarrollo de la democracia en el siglo XX fortaleció nuevos principios: la igualdad de oportunidades y el principio de la diferencia con la teoría de Rawls que, aunque permanece como un objetivo loable, su aplicación es relativa en los países emergentes y en desarrollo. Aun Amartya Sen se preguntó: “¿cómo puede Rawls usar los mismos principios de justicia, en lo que él llama la fase constitucional, para establecer instituciones básicas en diferentes sociedades?”.

Considerar una realidad cultural basada en la corrupción permitiría al derecho transicional de tierras, en la construcción de su teoría general, contar

---

sociedad NC se concentra en los delitos de evasión tributaria, economía informal, la trampa, el lavado de dinero, el engaño, el robo, la coacción y explotación, la deslealtad, la desobediencia y la captura del espacio público la declaración falsa [...] IC se focaliza en los delitos de evasión tributaria, clientelismo y captura del presupuesto público, el chantaje a la justicia y a los órganos de control, el soborno, el saqueo de bienes y servicios públicos, el pago de protección forzosa, el comercio ilegal de armas, la producción y tráfico de drogas, el secuestro extorsivo, el robo de tierras, el pillaje, el asesinato y la extorsión”; *ibíd.*, p. 75.

con instituciones normativas que respondan a las brechas existentes entre el deber ser y lo que realmente está pasando en el territorio, es decir, hacia una teoría general del derecho de tierras que responda realmente a los fenómenos sociales para no caer en su ineficacia. En palabras del profesor Diego Eduardo López

[...] la interpretación constitucional les permite a los jueces hacer intervenciones con impacto sistémico sobre instituciones jurídicas y políticas públicas mientras que la interpretación legal tradicional restringía enormemente esta posibilidad. [...] el diseño global de instituciones jurídicas o políticas públicas *puede* tener notorios defectos constitucionales desde su inicio o a lo largo de su implementación. En consecuencia, la rama judicial debe detectarlos a partir de casos concretos<sup>127</sup>.

Es la crítica que hace el profesor López a la manera tradicional de abordar los casos. En efecto, dice el doctrinante que,

La metodología tradicional de Savigny [...] puede resumirse así: postula los cuatro elementos (gramatical, lógico, histórico y sistemático) y desfavorece de manera muy clara los elementos finalista y consecuencialista. Esta teoría tradicional de la interpretación será fuertemente resistida en el derecho constitucional contemporáneo [...]<sup>128</sup>.

Según López, el primer autor que rebate esta teoría de interpretación es Rudolf von Ihering, que critica de Savigny la exaltación del texto escrito del derecho “y su flagrante olvido de los problemas prácticos que las normas buscan resolver en la vida”. Ihering, dice López, “empieza a criticar el llamado ‘conceptualismo’ de Savigny y a proponer un mayor énfasis en ‘el fin’ del derecho y de las normas [entendido como] una adecuada comprensión del problema social que la ley busca resolver...”<sup>129</sup>.

Es un debate extenso que no es posible zanjar en este ensayo.

---

127 D. M. LÓPEZ. *Nuevas tendencias en la dirección del proceso*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2004, p. 4.

128 *Ibíd.*, p. 18.

129 *Ídem.*

Hasta ahora se ha hecho apenas una aproximación a varios fenómenos estructurales que desafían la eficacia del derecho transicional de tierras: la debilidad del Estado local bien por ausencia o por abandono; la corrupción institucional de las administraciones locales capturadas por narcotraficantes y actores armados; la inactividad del Estado central y, en muchas ocasiones, la corrupción de sus agentes que violan la ley con absoluta impunidad. Y se ha realizado un acercamiento al comportamiento de un sector productivo que continúa en expansión y a las líneas grises que suponen las alianzas entre actores legales e ilegales<sup>130</sup>.

La pregunta que surge es: ¿este estado de cosas persiste en las regiones afectadas por el conflicto armado?, y si la respuesta es afirmativa, ¿qué hacer para evitar que la institucionalidad no termine amenazada por dichos intereses poderosos y sus acciones de corrección caigan en la ineficacia? Muchos de los casos vinculados y subyacentes al conflicto armado permanecen impunes. Para no ir tan lejos, los Consejos Comunitarios de la Larga Turmaradó y de Jiguamiandó luchan todavía por la recuperación de su territorio despojado por palmicultores, a pesar de las decisiones judiciales que han ordenado su restitución<sup>131</sup>. Al hacer un balance de su gestión, Ricardo Sabogal, ex director de la Unidad Nacional de Restitución, concluye:

---

130 “El camino para ser líder de restitución en Urabá”, *El Espectador*, 30 de octubre de 2017, disponible en [<https://colombia2020.elespectador.com/territorio/el-camino-para-ser-lider-de-restitucion-en-uraba>]: “La toma a Riosucio marcó la incursión paramilitar en la zona. El 20 de diciembre de 1996 llegaron hasta el muelle del municipio varias lanchas que transportaban a 150 paramilitares de las *Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá*. Tomaron el control y desaparecieron a tres personas. La justicia logró determinar que la acción armada contó con el apoyo de la Fuerza Pública. Los relatos de los habitantes de la región así lo confirman. Los desplazamientos fueron masivos y la tierra quedó ahí. [...] Luego llegaron los comisionistas, personas que compraron masivamente tierras que terminaron en manos de los empresarios. [...] Muchos de los empresarios que los campesinos señalan de ser despojadores ya estaban en la región, denuncian que lo que hicieron fue aprovecharse del conflicto armado para adquirir nuevas propiedades. [...] El Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) calcula que el 94% de los territorios aptos para ser utilizados y aprovechados están en manos de grandes ocupantes y sólo el 3% en manos de las comunidades”.

131 R. SABOGAL. “La tarea se deja muy adelantada”, *El Espectador*, 20 de abril de 2018, disponible en [<https://colombia2020.elespectador.com/pais/la-tarea-se-deja-muy->

Algunos funcionarios y notarios cayeron, pero sin duda es un tema que falta ser esclarecido. Al país aún se le debe el capítulo penal del despojo de tierras. Nosotros adelantamos las acciones administrativas para que la tierra regresara a sus dueños, pero falta que los responsables del despojo respondan penalmente por lo que hicieron. [...] (Urabá) una zona que tiene las mayores complejidades del país en asuntos de despojo y donde hicimos mucho, pero se necesita hacer más esfuerzos, la presencia del Estado no es muy fuerte. Tristemente hoy siguen ocurriendo despojos<sup>132</sup>.

El derecho transicional de tierras está llamado a aplicar medidas que garanticen la no repetición de los hechos. La imposición de la amenaza armada requiere del Estado medidas conducentes al desmantelamiento de las organizaciones criminales. La depuración institucional es quizá la principal acción a desarrollar, pues los jueces no pueden operar sin un Estado que respalde y haga cumplir sus decisiones<sup>133</sup>. Es la paradoja que García Villegas

---

adelantada-ricardo-sabogal]. Según el ex director de la Unidad Nacional de Restitución “Hay varias demandas, pero Chocó es donde hay más comunidades y es muy complejo también por falta de Estado. Hay que ser justos, Curvaradó y Jiguamiandó lo falló la Corte Constitucional hace diez años –no fue por la Ley de Restitución– y esta es la hora en que aún falta efectivizarla”.

132 R. SABOGAL. “Al país se le debe el capítulo penal del despojo de tierras”, *El Espectador*, 23 de julio de 2018, disponible en [<https://colombia2020.elespectador.com/pais/al-pais-se-le-debe-el-capitulo-penal-del-despojo-de-tierras-ricardo-sabogal>]: “A los paramilitares les gusta la tierra y aprovecharon la guerra para conseguir más. En este capítulo hay mucho testaferrato. Algunos se han identificado, pero estoy seguro de que falta mucho por descubrir”.

133 Según REVÉIZ. Op cit., p. 66: “[...] las reformas económicas de la globalización en Colombia no lograron eliminar la focalización y la adjudicación de privilegios es poco transparente, lo que vulnera el crecimiento y la productividad. El desempeño de la productividad agregada después de la reforma de los años 90, se debe en parte a la persistencia de beneficios de políticas focalizadas que fueron otorgados por el poder político regional que ejercen grupos particulares, sin clara racionalidad microeconómica. Un claro ejemplo es la genealogía de la industria de la palma africana durante la administración del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, que recibió incentivos en infraestructura y exenciones tributarias, que fueron otorgadas a los palmicultores que tenían estrechas relaciones con el poder político”.

propone en su libro<sup>134</sup>. Asimismo, se requiere trabajar para transformar lo que dejó la violencia política en una cultura democrática que respete los derechos humanos, en especial, la labor que cumplen los líderes sociales y defensores de derechos humanos que son estigmatizados y adscritos a una ideología de izquierda cuando lo que hacen en sus territorios es luchar por el bienestar de la comunidad<sup>135</sup>.

---

134 M. GARCÍA VILLEGAS. *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, The John Merck Fund, 2008.

135 Esta problemática es ilustrada por G. GALLÓN GIRALDO. “Haciendo trizas la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”, *El Espectador*, 22 de noviembre de 2018: “... según el Programa Somos Defensores, en los últimos tres años se ha duplicado el ritmo de agresiones [...]: en el año 2016, 82 defensores [...], en 2017, 106; en el primer semestre de 2018, 81 (asesinados) [...]. En total, en los ocho años y medio transcurridos desde 2010 hasta junio de 2018, 628 defensores y líderes sociales han sido muertos o desaparecidos. Es una cifra aterradora, a la cual deben agregarse los atentados (que son homicidios fallidos): 328. Y las amenazas: 2.646”.





## CAPÍTULO IV. LA VARIABLE DEL CONFLICTO ARMADO EN EL DERECHO TRANSICIONAL DE TIERRAS

### A. RUPTURA DEL TEJIDO SOCIAL

Es importante detenerse en este punto para ilustrar el significado de la ruptura del tejido social provocada por un conflicto armado prolongado y degradado, y entender conceptos como *recuperar la confianza* o *reconstruir el tejido social*, que normalmente se deslizan en la ataraya de lugares comunes que empobrecen los discursos políticos y, a la vez, envilecen (porque caen en el vacío) la idea de promover una política pública de Estado —prolongada en el tiempo— que apunte a la reparación colectiva y simbólica de las comunidades rurales.

El conflicto armado, cuya génesis, según los historiadores, se puede rastrear con posterioridad a la llamada época de La Violencia con la fundación de los grupos guerrilleros en 1964, que a la vez fue heredada de la verborrea violenta que dejaron como legado los políticos de la *Patria Boba*, ha durado más de sesenta años. Se ha desarrollado principalmente en zonas rurales alejadas de los desinformados centros urbanos, y con una precaria presencia del Estado. Las organizaciones delincuenciales ocuparon por décadas muchos territorios alejados del centro de poder ejerciendo el poder mediante la ley de las armas sobre las comunidades allí asentadas que se han visto sometidas a su arbitrariedad.

Obligatoriamente las comunidades debieron desarrollarse en medio de esa prolongada presencia armada, construir un tejido social, habituarse a los códigos de la guerra (que no permiten ver, ni oír, ni saber), evitar el conflicto, construir con dificultad relaciones de confianza, y buscar propósitos de desarrollo común presentes y futuros.

Pese a esa presencia armada, las comunidades desarrollaron una organización comunitaria que, con su iniciativa y, en algunos casos, con la ayuda del Estado, les permitió construir un incipiente concepto de lo público. Los líderes comunitarios surgieron para orientar, para conducir acciones que beneficiaran a todos, para promover los bienes públicos necesarios (escuelas, puentes, centros de salud, plazas, canchas, tiendas, iglesias), y los servicios públicos (educación, acueducto, energía, telefonía, alcantarillado, alumbrado público, disposición de basuras, organización del transporte, etc.).

En torno a esos bienes y servicios públicos se fue desarrollando una convivencia, un tejido social amparado en propósitos comunes de bienestar, de un mejor porvenir para las futuras generaciones. Los individuos que conformaron esas comunidades (el tendero, el transportista, el párroco, el maestro, el médico, el sepulturero) se articularon alrededor de líderes que condujeron la operación de los bienes y servicios, personas indispensables para el mantenimiento de la organización social, alrededor de las cuales giraban el comercio, la agricultura, la política, los ritos espirituales, la educación de los niños, en fin, el porvenir de la comunidad.

En medio del conflicto armado se desarrolló la vida rural a través de la negociación con un actor o con el otro. En ocasiones reparar un puente era motivo de hostilidad para uno de los actores armados, porque permitía el paso de su adversario en el teatro de la guerra; ante la orden de un comandante, la comunidad retrocedía, aplazaba el proyecto comunitario, o lo continuaba y se atenía a las consecuencias. Muchas decisiones tuvieron que aplazarse o nunca realizarse porque los actores armados no lo permitían. El conflicto armado seguía, y sigue, sus propias dinámicas en torno a la ilegalidad y al dominio del territorio signado por un lenguaje bélico que ancló en el diccionario nacional términos como *corredores estratégicos*, lugares que se convirtieron en símbolo de peligro, agresión y muerte.

Cada vez que podía la población civil esquivaba el conflicto, utilizaba otro camino para no toparse con el actor armado, tomaba decisiones para no atravesarse con él. Pese a todas las amenazas latentes y cotidianas, existía un tejido social, aunque a veces se rompiera por la muerte de un líder acusado de colaborar con un bando o con el otro. Las relaciones sociales se desenvolvían en medio de la sospecha y el silencio, pues era mejor callar, no saber, no ir allá, no dejarse ver con ese fulano o aquel. De esa manera, en el tejido social se instaló la desconfianza. Tampoco se puede desconocer la estrategia de atraer a las poblaciones en forma benigna o bajo el yugo coactivo del control social. Allí las personas se convirtieron en actores de reparto del teatro de la guerra.

Cuando había justicia se acudía a un inspector de policía, un comisario de familia, un corregidor o una junta de acción comunal, para resolver los conflictos que surgían naturalmente por la convivencia. Cuando no había justicia el actor armado era quien dirimía el conflicto. “Mandaba” a cortar el pelo, a acostarse temprano, a bajar la falda, a mesurar el sermón, a cerrar

los sitios. El comandante guerrillero, el comandante paramilitar, el policía, el militar del ejército nacional, eran la representación de un Estado fallido en vastas zonas del territorio nacional. Para la población civil dicha oferta de justicia no era la más adecuada porque generaba temor y porque se corría el peligro de terminar involucrado en el conflicto, entonces había que “dejar pasar” muchos conflictos cotidianos, muchas violaciones.

En medio del poder armado, a las personas no les quedaba otro recurso que tomar posición, sacar las banderas blancas, pretender formar comunidades de paz. Un vecino aliado de algún bando corría la cerca, otro se tomaba el recurso hídrico abusando de él, otro obligaba a la complicidad. En ocasiones, en muchas ocasiones, era mejor callar. “Deje así”, les decían las mamás a los muchachos jóvenes que todavía no entendían cómo funcionaban las leyes del conflicto; que creían que podían reclamar, como naturalmente reclamaría una persona que se ve afectada en sus derechos, *deje así*. Hasta que lo entendían: había que “hacerse pasito, no pisarle la huerta a ningún fulano, no vaya uno a meterse en problemas”.

A pesar de todo, las comunidades construyeron tejido social.

Desafortunadamente la guerra de guerrillas involucró intensamente a la población civil. Para el hombre armado bastaba (y aún hoy) con desprenderse del uniforme y mimetizarse entre la población. La inteligencia del Estado pronto vio en todas partes enemigos vestidos de civil, sospechosos de pertenecer o colaborar con alguno de los bandos enemigos, a los que dio de baja justificando moralmente el asesinato con el eslogan “caídos en combate”. La fuerza pública y su mirada represiva muy pronto generó temor y desconfianza entre los habitantes: retenía los carros que transportaban alimentos con la sospecha de ser proveedores del enemigo; aconsejaba al cura no promover ciertas actividades; advertía al tendero fijarse a quién le vendía, en general, interrogaba, indagaba quién se relacionaba de cualquier manera con los guerrilleros, con los paramilitares. Clavaba entre los ojos de los habitantes su mirada de desconfianza y temor.

En las escaramuzas de la guerra, que poco a poco fue escalando por la inclusión del narcotráfico para financiar sus actividades bélicas, todos los bandos violaron en forma masiva y sistemática los derechos humanos en las zonas más apartadas, con el desconocimiento simplificador de los habitantes urbanos.

El conflicto se prolongó y empezó a degradarse, hasta arrojar una cifra cercana a nueve millones de personas afectadas (contadas a partir de 1985), sin tener en cuenta los relatos del pasado jamás registrados. Era la dinámica del conflicto, gobernada por las armas y apreciada desde lejos como un conteo insensible de muertos que ignoraba la atención humanitaria requerida de las autoridades civiles y de la propia sociedad. Una sociedad urbana anestesiada, sin duelo y sin compasión.

Cuando podían, las mujeres tenían que levantar los cuerpos de sus maridos y sepultarlos en el primer paraje, apremiadas por el desamparo de sus hijos que a la sazón las conduciría a huir del territorio para buscar la limosna de la supervivencia en las ciudades. Una memoria de la injusticia, un relato que se transfiere en los genes de los hijos víctimas de la guerra.

En el conflicto armado colombiano, como en todos los conflictos armados que no se ciñen a los códigos del derecho de la guerra, la población civil lleva la peor parte, sufre, y tiene que convivir de la mejor manera que puede para proteger su patrimonio y su familia, como se comportan todos los seres humanos en sus relaciones de vecindad y solidaridad.

En algunas regiones del país la construcción del tejido social se vio influenciada por la economía “ilegal” del narcotráfico. La dinámica económica, es decir, aquella centrada en la rentabilidad del dinero, que envilece los valores, empujó a muchos campesinos a sembrar la coca con fines de narcotráfico pues era (y es) un cultivo más rentable que la papa, el maíz o la yuca, fácil de transportar y que, en muchos casos, era pagado por anticipado por el comprador que hasta recogía la cosecha. Pero cosechar la hoja significaba involucrarse en una economía ilegal que en la cultura del dinero fácil se mimetiza por la generalización: *Si mis compadres la cultivan, imposible que todos nos vayamos a la cárcel.*

Lo que no estaba muy claro en las cuentas fáciles de los cultivadores era que el cultivo y procesamiento de la *mata que mata* también involucraba al campesino en el conflicto armado.

El cobro del *gramaje*, unido a la fumigación química que destruía cultivos de pan coger y contaminaba las aguas, generaron fenómenos sociales adversos para la convivencia social, algo que no se cuenta en los informes de las burocracias internacionales que viven de la lucha contra ese flagelo.

En 1996 las marchas cocaleras dieron impulso a la legitimación del cultivo en zonas donde el Estado no aparecía con proyectos productivos. Tampoco

apareció temprano la corresponsabilidad de la comunidad internacional, de no ser por un enfoque meramente militar. Las protestas sociales violentas buscaban hacer entrar en razón a los formuladores de políticas públicas. Así se crearon los programas de sustitución de cultivos, que más adelante demostrarían, con el fracaso de un Estado paquidérmico, la imposibilidad de desarrollar un campo que no sólo requería dinero, sino también reconocimiento, construcción de Estado local y convivencia, en un territorio extenso y accidentado como el de Colombia; un Estado “pobre” que tenía la certeza, después de la formulación de la política, de no llegar nunca a lograr la reconstrucción de vastas zonas azotadas por la violencia. Una política que desde el principio todos sabían que había nacido fracasada.

Según investigadores sociales como Machado (2009), Reyes (2010), Salinas (2011) y Garay (2012), la economía ilegal del narcotráfico es uno de los principales motores del conflicto armado colombiano, define el futuro de regiones, condiciona las acciones colectivas, incide en la productividad, en las relaciones sociales, en la moralidad pública y en la ética de las gentes, acaba vidas, trunca sueños, entierra esperanzas, destruye el medio ambiente.

Las bandas surgidas al amparo del narcotráfico tales como los “rastros”, los “paisas”, los “urabeños”, las “águilas negras”, el “clan del golfo”, las “autodefensas gaitanistas” o los “ejércitos anti-restitución”, todos unidos bajo la denominación de Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), cambian la dinámica del conflicto, pero dejan indemne la violación sistemática de los derechos humanos. Y esa cifra no se cuantifica en la cuenta de la lucha contra las drogas. Los campesinos se desplazan para protegerse, para evitar que sus hijos sean reclutados, para no atravesarse en un conflicto que ya no es político sino económico, y que tiene un sustento monetario tan poderoso que resulta imposible de acabar por la vía represiva.

En medio de dicha fenomenología se debe reconstruir el tejido social roto por la violencia.

Los primeros actores asesinados en el conflicto fueron los líderes sociales: todo aquel que organizaba a la comunidad era blanco de las armas, declarado objetivo militar. En otras ocasiones se trataba de despejar el territorio de sus habitantes para instaurar otras formas de producción, legales e ilegales para la extracción de recursos naturales o el ensanche de monocultivos.

El contexto del conflicto armado ha producido actores armados que juegan fútbol con las cabezas de sus víctimas; descuartizan personas para

ocultar sus huesos en pequeñas fosas; hunden cadáveres en los ríos; utilizan hornos crematorios para ocultar los cientos de miles de desaparecidos. Son patrones de conducta que ha dejado profundas y dolorosas huellas en la conciencia, la cultura y la memoria colectiva. Un *modus operandi* que lesionó abismalmente la dimensión psicosocial de todas las comunidades afectadas. Daños que el Estado, la sociedad y la cooperación internacional buscan reparar con la justicia transicional.

Como señala Vargas Valencia (2012),

[...] el desplazamiento forzado y la usurpación de tierras configuran una forma de destierro, entendido como el desprendimiento violento que se hace al campesinado del referente cultural, social y económico que otorga sentido a su existencia como sujeto social [...] el destierro es también una forma de *desarraigo*, lo cual tiene, además de las implicaciones económicas (pérdida de ingresos y de las posibilidades de subsistir conforme a los saberes campesinos), tres implicaciones sociológicas adicionales: *pérdida de agencia*, *de tejido social* y *de ciudadanía*. Desde la perspectiva de la pérdida de agencia [...] el desarraigo inherente al desplazamiento forzado implica la imposibilidad de hacer uso de las capacidades, solidaridades y saberes productivos que las y los campesinos han aprendido de generaciones anteriores. Este proceso implica la *des-personalización* del sujeto [...] entendida como la imposibilidad de todo individuo de ser auto-suficiente y de auto-sostenerse, que se desprende de instalarlo abruptamente en una situación de vulnerabilidad, marginalidad o debilidad manifiesta. Por su parte, la pérdida del tejido social [...] implica dos momentos de tensión en el desplazamiento forzado: la ruptura identitaria del sujeto y las contradicciones en las nuevas sociabilidades urbanas. Así, el desplazamiento forzado implicaría un cambio radical y violento en el contexto de relaciones sociales del sujeto y una imposición subsiguiente de categorías estigmatizantes. [...] Finalmente, el desplazamiento forzado entendido como *pérdida de ciudadanía*, implica [...] la pérdida de la comunidad de origen como espacio de auto-afirmación y reafirmación política del otro, representa a su vez, la imposibilidad para el desplazado forzado de ejercer sus derechos en el ámbito de representación de los mismos donde se construye la *ciudadanía* como “derecho a tener derechos” y como sentido de pertenencia. [...] Se trata pues de la pérdida radical del espacio público, una especie de exilio interno en el que el campesinado, obligado por la violencia a transitar de la comunidad rural al *no lugar* ve desestructuradas sus redes de intercambio y las relaciones

significativas con sus iguales políticos, y que le permiten afirmar su singularidad y diferencia, de manera que su capacidad de acción política se ve anulada<sup>136</sup>.

Este contexto palidece ante la magnitud y dimensión de los daños ocasionados por el conflicto armado, cuestión que se describe en la parte final de este capítulo.

Desde 2005, cuando se puso en marcha la primera fase de la justicia transicional tras la aprobación de la Ley de Justicia y Paz, sostuvimos que la acción del Estado debía concentrarse en la reparación colectiva y simbólica; que los ingentes recursos que se pagarían a título de indemnización a las familias víctimas no alcanzarían una plena cobertura, como tampoco producirían satisfacción ni serían eficientes, elementos fundamentales de la justicia transicional que busca la reconciliación nacional.

La ingente cantidad de víctimas del conflicto armado colombiano requiere un tratamiento de la justicia transicional que masifique, optimice y maximice sus beneficios. La reparación colectiva y simbólica puede apuntar a la reconstrucción del tejido social, a las reformas institucionales que se requieren para transformar la confianza en el Estado de derecho a partir de la construcción de un nuevo diálogo, de una memoria histórica que recuerde un pasado que no se desea repetir. La reparación colectiva y simbólica contribuye al cambio cultural que requiere el país para impactar las cuatro grandes causas del conflicto armado: 1. La violencia política; 2. La ausencia de Estado; 3. La tenencia de la tierra, y 4. El narcotráfico.

Son algunas características del conflicto armado colombiano que impactan una cultura que la justicia transicional debe transformar.

## B. CARACTERIZACIÓN DE LAS AFECTACIONES SUFRIDAS POR LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

Para conocer una caracterización del proceso de victimización y empobrecimiento producido a cerca de medio millón de familias campesinas desplazadas

---

136 F.VARGAS VALENCIA. *El debilitamiento del campesinado en un contexto de desplazamiento forzado: un análisis comparativo de los discursos institucional y narco-paramilitar en Colombia*, Barcelona, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, 2012, pp. 45 y 46.

de sus fincas se acude al texto de Garay y Vargas<sup>137</sup>, donde analizan los resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (cfr. Garay, 2011), cuyos hallazgos permiten tener una perspectiva de las principales afectaciones sufridas y la manera como los autores proponen abordarlas.

El propósito de los autores es

[...] contribuir de manera coherente en la transformación de una atroz y antidemocrática realidad en la que varios grupos armados ilegales, y agentes de poder, frecuentemente con la promoción y/o cooperación y/o participación y/o complicidad de agentes “supuestamente” legales y grises/opacos que actúan entre la legalidad y la ilegalidad –como es el caso de algunos funcionarios pertenecientes al Estado o, incluso, determinados empresarios–, han desatado múltiples formas de violencia, vulnerando los derechos humanos de amplios sectores sociales, de por sí tradicionalmente marginados, como el campesinado, los colectivos de mujeres, los sindicatos, los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes, entre otros.

La encuesta analizada por los autores indica que

El principal actor desplazador son los grupos narco-paramilitares (con un 32% de los casos en el periodo 1980-julio 2010 y cerca del 40% entre los años 1980 y 2004); el segundo actor fundamental son las “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo” –FARC-EP– (27 y 16% en los respectivos periodos); el “Ejército de Liberación Nacional” –ELN– es el tercero (con un 1,6 y 1,8%), en tanto que a juicio de los mismos hogares desplazados, una alta proporción del resto fueron grupos armados ilegales no identificados (con más del 9%). [...]. Además, debe resaltarse que el 40% de los desplazamientos ha sido masivo (con más de 10 hogares simultáneamente) y el 28% grupal (entre 2 y 10 hogares simultáneamente). [...] Lo anterior obliga a reconocer, como lo mostró la Segunda Encuesta de Verificación de

---

137 L. J. GARAY. “Características del abandono y despojo violento de tierras en Colombia”, en L. J. GARAY y F. VARGAS VALENCIA. *Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional pro víctima*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, octubre de 2012.



la Comisión de Seguimiento, que con antelación al proceso victimizante del desplazamiento forzado (Garay, 2009a) existía un tejido social relativamente denso en las comunidades de origen, y, a su vez, el hecho de que este proceso fue especialmente masivo y grupal, como que el abandono no fue solamente de predios individuales aislados, sino en cierto sentido de conjuntos de predios cercanos que pueden asimilarse en cierta forma a “territorios”, de una u otra dimensión según regiones de origen<sup>138</sup>.

Una mirada al pasado, cuyos fenómenos aún persisten en algunos lugares, muestra el péndulo en que se debate Colombia para aplicar sus políticas rurales en forma efectiva: por una parte, entre el deber ser, que es la formulación de la política y su desarrollo legislativo y reglamentario, que traza un rumbo para la implementación, y por otra, las prácticas sociales e institucionales que ocurren en la realidad de los territorios y que se pueden convertir en serios obstáculos para su efectiva implementación.

Para analizar adecuadamente los hallazgos de los autores citados es importante tener una idea del universo de hogares que deben ser atendidos en un escenario de retorno a sus lugares de origen. En efecto, los autores indican que “[...] el número de hogares que en los últimos 30 años se han visto en la necesidad de abandonar su tierra o que han sido despojados de ella es del orden de 434.000, con la particularidad de que se trata de hogares mayoritariamente campesinos”. El estudio señala que “[...] más o menos un 82,9% de los hogares desplazados perdió algún bien rural como tierra, animales, cultivos, maquinaria y herramientas (Garay, 2011b); es decir, hubo un proceso de saqueo masivo sobre los hogares desplazados en el país”.

En cuanto a su condición socio económica, la muestra analizada por Garay y Vargas indicó que

[...] un 97% de los hogares desplazados estaría bajo la línea de pobreza y un 78% por debajo de la de indigencia (Garay, 2011a), con muy bajos niveles de educación y capacitación laboral, entre otros rasgos, configura un crucial factor de vulnerabilidad extrema para esta población (p. 7).

---

138 *Ibid.*, p. 18.

Esta conclusión conlleva recomendar la inclusión de un sólido componente de educación que incentive el regreso de los jóvenes, y que sus contenidos sean pertinentes con la situación de productividad que se va a promover.

No obstante, el análisis de Garay y Vargas dice que

[...] no todo el campesinado era pobre antes del desplazamiento: según la Segunda Encuesta, aproximadamente el 51% era pobre antes del desplazamiento, y el nivel de indigencia era del 31% (Garay, 2009b: 159); pero ocurre que con el proceso de desplazamiento y de victimización, hoy en día los hogares desplazados padecen un nivel de pobreza del 97% y de indigencia del 78%<sup>139</sup>.

La caracterización por edad de la población desplazada muestra, según los autores que “[...] Más del 63% de esa población es joven (menor de 25 años de edad) (2011) constituyendo una importante proporción de las futuras generaciones de Colombia”. Y la caracterización por género indica que “[...] 45% de los hogares desplazados tiene jefatura femenina y de ellos un 70% la ejercen mujeres sin cónyuge, aparte de que un 40% de la población desplazada es menor de 15 años de edad (2011)”.

En cuanto a las condiciones geográficas y de provisión de infraestructura pública de los bienes abandonados por las víctimas los autores señalan que

[...] a diferencia de lo que se podría pensar, al menos en promedio, las tierras despojadas o abandonadas eran relativamente de buena o aceptable calidad, puesto que, según la Tercera Encuesta referida, una alta proporción tenía rasgos de tierra cultivable: el 80% de los hogares manifiesta que sus tierras tenían agua durante la mayor parte del año; un 54% aduce que no estaban ubicadas en ladera sino en zona plana, y, teniendo en cuenta la falta de infraestructura

---

139 Según los autores, lo anterior significa “... que en este proceso de desplazamiento, de abandono y despojo forzado de tierras y de victimización masiva ha habido igualmente una masiva pauperización de las víctimas, no obstante los esfuerzos de los últimos años por ampliar el acceso a ciertos servicios sociales del Estado, resultante, entre otras causas, del proceso judicial emprendido por la Corte Constitucional con relación a las políticas gubernamentales sobre desplazamiento forzado desde 2004 a través de la Sentencia T-025” (ibíd., p. 23).

de comunicación en el país, más del 35% afirma que tenían vías de acceso y comunicación relativamente cercanas a centros de comercialización<sup>140</sup>.

Este es un aspecto fundamental para el diseño de la política pública porque, dependiendo de las condiciones favorables para el establecimiento de economías campesinas, un ordenamiento social y ambiental de la propiedad indicaría la necesidad de prever muchas reubicaciones por la vía de la compensación con otros predios de mejores o iguales condiciones, y donde el impacto ambiental sea reducido, cuestión que indica que el Fondo de Tierras es un factor crítico en la eficacia de la política pública.

Por otra parte, es muy probable encontrar cambios abruptos en el uso de la tierra en las zonas de restitución de tierras y retorno de poblaciones, que se transformaron de economías campesinas a grandes proyectos agroindustriales. Según los autores que analizaron la tercera encuesta de verificación,

Solamente un 24% de los hogares desplazados tiene alguna información sobre la dedicación que se le ha dado a la tierra abandonada o despojada; de estos, un 37,7% indica que estaría destinada a pequeñas explotaciones agrícolas, un 10,6% considera que habría sido adaptada a actividades ganaderas, y un 35,4%, que estaría “enmontada”; alrededor del 28% señala que ha habido cambio de propietarios y, en una buena proporción de los casos, también modificación en la composición del territorio –o sea, de las regiones circundantes a su predio– en términos de una clara variación del uso de la tierra, por ejemplo, el cambio de una producción alimentaria hacia cultivos como la palma africana, el cacao, el caucho, etc., y, en otros casos, recomposiciones relacionadas con la minería o macroproyectos.

Estas transformaciones pudieron tener un impacto en la pérdida de cultivos de pan coger necesarios para garantizar la seguridad alimentaria de los pobladores del campo. Los autores recomiendan al Estado realizar un estudio en cada zona concreta de intervención para dimensionar ese tipo de impacto. En efecto, suponen que antes del desplazamiento,

---

140 *Ibíd.*, p. 12.

... la tierra estaba cultivada en una proporción que dependía de la región en que estuviera localizada y con una concentración regional variable en la producción de bienes de la canasta familiar, lo cual debería ser objeto de futuras investigaciones. Si, como parece, se redujo la producción de esos bienes alimentarios, ¿con qué productos se sustituyó?, ¿cómo afectó dicha producción el abastecimiento del consumo interno nacional de esos alimentos y cuál fue su impacto en los precios? Se conocen datos sobre el aumento significativo de las importaciones de alimentos en el país desde los noventa, pero habrá que profundizar en el análisis sobre relaciones de causalidad y sus impactos diferenciales<sup>141</sup>.

En cuanto a la relación jurídica con el predio, el análisis indica la necesidad de incrementar los esfuerzos de formalización como una base para la seguridad jurídica de la propiedad, que, de acuerdo con Garay y Vargas,

[...] solamente el 21,5% de los campesinos que han sido despojados o han tenido que abandonar forzosamente su tierra cuentan con escritura registrada [...] En cambio, cerca del 70% son meramente poseedores, es decir, tienen una relación informal con la tierra, lo que implica una característica fundamental a la hora de diseñar la política de reparación y de restitución de tierras. Por ello, resulta claro que uno de los objetivos [...] como pilar esencial del proceso de restitución y reparación, avanzar en el proceso de formalización de la tierra. [...] es de destacar que, en promedio, los poseedores, los ocupantes de baldío y los ocupantes de hecho que tuvieron que abandonar la tierra o fueron des-

---

141 Al respecto GARAY y VARGAS concluyen que "... no basta con propugnar por la sostenibilidad socioeconómica de estos hogares con cargo única y exclusivamente al asistencialismo, si no se logran restablecer proyectos de vida y proyectos productivos que promuevan dicha sostenibilidad [...], sino que se requiere también crear las condiciones adecuadas, además de prestar los servicios sociales necesarios, para asegurar la inclusión social de las víctimas con el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía [...] la política de restitución y reparación debe contar con un componente muy decidido, encaminado (a brindar), condiciones y entornos favorables para que los campesinos que retornen a su tierra desarrollen actividades productivas y tengan, dentro del modelo de desarrollo rural, un espacio lucrativo donde puedan restablecer proyectos de vida, asegurar su reconocimiento social en el campo como agentes sociales y agentes productivos, y a la vez, como aspecto fundamental, logren alcanzar su sostenibilidad socioeconómica [...] debe ser una política integral, correctiva y transformadora" (ibíd., p. 26).

pojados de ella, la habían poseído, al momento del desplazamiento forzado, por un plazo superior a 14,7 años, 10,7 años y 12,9 años, respectivamente. Este indicador muestra la necesidad de transformar la condición informal de la propiedad hacia un título que garantice la plena propiedad, porque el paso del tiempo de desplazamiento debe contarse para la prescripción adquisitiva del dominio como lo prevé la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Sin embargo, la política pública debe prever una solución para los segundos ocupantes que se encuentran en los predios restituidos a las víctimas, considerando que, en promedio, según los autores,

... la población desplazada ha permanecido alejada de su predio por más de 8 años (2012), por lo que en dicho lapso han ocurrido diversas ocupaciones originadas por distintas causas (ocupación de hecho, venta de cosa ajena, arrendamientos, etc.) [...] pudo haber sido tomada en posesión por terceros, de buena o de mala fe, incluso a través de la cooptación y la captura de instituciones locales como notarías u oficinas de registro<sup>142</sup>.

Luego, uno de los aspectos que debe contemplar la política pública restaurativa es la provisión de una institucionalidad dedicada a resolver los diferentes conflictos que surjan respecto de las tierras abandonadas y/o restituidas. Además de las jurisdicciones de restitución y la futura jurisdicción agraria que se organice, se requiere que la Jurisdicción Especial para la Paz avance en el esclarecimiento y sanción de los responsables y, además, en el marco de la justicia restaurativa, en el impulso de los mecanismos alternativos de

---

142 Para GARAY y VARGAS, “[...] los victimarios o sus testaferros, infiltrados en institutos como el Inocoder, en notarías o en diferentes autoridades locales, falsifican los títulos de las tierras y así muchas de ellas quedan transferidas a terceros sin el consentimiento de los poseedores o de los propietarios originales. O, en otros casos, los victimarios propiamente dichos o sus testaferros, o aún actores supuestamente legales o probablemente empresarios reconocidos, utilizan las tierras afectadas por el desplazamiento forzado para desarrollar macro proyectos productivos de carácter privado. Entonces la gran pregunta es: en el transcurso del proceso de desplazamiento, ¿qué tanto despojo se materializó, qué tanto abandono se mantuvo como tal, qué tanto usufructo de tierras abandonadas ha habido a cargo de victimarios o terceros de buena o mala fe?” (ibid., p. 14).

solución de conflictos, la organización de la jurisdicción de paz y el entrenamiento de actores voluntarios de convivencia que apoyen el proceso.

[...] más del 30% de los hogares encuestados aduce no tener ningún conocimiento sobre qué sucede actualmente con su tierra abandonada o despojada en el lugar de origen, lo cual se explica porque existen todavía condiciones de violencia o inseguridad que impiden que el hogar desplazado tenga una relación directa con sus lugares de expulsión. Un 50% de los desplazados considera que quizá las tierras permanecen abandonadas; pero se trata sólo de una posibilidad, no de una aseveración, porque en muchos de los casos se ha perdido la relación directa que se tenía con el lugar de origen<sup>143</sup>.

En relación con el péndulo entre el deber ser y el ser, entre una voluntad política real y otra aparente en que se debate el proceso de justicia transicional, como se ha sostenido a lo largo de este ensayo, los autores plantean que nada de lo recomendado es posible sin el logro de un consenso político entre los diversos actores sociales del territorio. En efecto, afirman que

... el proceso de victimización ha sido tan profundo en la sociedad colombiana, y de tanto alcance en la institucionalidad económica, política y social del país, que para poder lograr con éxito una reparación y una restitución que dignifique tanto los derechos de verdad, justicia y reparación de las víctimas, como las garantías de no repetición, se requiere de un estricto “pacto social” entre amplias capas de la población en favor de las víctimas, y un consenso en el rechazo moral y en el castigo judicial de los victimarios y sus cómplices (legales e ilegales), en la profundización de un Estado de Derecho, y en la construcción de una democracia moderna en Colombia<sup>144</sup>.

¿Cómo lograr ese pacto social? ¿Cómo restituir tierras en forma estable sin producir más violencia? ¿Cómo atender a los campesinos segundos ocupantes de los predios sin sacrificar su actual productividad? ¿Cómo prevenir

---

143 *Ibíd.*, p. 21.

144 L. J. GARAY. “Características del abandono y despojo violento de tierras en Colombia”, *cit.*, p. 19.

nuevas violencias? Son interrogantes que surgen de la implementación de un derecho transicional de tierras.

No cabe duda de que existe una cláusula general de verdad, justicia y reparación. La verdad que concurre voluntariamente al sistema transicional y contribuye con el esclarecimiento de los hechos y la promesa de no volver a repetir ni participar en hechos de violencia. Esa voluntariedad requiere una justicia efectiva. Recordemos que los procesos de justicia y paz implicaron la compulsa de copias para que la justicia ordinaria investigara a más de 12.000 actores sociales y agentes del Estado involucrados en el conflicto armado. Los avances de esas investigaciones son todavía muy tímidos, magros resultados que representan incentivos en contra de la voluntad de comparecer que supone la justicia restaurativa.

Así mismo, los avances en la desarticulación de las organizaciones criminales en el territorio contrastan con la impunidad que impera en el asesinato de líderes sociales, otro incentivo para no comparecer a un proceso de justicia restaurativa. Frente a dicha realidad el deber ser de la política pública que se diseñe para el mundo rural puede quedar reducido, como en el pasado, a un montón de normas escritas que se acatan, pero no se cumplen. Se impone, entonces, por encima del poder del Estado democrático, un para-Estado que dicta sus reglas sustentado en el uso de la violencia.

La voluntad política de cumplir el Acuerdo de Paz es todavía muy frágil, y conspiran contra ella los mismos poderes locales que han dominado los territorios y que están representados en las entidades del orden nacional. Pese a este panorama gris, el deber ser, como un símbolo de la utopía, es mantener viva la aspiración de legar un mejor futuro a otros que asuman la conducción de la nación; poder ver un horizonte que todavía no imaginamos en nuestro inconsciente colectivo, una idea de paz que aún no se acaba de construir en el imaginario.





## CAPÍTULO V. DERECHO TRANSICIONAL DE TIERRAS, RETOS Y OPORTUNIDADES

Lograr la paz es un propósito que tomará varias décadas. Los esfuerzos comienzan con el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado y la necesidad de resolverlo a pesar de los obstáculos que se deben flanquear. Su resolución, intentada por el Estado casi siempre por la vía militar<sup>145</sup>, no logró detener los estragos causados especialmente en la población campesina y su tejido social.

Colombia debió dedicar esfuerzos al fortalecimiento de su aparato militar en detrimento del desarrollo regional y el fortalecimiento del Estado de derecho. La lógica de la confrontación trajo nuevos actores al teatro del conflicto armado, y con los antecedentes de una guerra sucia todo el país sufrió su degradación, la limitación de los derechos ciudadanos y la diáspora interna y externa de millones de ciudadanos que huyeron para salvar sus vidas. Muchos colombianos inocentes se vieron involucrados como enemigos, acusados de colaborar con uno o con otro bando. En esa lógica, que traspasó los límites universales del derecho de la guerra, la nación colombiana asistió a los peores relatos de violencia que eran escuchados o leídos con impotencia por la comunidad internacional. Los combates, las emboscadas, las masacres, los asesinatos selectivos, los secuestros y la toma de rehenes, las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias, la destrucción

---

145 Diversos gobiernos intentaron llegar a acuerdos con los diferentes movimientos armados. En los años 50 se logró la desmovilización de las guerrillas liberales; sus disidencias continuaron la opción armada, y los grupos guerrilleros se multiplicaron a lo largo de todo el territorio. En los 80 se logró la desmovilización de varias guerrillas, entre ellas, el Ejército Popular de Liberación, el movimiento indígena guerrillero Quintín Lame y la guerrilla del M-19. El intento por hacer la paz con todos los grupos guerrilleros se vio frustrado en el comienzo de la década de los 90, cuando el régimen político promovió una apertura democrática con la Constitución de 1991, una Carta Política que fortaleció las instituciones y proclamó un catálogo de derechos acorde con los Estados democráticos de finales del siglo XX. Pero la opción militar se impuso contra los grupos guerrilleros que continuaron movilizados en la guerra, que se transformó en una guerra sucia y degradada.

de los bienes públicos, el bloqueo de la economía nacional, y otros efectos negativos que hubo de sufrir el desarrollo social no parecían tener fin.

Ese ambiente de confrontación abonó el terreno para el deterioro de las instituciones democráticas. Los actores armados comenzaron a capturar y disputar el sistema político. Los partidos políticos se vieron involucrados en la financiación de campañas por actores armados y narcotraficantes, y las instituciones envueltas en hechos de corrupción que permearon todas las ramas del poder público. La agenda pública, las principales preocupaciones y aspiraciones ciudadanas por su bienestar, quedaron atrapadas en una agenda militar y judicial que fue la antesala para la polarización y el sectarismo político, génesis de todas las guerras. La crisis humanitaria en Colombia es de las más grandes del mundo y, como se dijo, contabiliza casi nueve millones de víctimas.

Gracias al proceso de negociación impulsado por el gobierno de Juan Manuel Santos existe un Acuerdo de paz, cuyos primeros pasos implicaron el desarme de las FARC, un acto contundente que pronto mostró la caída de las cifras de violencia pese a la persistencia armada del ELN, de las disidencias de las mismas FARC, de las bandas criminales neoparamilitares y de bandas armadas organizadas del narcotráfico que aún se disputan el control de esa economía.

Sentarse en una mesa a negociar con las FARC significó darles un estatus que reconociera a sus miembros el carácter político de su lucha<sup>146</sup>. La mayoría de los colombianos se manifestaron en desacuerdo con dicho tratamiento. No obstante, es difícil pensar en una negociación política exitosa que resulte en el desarme y la cárcel para los guerrilleros. La negociación implica concesiones difíciles de aceptar para muchas personas, sobre todo

---

146 Cfr. J. O. MELO. *Historia mínima de Colombia*, México y Madrid, El Colegio de México y Turner Publicaciones, 2017. Baste recordar los antecedentes de la violencia bipartidista, la intervención de la iglesia católica para atizar la guerra, el cerrojo democrático que selló el Frente Nacional, la persecución a líderes sindicales y estudiantiles, el despojo de tierras a campesinos, la doctrina de la seguridad nacional impuesta por Estados Unidos en todo el continente, la prevalencia del poder militar sobre el civil, la persecución y exclusión de los grupos indígenas, entre otros fenómenos que significaron la formación de grupos guerrilleros que paulatinamente se involucraron con la producción de cocaína.

para aquellas que sufrieron con mayor intensidad los estragos de la guerra. Pero es paradójico constatar que son las víctimas directas las que prefieren la paz y están dispuestas a perdonar, pero no a olvidar. Su reclamo legítimo es obtener verdad, justicia y reparación, que debe demandarse de todos los actores que se involucraron directa o indirectamente en graves violaciones a los derechos humanos. Pero esta negociación tampoco supone la total impunidad<sup>147</sup> para los crímenes más graves y los máximos responsables.

Para entender las razones políticas que inexorablemente nos mueven a resolver los conflictos armados por la vía de la negociación política es pertinente fijar la atención en los antecedentes de la justicia transicional que sentaron las bases para la formulación del Acuerdo de paz.

#### A. EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA

Para superar los conflictos armados y los períodos de graves y masivas violaciones a los derechos humanos, como el que padeció Colombia en el combate a la guerrilla más poderosa del continente y quizá del mundo, los mecanismos ordinarios no alcanzan a brindar la cobertura de verdad, justicia y reparación a las víctimas que se requiere. Es necesario hacer uso de mecanismos excepcionales que las pongan en el centro de atención de la sociedad y del Estado, y les brinden garantías de no repetición<sup>148</sup>. Estos

---

147 Contrario a la amnistía y al indulto como fórmulas de resolución de conflictos que se impusieron en la década de los 80, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* elaborados por M. CHERIF BASSIOUNI, y aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 2005/35, y el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, actualizados por D. ORENTLINCHER y aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 2005/81 de abril de 2005, fueron condicionantes en la configuración de la justicia transicional.

148 En relación con la amplitud del concepto de reparación integral del daño causado por el delito, se pueden consultar, entre otras, Corte Constitucional. Sentencias C-454 de 2006, M. P.: Jaime Córdoba Triviño, n.º 41; y C-409 de 2009, M. P.: Juan Carlos Henao Pérez. En cuanto al fundamento constitucional del derecho a la reparación de

mecanismos encuentran legitimidad universal en la justicia transicional<sup>149</sup>, cuyos primeros pasos a nivel mundial se conocieron en los tribunales internacionales especiales<sup>150</sup> tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, después de que salió a la luz el escalamiento de las peores aberraciones que cometió el ser humano durante la Segunda Guerra Mundial.

Tales hechos, que avergonzaron a todos, configuraron una consciencia universal respecto de la importancia de respetar los derechos como principio fundacional de la convivencia para mantener la paz, lo cual se decantó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En efecto, hace 70 años, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU proclamó la dignidad humana y la igualdad de todos como los principales valores para vivir *liberados del temor y de la miseria*; además, que la noción de progreso social está basada en la elevación del nivel de vida de las personas, un ideal común que deben alcanzar los pueblos y las naciones.

Fue mediante la Ley 975 de 2005 que Colombia incorporó en su ordenamiento jurídico modelos de justicia transicional para juzgar a los desmovilizados de los grupos paramilitares<sup>151</sup>. Así, el país incorporó en su

---

las víctimas, cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-570 de 2003, M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; C-899 de 2003, M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, y C-805 de 2002, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

149 Los sistemas de justicia transicional parten del reconocimiento de situaciones de anormalidad y graves violaciones a los DDHH, donde las instituciones ordinarias se ven desbordadas.

150 En efecto, al término de la Segunda Guerra Mundial los Tribunales de Nuremberg y del Lejano Oriente se encargaron de juzgar los principales crímenes cometidos por los nazis y el imperio japonés. Décadas más tarde las atrocidades cometidas por el régimen de Slobodan Milosevic en Yugoslavia motivaron la creación del Tribunal Penal Especial para la Antigua Yugoslavia que juzgó crímenes cometidos en contra del pueblo bosnio. El mismo modelo se adoptó en Ruanda luego de la guerra entre las etnias Hutu y Tutsi que dio nacimiento al Tribunal Penal Especial para Ruanda. Con posterioridad a la creación de la Corte Penal Internacional en 1998 fueron creados otros tribunales “especiales” como el Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial Iraquí, las Salas Especiales de Camboya y las Salas Especiales para Timor del Este.

151 Acuerdo de Santa Fe de Ralito, firmado el 15 de julio de 2003 en Ralito por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

lenguaje común las nociones de verdad, justicia y reparación, propias de la responsabilidad. Sin embargo, este marco normativo desbordó la capacidad de brindar a las víctimas una efectiva participación, razón por la cual se promulgó la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, que recogió las experiencias del modelo anterior, introduciendo la reparación por vía administrativa y fortaleciendo los mecanismos de juzgamiento para brindar una mayor cobertura de atención a las víctimas.

En relación con la reparación administrativa se crearon tres instituciones que han tenido importantes avances en la misión de reconocer a las víctimas del conflicto armado: 1. La Unidad para las Víctimas, cuyo más importante resultado fue la apertura de un Registro Único de Víctimas de los diversos actores del conflicto, que a enero de 2017 incluía más de ocho millones de víctimas<sup>152</sup> reconocidas por el Estado, las cuales han tenido la oportunidad de contar su relato de victimización en relación con las condiciones de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos y los daños ocasionados a su grupo familiar. Asimismo, esta Unidad ha podido indemnizar a más de 500.000 familias y hoy tiene formulados más de 340<sup>[153]</sup> procesos de reparación colectiva a la espera de su efectiva ejecución; 2. La Unidad de Restitución de Tierras que ha operado el proceso en un esquema mixto administrativo y judicial mediante el cual los jueces de restitución han producido 3.822 sentencias, con las que se han entregado 290.911 hectáreas a 36.947 campesinos y comunidades étnicas<sup>154</sup> con lo cual se impulsa su retorno y estabilización socioeconómica; 3. El Centro Nacional de Memoria Histórica, cuyos resultados más destacados para la construcción de una paz estable y duradera son más de veinticinco informes temáticos y regionales

---

152 RUV. “El número de víctimas subió a 8.320.874”, disponible en: [<http://rni.unidad-victimas.gov.co/RUV>], consultada el 1.º de enero de 2017.

153 Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. Subdirección de Reparación Colectiva. “Número de sujetos por oferta, por demanda, por vía judicial (étnicos y no étnicos), universo general de SRC identificados”, Informe de seguimiento al programa de Reparación Colectiva, 3 de junio de 2016, p. 9, disponible en [<http://www.unidad-victimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cifrasrepara062016.pdf>].

154 R. SABOGAL. “La tarea se deja muy adelantada”, *El Espectador*, 20 de abril de 2018, disponible en [<https://colombia2020.elespectador.com/pais/la-tarea-se-deja-muy-adelantada-ricardo-sabogal>].

que dan cuenta de las distintas victimizaciones, el más emblemático de los cuales es “¡Basta Ya!”, importante referente que recoge las diferentes causas, actores y dinámicas del conflicto, y la organización de un Registro Nacional de Archivos de Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado, entre muchas otras herramientas, que serán el eje de la documentación que requieren las diversas instituciones creadas por el Acuerdo de paz, y cuyo acopio documental hará parte del Museo Nacional de la Memoria, edificio que actualmente se construye en la ciudad de Bogotá.

Producto de una reforma legal que permitió abrir un modelo de investigación<sup>155</sup> centrado en la priorización y selección, en el estudio de los contextos del conflicto armado, en el reconocimiento de patrones criminales enfocado en la conducta de los máximos responsables, los tribunales de justicia y paz comenzaron a utilizar nuevas metodologías de juzgamiento que dan cuenta de las múltiples victimizaciones producidas por un bloque o grupo armado, y cuya información se ha remitido a la justicia ordinaria para que investigue a más de 12.000 civiles y agentes del Estado involucrados por acción u omisión en el conflicto armado. Los hechos victimizantes denunciados parcialmente por las víctimas arrojan una cifra abrumadora de más de 364.855 hechos delictivos<sup>156</sup> que, de no ser por la inclusión de esta nueva metodología de investigación adscrita a un modelo de justicia transicional, que hasta ahora se ha centrado en los comandantes y máximos responsables de los grupos paramilitares, la justicia ordinaria tendría que investigar caso por caso los más de 30.000 miembros desmovilizados<sup>157</sup>. Asimismo, en relación con los mecanismos judiciales de justicia transicional diseñados por Colombia para reparar a las víctimas que se vieron obligadas abandonar sus tierras, se creó una jurisdicción especial para la restitución de tierras, con

---

155 Ley 1552 de 2012. Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 31 de julio de 2009, radicado n.º 31539, M. P.: Augusto Ibáñez Guzmán.

156 Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. Según la última actualización consultada del RUV del 1.º de enero de 2017 el número de hechos corresponde a 364.855, disponible en [<http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General?vvg=2>].

157 La Ley 1424 de 2010 dispuso el mecanismo extrajudicial de contribución con la verdad, en el cual el Centro Nacional de Memoria Histórica recogió los relatos de los excombatientes cuyos resultados serán trasladados a la Comisión de la Verdad.

más de cincuenta jueces que administran justicia en casi todo el territorio nacional y que han producido importantes fallos, y sentado las bases para una futura jurisdicción agraria, un mecanismo fundamental para garantizar la no repetición de los hechos de violencia que se produjeron por la disputa violenta en la tenencia de la tierra, calificada como una de las principales causas del conflicto armado.

Con todos estos avances Colombia es un modelo mundial de aplicación de la justicia transicional. Sin embargo, la magnitud de su conflicto armado, su carácter prolongado y degradado, es de una complejidad tal que debe abordarse desde su geografía, sus tradiciones políticas sectarias, su corrupción inveterada, su vocación de enclave para la extracción de recursos naturales, el narcotráfico y, en fin, su riqueza biológica y diversidad socio-cultural, elementos que, articulados, plantean retos descomunales para el logro de una paz estable y duradera. La dimensión de los daños ocasionados por un conflicto prolongado que causó millones de víctimas la ubican como una de las mayores conflagraciones humanitarias de la historia universal contemporánea cuyos resultados se miden en inmensos dolores, venganzas, injusticia y miles de casos sin resolver. Atrocidades que tienen sus raíces en la historia republicana y que no han sido aún superadas.

Con el Acuerdo de Paz Colombia empieza a recorrer el camino de la reconciliación nacional. El contenido de los acuerdos alcanzados atiende los problemas estructurales que están entre las principales causas del conflicto armado: una reforma rural integral (punto 1); una apertura democrática que está en la génesis de la violencia política (punto 2); el fin del conflicto armado, que se traduce en la presencia efectiva del Estado para impartir justicia en todo el territorio (punto 3); la solución al problema de las drogas ilícitas (punto 4), y la lucha contra la impunidad y la reparación integral a las víctimas (punto 5). Todos ellos, incorporados en la Constitución, garantizan que sus mandatos se conviertan en políticas de Estado durante los próximos veinte años, previsión que honra el compromiso adquirido con la comunidad internacional que ha prestado todo su apoyo al desarrollo de la justicia transicional en Colombia<sup>158</sup>.

---

158 El Acto Legislativo 01 de 2016 dispuso: “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo,

Además de las mencionadas instituciones de la justicia transicional, cuya fecha de caducidad es 2021, el Acuerdo de Paz concibió un diseño institucional centrado en un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, cuyo propósito axiológico es la reconciliación y, en tal sentido, la concepción de una justicia que no se ocupe tanto de la sanción penal de los responsables, que sin embargo se impone a quienes no contribuyan con el esclarecimiento de los hechos y la construcción de la verdad<sup>159</sup>, sino de una justicia restaurativa que trate de entender (léase bien, *entender*) los factores que han sido determinantes para la tragedia humanitaria desatada. La forma como la guerra va expandiendo su maleza en todas las capas de la conciencia nacional, cómo el odio va enredando todas las esferas de la vida pública y las relaciones humanas, cómo los hechos que se producen en ese ambiente de hostilidades armadas, no se pueden leer desde la perspectiva de los códigos civiles, sino en un contexto donde la humanidad se extravía. El conjunto de esas causalidades, pese a que sean aterradoras, son resultado de ese abono de violencia que, por acción u omisión, el conjunto de la sociedad ha esparcido sobre la tierra, y que sólo es posible escapar de tanto dolor y sufrimiento si se atienden las soluciones que permitan cerrar el círculo. Caminar con el firme propósito de conseguir que las generaciones por venir no sufran las mismas consecuencias; entender y saber que si se ignora esa realidad y se da vuelta a la página, como en el pasado, la violencia sin resolver volverá,

---

[...] (las inversiones para la paz que) serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales [...]”. Adicionalmente, la reforma constitucional que incorporó la paz trazó un derrotero para la planeación de las políticas públicas que se apliquen en el campo. El punto 6.1.1. del Acuerdo Final estableció la idea de formular un Plan Marco de Implementación de los Acuerdos (ya formulado), el documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018 denominado “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas del Orden Nacional y Territorial” con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031; contiene 501 indicadores y un costo indicativo de \$129,5 billones de 2016.

159 C. MARTÍN BERISTAIN. *Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia*, Cuadernos de trabajo n.º 27, HEGOA, Instituto Universitario, Universidad del País Vasco, 1999.



quizá con mayor intensidad. Entender entonces que no es con más dolor y con más guerras como se puede salir de dicha espiral, que sólo conociendo qué pasó, por qué pasó y cómo pasó, es posible evitar volverlo a repetir<sup>160</sup>. Este es el principal reto que tiene por delante la sociedad colombiana, un reto que se puede transformar en un ejemplo mundial, o que de nuevo puede hundir a la sociedad en su conjunto en la arena movediza que ya conoce y que lega la desesperanza de que todo, todo está perdido.

El principal reto, entonces, es de conciencia colectiva y voluntad política, lo que supone un cambio cultural, la consolidación de un entendimiento que señala que haber firmado un Acuerdo de Paz con las FARC, la guerrilla más antigua del mundo, es un camino en el que vale la pena persistir y comprometerse.

Pero no es un camino de vencedores, pues cada uno es responsable, por acción u omisión, y tratará de responsabilizar a los demás; todos querrán callar a los otros, imponer su propia versión de la verdad, fingir ser víctimas de la agresión, mas, sin embargo no se trata de eso en esta cuarta fase de la justicia transicional<sup>161</sup>, sino del reto mayor de transformar una pseudo democracia en un Estado de derecho.

Al final de este ensayo se dejan planteadas unas propuestas que atienen a una visión de lo que debería ser el derecho transicional de tierras, sin perder de vista el ser, los fenómenos culturales que legaron tantos años de violencia y que se expresan en la manera de comportarse de las comunidades y de las instituciones del Estado, que actúan soportadas en claras anomalías, casi todas signadas por la desconfianza. Recuperar la confianza no será una tarea fácil en un mundo que persiste en polarizar las diferencias, contaminándolas de ideologías que descalifican de entrada las situaciones, dejando al descubierto unos supuestos antagonismos que, sin embargo, como se verá, son meras contradicciones aparentes.

---

160 Discurso de Eduardo Pizarro Leongómez, presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), Bogotá, marzo de 2007.

161 Primera fase: Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz; segunda fase: Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; tercera fase: Acuerdo de Paz con las FARC del 24 de noviembre de 2016, y cuarta fase: construcción de paz como política de Estado con el apoyo de la comunidad internacional.

Los vasos comunicantes son la conciencia universal de recuperar el planeta, trabajar por la superación de la pobreza, garantizar el goce efectivo de los derechos, luchar contra el hambre y la desnutrición, restablecer los sistemas de justicia para la realización de los derechos. En esos aspectos la humanidad no tiene dudas a pesar de la orilla ideológica en la que cada uno se ubique en el espectro político. Los problemas surgen en los métodos, en las formas y los mecanismos que permitan acercar las diferencias. Las resistencias surgen cuando las partes ven amenazados sus privilegios; las luchas sociales por la igualdad siempre se han resuelto mediante el arbitrio de un Estado garante. La legitimidad del Estado, imparcial y neutral en los conflictos por la tierra, es el principal factor para trabajar en la recuperación de la confianza, el terreno fértil donde se consigue la convivencia pacífica.

Corresponde ahora presentar los principales retos y plantear las oportunidades que existen para salir del agujero negro de las reformas estructurales frustradas en el mundo rural colombiano, que cada vez demanda con mayor vehemencia superar el atraso, la desigualdad y la injusticia.

Para ese propósito se hace una breve introducción de la justicia restaurativa, que es el hilo conductor que orienta la labor de las entidades que conforman el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, porque los métodos para restaurar las relaciones van dirigidos a reconstruir el tejido social—referido en capítulo IV de este escrito— y, además, están dirigidos a la recuperación de la confianza entre las comunidades y el Estado.

También se describe brevemente la experiencia de los PDET y se señalan los retos que supone mantener un diálogo social abierto para la implementación de las políticas definidas en dicho ejercicio participativo.

Lo anterior se enlaza con la propuesta final que se deja planteada para los formuladores de políticas públicas, y que se enmarca en la dimensión colectiva de la reparación de las comunidades afectadas por el conflicto armado a partir de una metodología formulada por el autor hace catorce años, y que pretende promover un diálogo sincero entre los diferentes actores sociales del territorio, porque recoge una mirada al pasado, otra al presente y una al futuro que los actores podrían esperar en relación con el desarrollo y la conservación de sus territorios para que el derecho transicional de tierras pueda preparar el terreno para su eficacia.

## B. LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN EL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC

El diálogo en La Habana se prolongó durante más de un lustro y en él se confrontaron las visiones de sociedad, hasta lograr los acuerdos. Ese diálogo no ha terminado; en realidad para la sociedad ese diálogo ni siquiera ha empezado. Y es que imaginar un horizonte distinto al de la guerra requiere comenzar por dialogar. La enseñanza demanda que cuando ocurre un enfrentamiento se debe mirar a los ojos, respirar profundo y esperar.

El acuerdo comprometió a los victimarios a mirar a las víctimas; se acordó que se presentarían voluntariamente para reconocer su responsabilidad, contar la verdad y pedir perdón; sin embargo, las víctimas necesitan sentir el auténtico arrepentimiento de los perpetradores, pues no basta simplemente con una justificación, porque lo que pasó con sus seres queridos o con su comunidad no tiene justificación, ni siquiera en las leyes de la guerra.

El encuentro entre las víctimas y los procesados ante la JEP es un ritual que representa el valor de la justicia. De una parte, hay dolor, y de la otra compasión; en la escena hay arrepentimiento y perdón. Se cuenta una verdad que da a conocer nuevos elementos del relato limitado que la víctima tenía; se expresan a la vez la voluntad de reparar y la de recibir la reparación, y la de lograr una satisfacción, tanto de la víctima como del procesado. El proceso de justicia restaurativa que llevan a cabo las entidades del sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición protege sus formas y sus rituales para prevenir violencias políticas, para evitar que, por la traducción mediática amarillista de sus formas, se politice y se promueva la polarización. El proceso de justicia restaurativa humaniza, no se *encarniza* con la condena del otro, sino con la comprensión, ese es el relato que se construye para la paz.

La justicia restaurativa es un proceso muy complejo, pero al fin y al cabo dialógico.

El conflicto armado ha afectado el diálogo político.

Se teme al diálogo, al otro, y es porque el conflicto puede desencadenar una situación violenta; la desconfianza en la capacidad del otro para ser pacífico hace escalar antes de tiempo el conflicto con un lenguaje determinado por el miedo. Los referentes de esa forma de violencia que escala el conflicto están en la violencia política bipartidista que enfrentó visiones conservadoras y liberales de la sociedad, y que llevó a desacuerdos que desencadenaron

niveles máximos de violencia. Esos conflictos políticos llevan también a enfrentar en forma violenta las visiones religiosas.

La historia política reciente de Colombia muestra que la disposición a dialogar se ha ido deteriorando progresivamente, pues el conflicto armado ha debilitado los canales de diálogo e interlocución entre la sociedad y el Estado, y los mecanismos de facto han impuesto las agendas públicas, con la consecuente pérdida de confianza en las instituciones. Poco a poco se han venido incrementando mecanismos violentos de interlocución que fortalecen las opciones bélicas, hasta el punto de encontrar que el diálogo social está cada vez más marcado por la imposición y ajeno a la concertación.

Y es que el diálogo se vio afectado por la disputa violenta entre los dos principales partidos políticos, y luego, por la confrontación entre izquierda y derecha. En un intento por acordar mecanismos de convivencia el *Frente Nacional* excluyó a los otros partidos, y esa exclusión política fue uno de los factores que contribuyó a generar la opción armada. La confrontación global de dos modelos de gobierno —comunismo y democracia— incrementó la polarización de las posiciones políticas que llevaron a la confrontación armada, cuya degradación polarizó las agendas públicas que en adelante fueron trazadas por una lógica de guerra.

Las contiendas sociales comenzaron a ser interpretadas como formando parte de la lógica de la guerra, y la sociedad civil se vio involucrada como otro actor del conflicto.

Se creó un ambiente de estigmatización y señalamiento a los reclamos de vastos sectores de la sociedad, cuyos líderes sufrieron la persecución del Estado y de grupos privados armados, que cobraron con la vida una *disidencia* que en un entorno civil hubiera sido tratada, con naturalidad, como la expresión de la oposición política dentro de los cauces normales del debate democrático. La falta de una ventana al diálogo arrojó respuestas de las guerrillas igualmente violentas, con efectos devastadores para las víctimas, el conjunto de la sociedad y el medio ambiente.

Los actores armados comenzaron a capturar y disputar el sistema político; las campañas políticas fueron financiadas por actores armados y narcotraficantes; las instituciones se vieron envueltas en hechos de corrupción que permearon todas las ramas del poder público, tanto a nivel local como nacional; la agenda pública, es decir, las principales preocupaciones y aspiraciones ciudadanas por el bienestar quedaron atrapadas en una agenda

militar y judicial que se trató de entender por medio de un relato mediático simplificado, centrado en la atrocidad y pocas veces proclive al dolor de las familias de las víctimas.

El fin del conflicto armado con las FARC le ha devuelto al país la esperanza de alcanzar una paz territorial.

Según Desmond Tutu, Nobel de Paz surafricano, “La justicia restaurativa no tiene que ver con la venganza y el castigo, sino con el establecimiento de puentes, la reconstrucción de desequilibrios y la restauración de relaciones resquebrajadas, en un esfuerzo por rehabilitar tanto a las víctimas como a los agresores”.

Al establecer puentes se construye confianza, se abre una ventana de diálogo entre los actores locales de un territorio; y promover ese diálogo es una de las principales funciones que debe cumplir el Estado, en un proceso prolongado que requiere el protagonismo de las autoridades locales para permanecer en el tiempo, y del impulso de las autoridades nacionales desde el inicio.

Se trata de un proceso educativo que incluye promover una cultura política que permita transformar el relacionamiento con lo público, es decir, fomentar unas relaciones sociales entre las personas y el Estado basadas en el respeto de los derechos humanos. La construcción de confianza está en la seguridad de contar con instituciones garantes, sustentadas en la igualdad, la imparcialidad y la neutralidad al momento de resolver los conflictos locales.

El ambiente de confianza configura en sí mismo una institución, y el cumplimiento de las reglas del juego es garantía de justicia social, de forma que para cerrar el círculo virtuoso de la construcción de confianza de un servicio público de justicia se requiere un garante del cumplimiento de las reglas. En un modelo de justicia restaurativa promovida por el Estado, el principal elemento, el diálogo, es el vehículo conductor para reconstruir las relaciones sociales de confianza. Es el entendimiento del significado de justicia. Los PDET son el espacio de diálogo para la construcción de confianza que legitima la acción del Estado porque, según el Acuerdo de Paz, el proceso de construcción de lo público se desarrolla de forma participativa.

Es un proceso que se enmarca en la justicia transicional, que se articula con las instituciones creadas por el Acuerdo de Paz, la Comisión de la Verdad, la JEP, la Unidad de búsqueda de desaparecidos, la Unidad para

las víctimas y las demás agencias y autoridades judiciales del Estado que operan procesos de justicia transicional.

En primer lugar, la Comisión de la Verdad desarrolla su trabajo para dar cuenta de las causas, actores, patrones, victimizaciones y efectos del conflicto armado. Una narrativa que gira en torno a la centralidad de las víctimas, de modo que sus testimonios y relatos se incorporen en el informe final, que por su amplia difusión es leído por otras víctimas y comunidades que se sienten representadas en esos dolores y afectaciones.

En segundo lugar, la JEP, componente de justicia del sistema para el juzgamiento de los autores responsables de las afectaciones sufridas por las víctimas y las comunidades, hace seguimiento al cumplimiento de la reparación de la víctima y la comunidad afectada, y procura la restauración de las relaciones fracturadas por el conflicto armado.

En tercer lugar, la Unidad de búsqueda de personas desaparecidas se centra en la búsqueda de los cuerpos y en el esclarecimiento de su destino fatal.

La unidad para las víctimas que además de continuar con el componente de indemnización, amplía el programa de reparaciones colectivas, se articulará con los procesos de retorno a las tierras y con las sanciones que imponga la JEP para ser cumplidas en los territorios afectados.

El sistema integral proyecta procesos de reforma institucional (participación, respeto a los derechos humanos, reforma política e institucional, entre otras medidas) orientados a brindar garantías de no repetición.

La especialidad de este componente de justicia radica en varias circunstancias: en primer lugar, se trata de un sistema de justicia construido a partir del ofrecimiento de verdad y reconocimiento de responsabilidades de los procesados ante la JEP (guerrilleros, miembros de la fuerza pública, agentes del Estado y más de quinientos civiles que a la fecha se han presentado), circunstancia que hace que la verdad que allí se ofrece sea pública y pueda ser conocida por las víctimas y la sociedad, y les permita presentar observaciones a dicha declaración ante la sala de reconocimiento para que las contraste con los informes provenientes del Estado (fiscalía, procuraduría, defensoría, etc.) y de las organizaciones civiles.

En segundo lugar, es una justicia “especial”, porque excepcionalmente las víctimas participan individualmente, principalmente a través de organizaciones que le presentan a la JEP informes que el Tribunal recibe y tramita mediante un mecanismo de priorización y selección de casos, de modo que no

juzga caso por caso, sino que selecciona de ese gran universo los delitos más graves, más representativos y con participación determinante de personas.

Se trata de encontrar un modelo especial de justicia que optimice los recursos y la participación de las víctimas, que contribuya con el sistema integral para que a través de las diferentes medidas las víctimas sientan que sus derechos son compensados. De otra parte, se trata de velar porque las medidas que despliegue el sistema integral atiendan el propósito superior de conseguir la reconciliación entre los colombianos.

El Acuerdo final de paz establece que “Deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible”. El mecanismo de justicia diseñado a través de la JEP centra su atención en la víctima cuyo reconocimiento es el núcleo esencial para la búsqueda de una paz estable y duradera.

El Acuerdo declara que “uno de los paradigmas orientadores del componente de justicia del SIVJRN será la aplicación de una justicia restaurativa [...]”<sup>162</sup> y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido”<sup>163</sup> (cursiva fuera de texto).

La participación de las víctimas en el mecanismo de justicia se realiza mediante la aplicación de métodos de justicia restaurativa.

De conformidad con el manual sobre programas de justicia restaurativa de la ONU, el proceso restaurativo es

Cualquier proceso en el que la víctima y el delincuente, y cuando es adecuado, cualquier otro individuo o miembros de la comunidad afectados por un crimen, participan en conjunto activamente en la resolución de asuntos derivados del crimen, generalmente con ayuda de un facilitador. Los procesos restaurativos pueden incluir mediación, conciliación, conferencias y círculos de sentencias<sup>164</sup>.

Este proceso especial tiene una metodología que dirige el magistrado y/o el fiscal correspondiente, según la etapa del proceso, y que se lleva a cabo bajo

---

162 Incorporada en los instrumentos internacionales mediante la Resolución 40/34 de 1985 de la Asamblea General de la ONU.

163 Acuerdo de Paz numeral 6, noviembre de 2016.

164 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Manual sobre programas de justicia restaurativa”, Serie de manuales sobre justicia penal, Viena, Nueva York, Naciones Unidas, 2006, p. 99.

la dirección del Tribunal para la Paz, cuya misión es conseguir un resultado restaurativo, definido por el citado manual como

... un acuerdo alcanzado como resultado de un proceso restaurativo. Los resultados restaurativos incluyen respuestas y programas como reparación, restitución y servicio a la comunidad, con la meta de cumplir con las necesidades individuales y colectivas y responsabilidades de las partes y para alcanzar la reintegración de la víctima y del delincuente.

Cabe recordar que por justicia restaurativa se puede entender

... el mecanismo de justicia creado por la necesidad de llegar a una solución positiva de los efectos del delito a través de la reparación del daño, del perdón y de la reconciliación, con participación de la víctima, del victimario y de la sociedad<sup>165</sup>.

Por su parte, el artículo 518 del Código de Procedimiento Penal define la justicia restaurativa como

... todo proceso en el cual la víctima, de una parte, y el imputado, acusado, o sentenciado, de la otra, participando de una manera conjunta y activa frente a la necesidad de lograr un resultado restaurativo [...] el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad<sup>166</sup>.

De conformidad con el Manual de Programas de Justicia Restaurativa de la ONU,

Los Estados miembros deben considerar establecer lineamientos y estándares, con autoridad legislativa cuando sea necesario que gobierne el uso de los

---

165 G. GONZÁLEZ ANGULO. *La justicia restaurativa en el nuevo sistema procesal penal, Ley 906 de 2004*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2008, p. 33.

166 *Ibíd.*, pp. 43 y 44.



programas de justicia restaurativa. Tales lineamientos y estándares deben respetar los principios básicos establecidos en el presente documento y deben dirigirse entre todo a:

- (a) Las condiciones para la remisión de casos a los programas de justicia restaurativa;
- (b) El manejo de casos que siguen un proceso restaurativo;
- (c) Las calificaciones, entrenamiento y evaluación de facilitadores, y
- (d) La administración de los programas de justicia restaurativa.
- (e) Estándares de competencia y reglas de conducta que gobiernan la operación de los programas de justicia restaurativa<sup>167</sup>.

El encuentro con el procesado se produce ante una Sala de instancia de la JEP, en la cual brinda una declaración de reconocimiento de su responsabilidad en la comisión de determinados hechos, declaración que es contrastada con los informes de instituciones y organizaciones de víctimas que recibe la JEP. La Sala le otorga la oportunidad al procesado de reconocer su responsabilidad en los hechos que aparecen referenciados en dichos informes y que no ha reconocido.

Puede ocurrir que el declarante no reconozca algunos hechos referenciados allí, caso en el cual la Sala puede remitirlo a la Unidad de Investigación, la cual debe reunir los elementos necesarios que le permitan sustentar una acusación ante el Tribunal para la Paz en un juicio público y oral, contradictorio y adversarial. En esa etapa del juicio el compareciente debe presentar su defensa de manera que la verdad que eventualmente se omita pueda emerger y, en caso de ser declarado responsable, la sanción por no colaborar con la justicia puede tener una pena de privación de libertad que oscila entre una mínima de quince años y una máxima de veinte.

Si, por el contrario, el procesado colabora y brinda verdad completa, la sanción puede ser máximo de ocho años. Como se puede apreciar, el modelo de justicia genera incentivos para narrar la verdad, pero también cuenta con herramientas para investigar cuando esa verdad no es completa.

---

167 *Ibíd.*, p. 102.

En relación con las sanciones que se deben imponer al procesado, según el numeral 6o del Acuerdo Final,

Las sanciones tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad que se haga [...] Comprenderán restricciones efectivas de libertades y derechos, tales como la libertad de residencia y movimiento, que sean necesarias para su ejecución, y además deberán garantizar la no repetición. [...] La JEP determinará las condiciones de restricción efectiva de libertad [...] que en ningún caso se entenderán como cárcel o prisión ni adopción de medidas de aseguramiento equivalentes. [...] Las sanciones ordinarias que se impondrán cuando no exista reconocimiento de verdad y responsabilidad, cumplirán las funciones previstas en las normas penales.

Las lecciones aprendidas de los procesos de justicia y paz señalan que no todas las víctimas de delitos graves pueden participar en los procesos judiciales por la imposibilidad material del Estado de investigar en forma exhaustiva caso por caso.

Estas experiencias indican que es necesario seleccionar aquellos casos que realmente representen los patrones de victimización, y que su juzgamiento, comunicado y público, debe servir para satisfacer a las cientos de miles de víctimas que no lograron participar en forma efectiva y directa en los procesos<sup>168</sup>. Para Pablo de Greiff, ex relator especial de la ONU para la justicia transicional,

---

168 Corte Constitucional. Sentencia C-694 de 2015, M. P.: Alberto Rojas Ríos: “La consagración de una audiencia concentrada constituye un ejercicio de la facultad del legislador de configuración de los procedimientos judiciales, la cual se encuentra plenamente justificada en la necesidad de dotar de celeridad a los procedimientos y que no afecta los derechos de los imputados ni de las víctimas [...] De esta manera se elimina una audiencia y se acortan significativamente los tiempos del procedimiento de justicia y paz, se allana el camino para arribar con mayor prontitud a las sentencias y se introduce un procedimiento más expedito y ágil. Este diseño procesal, sin duda, se amolda más a la naturaleza de la justicia transicional y responde al sentimiento nacional e internacional de obtener resultados en tiempos más cortos”.

... los objetivos de la aplicación de las medidas son el reconocimiento de las víctimas, el fomento de la confianza y el fortalecimiento del estado de derecho democrático. [...] los enjuiciamientos sólo serán medidas de justicia reales si las víctimas y sus familias participan efectivamente en los procesos y reciben la información pertinente necesaria para su participación en los procedimientos judiciales. [...] se pueden emprender otras labores a fin de maximizar el impacto y la sostenibilidad de las medidas correspondientes<sup>169</sup>.

Las víctimas seleccionadas podrán estar presentes en la audiencia y ser oídas por el procesado en su relato de victimización, además de incorporar otras voces e imágenes para que sean escuchadas en audiencia por los procesados y el conjunto de la sociedad. Asimismo, es importante prever que las víctimas que no fueron seleccionadas para estar presentes y ser oídas en audiencia y presentar recursos contra las decisiones de la Sala, tienen un espacio territorial dialógico propiciado por la JEP para presenciar la transmisión de la audiencia desde sus territorios o, incluso, en el marco de los PDET, continuar un proceso de diálogo social en el territorio que conduzca a la reparación colectiva y a la reconciliación local.

La preparación de las víctimas y de los procesados para facilitar el encuentro en un proceso restaurativo es un requisito previo<sup>170</sup>. En efecto, para llegar a ese proceso se debe identificar, informar, preparar y conseguir el consentimiento tanto de la víctima como del procesado que comparece al proceso. El tribunal es el órgano idóneo para reconocer el momento en que se puede llevar a cabo el proceso restaurativo, el cual puede tener tanto una dimensión individual como una colectiva.

---

169 P. DE GREIFF. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos 21.º período de sesiones, Tema 3 de la agenda. “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, A/HRC/21/46. Distr. general 9 de agosto de 2012, n.ºs 52 y 54, español (original: inglés).

170 Porque según el Manual citado “Las diferencias que provoquen desbalances de poder así como diferencias culturales entre las partes, deben tenerse en consideración en la remisión de un caso y para conducir un proceso restaurativo”; *ibíd.*, p. 101.

El proceso restaurativo también se debe apoyar en los demás componentes del sistema. Así, se debe servir de la oferta de reparación individual y colectiva que ofrece la Unidad para las víctimas, del proceso de construcción de la verdad que ofrece la Comisión de la verdad, del proceso de la Comisión de búsqueda de personas desaparecidas, y de los actos colectivos de reparación que ofrecen el Estado, las FARC o los terceros que voluntariamente acceden a ese proceso restaurativo.

El Tribunal conoce los programas que el Estado lleva a cabo y ordena integrar los procesos de justicia restaurativa a los de reparación. Cuando el procesado presenta un proyecto de reparación, o el Tribunal le impone participar en un proyecto como parte del cumplimiento de la sanción, no lo hace de manera aislada a las demás prestaciones del sistema; por el contrario, integra el proceso restaurativo a dichas prestaciones. De ahí la competencia que el Tribunal tiene para verificar —para efectos de la graduación de la pena—, las horas cumplidas por el procesado en esos proyectos.

El proceso de selección y priorización de casos que escoge el Tribunal como mecanismo para brindar cobertura de atención a las diversas victimizaciones tiene su corolario en la efectividad en la identificación de las víctimas de los casos priorizados. La atención de esas víctimas se realiza en un proceso prolongado de participación que no se puede desarticular del componente de justicia para reemplazarlo por un proceso de participación administrativa. Si bien en los territorios los mecanismos de consulta y participación llevados a cabo por los PDET son una ventana que abre el diálogo, sus enfoques se deben servir de los estándares de justicia restaurativa, y cumplir un propósito con un lente de reparación para integrarlos a la justicia transicional. El esfuerzo alcanzado en la formulación de un plan en el territorio debe incorporar los mecanismos de justicia restaurativa.

### C. EL CONCEPTO DE PAZ TERRITORIAL

Instalar la paz territorial requiere considerar el inventario de las conflictividades, muchas de ellas resueltas por vías violentas, como lo muestra el número creciente de líderes sociales asesinados al promover la restitución de tierras o defender la preservación del territorio por el deterioro ambiental provocado por actores productivos, legales e ilegales (oro, palma, madera, etc.).

Si bien durante el desarrollo de los PDET se intentó conseguir la concurrencia plural de los actores sociales en el territorio, en muchos casos no todos los protagonistas se presentaron a participar de ese ejercicio de planeación, por ejemplo, no lo hicieron los empresarios rurales que desarrollan proyectos económicos que causan conflictividad en torno a la disputa por recursos naturales escasos como el agua; tampoco concurrieron las autoridades locales ni las corporaciones regionales con el rol directivo que deberían tener en el cumplimiento de las normas y los planes que se concierten.

Aquí es necesario describir el avance de los PDET porque son las ventanas que el Estado abrió para definir los destinos del territorio en busca de lograr una *paz territorial*.

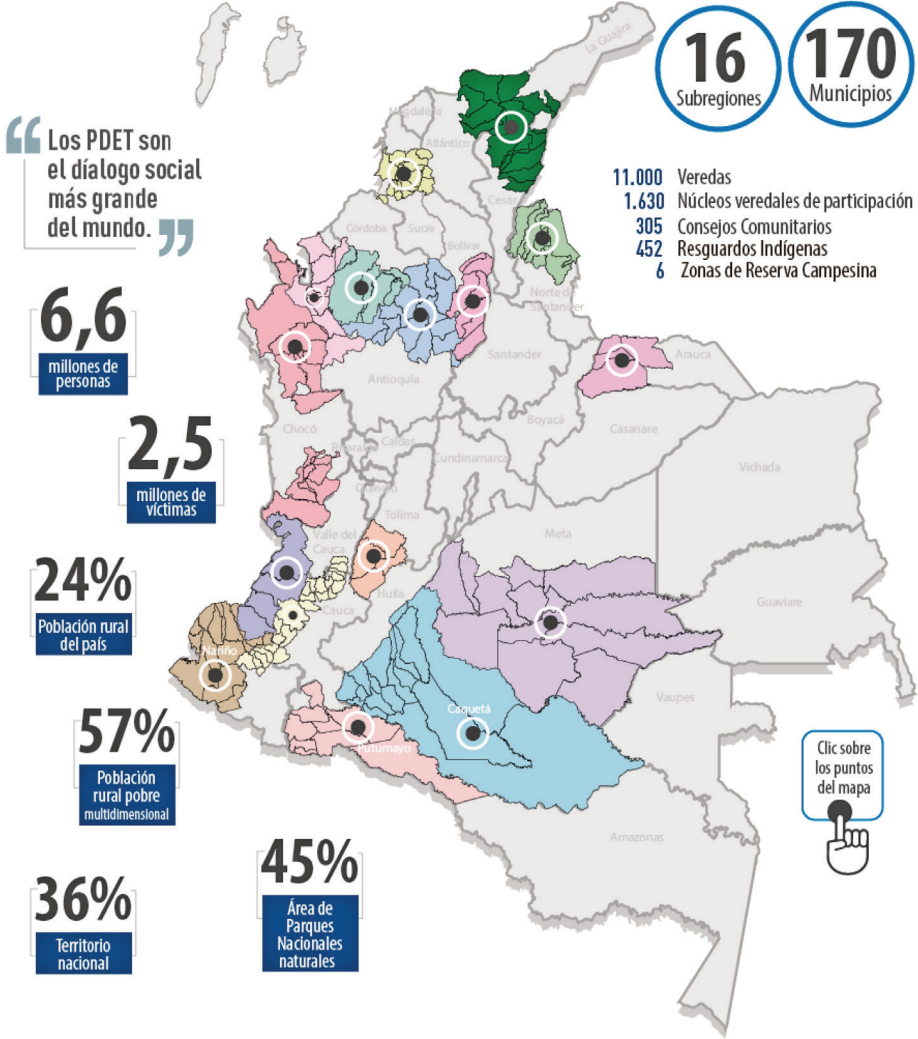
## 1. LOS PDET COMO MECANISMOS DE DIÁLOGO SOCIAL PARA LA TRANSICIÓN

Los PDET son un espacio estratégico de participación para implementar el Acuerdo 1 de La Habana relativo a la RRI, y a él concurren los principales actores sociales incorporados a las mesas con enfoque étnico, diferencial, de género y etario.

Durante 2018 la Agencia para la Renovación del Territorio adelantó dicho proceso hasta alcanzar la formulación de los PATR, de los cuales hasta el momento se han formulado dieciséis en los ciento setenta municipios priorizados para la intervención del Estado en el posconflicto (mapa 1).

El Decreto 893 de 2017 creó los PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar con carácter prioritario en el marco de la RRI los programas y planes sectoriales durante los próximos diez años. La cobertura de los PDET se despliega en dieciséis subregiones que comprenden ciento setenta municipios. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) construyó una metodología participativa para la formulación de los PATR. Durante el desarrollo inicial de los PDET fueron convocados los habitantes de las veredas de los ciento setenta municipios, así como sus organizaciones de base que incluyen las juntas de acción comunal, las asociaciones de productores y las entidades de control, para construir en conjunto una visión subregional a partir de las diferencias e intereses de cada uno.

MAPA I  
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PLANES  
PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO (PATR)



Fuente: [[http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/mapa.html](http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/mapa.html)].

Las metas globales están dirigidas a erradicar la pobreza extrema rural, reducir al 50% la pobreza rural en todas sus dimensiones, formalizar los predios en el marco de los siete millones de hectáreas a nivel nacional, entregar tierras a través del Fondo de Tierras en el marco de los tres millones

de hectáreas a nivel nacional, consolidar el catastro rural formado o actualizado, y erradicar el analfabetismo rural.

El documento CONPES 3932 de 2018, por el cual se establecen los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a las políticas públicas del orden nacional y territorial, adoptó un ejercicio de costeo de las inversiones mínimas necesarias para implementar la RRI en los ciento setenta municipios: inicialmente se regionalizaron los costos indicativos por PDET, teniendo en cuenta las necesidades propias de cada una de las subregiones, aunque con la salvedad de que se deben revisar una vez finalice el proceso de planeación participativa y se inicien los acuerdos de inversión que los implementen, tal como se detalla a continuación.

Los principales compromisos del gobierno nacional y local adquiridos con las comunidades son: a) garantizar la articulación de las entidades públicas del nivel nacional con las entidades públicas territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, con el fin de estructurar y ejecutar las acciones y proyectos incluidos en el PATR; b) gestionar la inclusión de los PATR en el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta lo establecido en el capítulo 6.º del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y el Documento CONPES 3932 de 2018; c) establecer y coordinar la ejecución de los modelos de gestión, gerencia y seguimiento para la implementación del PATR que permitan articular la planeación, priorización y concurrencia de las intervenciones e inversiones de los tres niveles de gobierno y otros actores, para el logro de los objetivos, metas, acciones e iniciativas incluidos en el mismo, y d) coordinar el proceso de actualización participativa del PATR cada cinco años, como lo establece el artículo 4.º del Decreto 893 de 2017, y teniendo en cuenta los lineamientos que se fijan para tal fin.

Por su parte, los compromisos adquiridos por las entidades territoriales con su comunidad son: a) articular los programas y proyectos incluidos en sus planes de desarrollo con las acciones e iniciativas propuestas en el PATR; b) llevar a cabo, según corresponda, tanto las acciones individuales como las de coordinación interinstitucional en sus territorios, para que se adopten las medidas de política, normativas y demás acciones pertinentes para el desarrollo del PATR; c) participar en los espacios que se fijan para el logro de los objetivos, metas, acciones y proyectos incluidos en el PATR; d) adelantar

las gestiones institucionales necesarias para contribuir a la estructuración, gestión y financiación de las iniciativas incluidas en el PATR, y e) fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades de los pueblos étnicos en el marco de su derecho propio, con el fin de contribuir con la adecuada y pertinente implementación de las iniciativas que les correspondan y afecten.

Los compromisos comunes adquiridos por las partes participantes son: a) garantizar que la visión, el diagnóstico y las iniciativas definidas, sean el resultado de un ejercicio de concertación y priorización entre los actores que participaron en la construcción del PATR; b) propiciar que el seguimiento de la ejecución del PATR se dé teniendo en cuenta los mecanismos que fije la norma y aquellos que se creen en el marco del proceso del PDET, y c) promover y divulgar el PATR a través de los medios que se dispongan.

Una muestra representativa de los dieciséis PDET permite entender su alcance. En la tabla a continuación se describen los resultados concertados en los PDET llevados a cabo en el Sur de Bolívar y en la Subregión del Chocó, clasificados para este ensayo a partir de las variables social, ambiental, económica y cultural.



TABLA I  
 RESULTADOS CONCERTADOS EN LOS PDET LLEVADOS  
 A CABO EN EL SUR DE BOLÍVAR Y EN LA SUBREGIÓN DEL CHOCÓ

Sur de Bolívar Costo indicativo 2.142.997 (miles de millones)	Subregión Chocó Costo indicativo 3.873.151 (miles de millones)
<p>Este PDET lo componen los municipios de Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití y Yondó (Antioquia).</p> <p>Atributo especial del territorio</p> <p>Área de Reserva Forestal del río Magdalena (Ley 2.ª de 1959) y las dos zonas de reserva campesina de la subregión.</p> <p>San Pablo es el municipio con menor cantidad de población rural de la subregión (10,3%) mientras que Morales y Arenal son los que tienen mayor proporción de su población ubicada en la ruralidad (72,2%).</p> <p>Justicia transicional</p> <p>Los siete municipios de la subregión fueron en su momento escenarios de crímenes y actos violentos cometidos por todos los grupos al margen de la ley; entre 1985 y 2018, se constataron 136.513 hechos victimizantes en los siete municipios. El 80% de ellos corresponden al delito de desplazamiento forzado y el 10% a homicidios.</p>	<p>Este PDET lo componen los municipios de Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, el Litoral del San Juan, Isumina, Medio Atrato, Medio San Juan, Murindó, Nóvita, Riosucio, Sipí, Unguía y Vigía del Fuerte</p> <p>Atributo especial del territorio</p> <p>Tiene la particularidad de ser étnica. Se aplicó el mecanismo especial de consulta y se armonizó con los planes de vida, de salvaguarda, etno desarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial</p> <p>Está constituido es su mayor parte por la llanura del Pacífico, formada por los valles de los ríos Atrato y San Juan.</p> <p>Condoto es la capital mundial del platino</p>
<p>Principales participantes</p> <p>Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra (ACVC), Coordinadora de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana del Magdalena Medio (COCCAM), Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), Organización Femenina Popular (OFP), Fedepalma, Ecopetrol y Transporte Fluvial San Pablo, Empresas extractoras de minerales e Impala, Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Corporación Autónoma del Sur de Bolívar (CSB).</p>	<p>Principales participantes</p> <p>64 consejos comunitarios, 55 autoridades indígenas del Chocó, 5 integrantes de la OIA. Plataforma del Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH) integrado por 104 organizaciones étnico territoriales y sociales de todo el departamento, y la Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos Indígenas del Chocó, Organización indígena de Antioquia (OIA), entidades de cooperación internacional, organizaciones de víctimas, iglesia católica, sociedad civil organizada e institucionalidad.</p>

<p>Sur de Bolívar</p> <p>Costo indicativo 2.142.997 (miles de millones)</p>	<p>Subregión Chocó</p> <p>Costo indicativo 3.873.151 (miles de millones)</p>
<p>Variable social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenar socialmente la propiedad rural.</li> <li>- Ampliar la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra y la Zona de Reserva Campesina de Morales y Arenal, que cubren el 21,5% del territorio de la subregión.</li> <li>- Implementar un programa de prevención en salud.</li> <li>- Construir centros de salud en la zona rural.</li> <li>- Incentivar la permanencia en las instituciones educativas.</li> <li>- Crear el programa de transporte escolar.</li> <li>- Fortalecer el programa de alimentación escolar.</li> <li>- Fortalecer la dotación pedagógica.</li> <li>- Implementar un programa de oferta educativa técnica, tecnológica y universitaria para jóvenes.</li> <li>- Fortalecer el programa de vivienda rural con acceso a las fuentes de agua potable y a sistemas que permitan eliminar los desechos, e implementar el programa de recolección, almacenamiento y tratamiento de aguas lluvias para el uso doméstico rural.</li> <li>- Establecer un programa de prevención de la desnutrición infantil.</li> <li>- Implementar un programa de atención integral al adulto mayor.</li> </ul> <p>Acciones pactadas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión catastral (multipropósito).</li> <li>- Ampliación de ZRC del Valle del río Cimitarra y Arenal Morales.</li> <li>- Construcción del hospital regional de Arenal Sur de Bolívar.</li> </ul> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas.</li> <li>- Hectáreas formalizadas para mujeres rurales.</li> <li>- Porcentaje de las solicitudes de formalización efectivamente atendidas por la Agencia Nacional de Tierras.</li> <li>- Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas.</li> <li>- Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados.</li> <li>- Porcentaje de municipios con modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas.</li> </ul>	<p>Variable social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solucionar conflictos territoriales.</li> <li>- Articular saberes tradicionales con la medicina occidental.</li> <li>- Programas etno educativos para los grupos étnicos.</li> <li>- Acceso a los servicios de vivienda, agua potable y saneamiento básico.</li> <li>- Unidad materno infantil en cada una de las subregiones de Darién, Atrato y San Juan.</li> <li>- Construcción del hospital universitario regional.</li> <li>- Construcción del hospital de mediana complejidad en la subregión Atrato.</li> <li>- Sistema aéreo para evacuación y transporte de pacientes.</li> <li>- Servicios especializados en el hospital San Francisco de Asís y mejora de su dotación de equipos e insumos.</li> <li>- Ampliación de la oferta en educación superior.</li> <li>- Fortalecimiento de la educación preescolar, básica y media.</li> <li>- Fortalecimiento de la atención integral de la primera infancia.</li> <li>- Estrategia subregional de atención integral en nutrición para el adulto mayor.</li> <li>- Becas, créditos condonables y subsidios de sostenimiento para la población rural.</li> <li>- Manejo de residuos sólidos para las zonas rurales.</li> <li>- Construcción y ampliación de acueductos veredales.</li> <li>- Fortalecimiento del sistema productivo ganadero.</li> <li>- Política pública departamental de Soberanía Alimentaria.</li> </ul>

<p>Sur de Bolívar</p> <p>Costo indicativo 2.142.997 (miles de millones)</p>	<p>Subregión Chocó</p> <p>Costo indicativo 3.873.151 (miles de millones)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de cobertura bruta en educación media.</li> <li>- Tasa de cobertura neta en educación básica.</li> <li>- Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional.</li> <li>- Nuevos programas de educación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.</li> <li>- Alojamientos mejorados o construidos para estudiantes.</li> <li>- Sedes rurales construidas y/o mejoradas.</li> <li>- Hogares con soluciones adecuadas de abastecimiento de agua.</li> <li>- Asistencia técnica para el abastecimiento de agua y el saneamiento básico.</li> <li>- Viviendas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso al saneamiento.</li> <li>- Subsidios adjudicados por mejoramientos.</li> <li>- Política pública de seguridad alimentaria y nutricional realizada e implementada.</li> </ul>	
<p>Variable ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenamiento minero y ambiental.</li> <li>- Avanzar en el proceso de declaratoria de un área protegida en la Serranía de San Lucas; hay una norma que cubre el 66,5% de la subregión. Se trata del Área de Reserva Forestal del río Magdalena (Ley 2.ª de 1959).</li> </ul> <p>Acciones pactadas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar un programa regional de reforestación y manejo forestal sostenible del bosque natural, y acceso al pago de servicios ambientales y bonos de carbono.</li> <li>- Implementar planes de manejo y ordenamiento de cuencas.</li> <li>- Clarificar los límites entre Antioquia y Bolívar.</li> <li>- Formalizar la actividad minera.</li> <li>- Construir dos plantas de clasificación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.</li> <li>- Implementar un programa de educación o capacitación regional en saneamiento básico y agua potable.</li> <li>- Disminuir la contaminación de las fuentes hídricas.</li> <li>- Implementar un programa de remoción de metales pesados en los sistemas de acueductos rurales y municipales.</li> </ul>	<p>Variable ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitación de las rondas hídricas de la subregión PDET Chocó.</li> <li>- Clarificar los límites entre Nóvita y Sipí, Nóvita e Istmina, Medio San Juan y Nóvita, Istmina y Medio San Juan, y Riosucio y Carmen del Darién en Chocó, y Vigía del Fuerte y Murindó en Antioquia.</li> <li>- Construir una ruta para la conservación, restauración, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.</li> <li>- Plan de Manejo y Ordenamiento de Cuencas (POMCA) del río San Juan.</li> <li>- Seguimiento y cumplimiento orden 5, Sentencia T-622 de 2016 (sentencia río Atrato).</li> <li>- Acciones para el aprovechamiento integrado y sostenible de la biodiversidad, y el control de la deforestación.</li> <li>- Implementar un plan de ordenamiento minero-ambiental.</li> </ul>

<p>Sur de Bolívar</p> <p>Costo indicativo 2.142.997 (miles de millones)</p>	<p>Subregión Chocó</p> <p>Costo indicativo 3.873.151 (miles de millones)</p>
<p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluye los territorios de los pueblos étnicos.</li> <li>- Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa para recuperar los suelos degradados y afectados por actividades de minería.</li> </ul>
<p>Variable económica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenamiento económico y social de la actividad económica.</li> <li>- Determinación de los lugares para el desarrollo de la actividad minera (minas y canteras).</li> <li>- Determinación de las áreas de explotación petrolera (Cantagallo y Yondó).</li> <li>- Determinación de las áreas de explotación agropecuaria.</li> </ul> <p>Acciones pactadas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construir el puente sobre el río Magdalena: Curumuta-San Pablo; construir el tramo vial entre los municipios de Cantagallo y Yondó; pavimentar las vías de Arenal y Morales.</li> <li>- Construir una red de distribución de gas.</li> <li>- Conectar con vías intermunicipales Cantagallo y Yondó.</li> <li>- Construir dos puentes faltantes.</li> <li>- Construir un sistema energético hidráulico.</li> <li>- Construir el corredor estratégico Cantagallo (vías- puentes): Puerto Nuevo-La Victoria-Cagüi-La Poza-Santo Domingo-Caño Dorado.</li> <li>- Pavimentar la vía Yondó-La Virgen que conecta a Puerto Berrío, Remedios y Segovia.</li> <li>- Construir dos muelles sobre el río Magdalena para transporte de carga y pasajeros, ubicados en San Pablo y Simití.</li> <li>- Pavimentar el corredor estratégico regional: Ye de Marley-San Francisco que comunica los municipios de Yondó, Cantagallo, Remedios y todo el Oriente Antioqueño.</li> <li>- Construir un aeropuerto regional ubicado en Santa Rosa o Simití.</li> <li>- Implementar PNIS.</li> <li>- Construir un sistema agro-logístico e industrial regional para el acopio, transformación, comercialización e innovación de la producción agropecuaria; una planta de beneficio animal regional.</li> </ul>	<p>Variable económica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de drenaje y riego.</li> <li>- Ampliación de la cobertura eléctrica.</li> <li>- Producción agroforestal.</li> <li>- Servicios logísticos, comerciales y turísticos.</li> <li>- Navegabilidad del río San Juan.</li> <li>- Mejoramiento de la interconexión eléctrica.</li> <li>- Recuperación de cauce del río Atrato.</li> <li>- Ampliación de la infraestructura aeroportuaria Condoto, Vigía del Fuerte y Riosucio.</li> <li>- Pavimentación del corredor vial Mutatá-Pabarándó Grande-Urada-Murindó-Chageradó-Playa Murri-Vigía Cabecera-río Arquí (comunidad de Vegaez)-Bebará (Pueblo Viejo)-Bebaramá Llano-Beté (cabecera municipal)-Negua-Quibdó, que conectará la cuenca del Atrato medio con el Urabá.</li> <li>- Corredor vial Bojayá-Nappi-Bahía Cupica-Bahía Solano.</li> <li>- Corredor vial Unguía-Acandí-Capurganá.</li> <li>- Corredor vial Condoto-Nóvita-Curundó-Sipí, que comunica a San José del Palmar con Cartago.</li> <li>- Vía El Guamo-Caracolí-Brisas-Riosucio-Belén-Bajirá-Cauchera-Mutatá.</li> <li>- Vías Nóvita-Condoto (Aeropuerto)-Medio San Juan (Andagoya)-Istmina.</li> </ul>

<p>Sur de Bolívar</p> <p>Costo indicativo 2.142.997 (miles de millones)</p>	<p>Subregión Chocó</p> <p>Costo indicativo 3.873.151 (miles de millones)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear los bancos de semillas vegetales.</li> <li>- Crear la red regional de la pesca artesanal y piscícola.</li> </ul> <p>Indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados.</li> <li>- Aeropuertos construidos o mejorados.</li> <li>- Kilómetros navegables mejorados.</li> <li>- Muelles fluviales construidos o mejorados.</li> <li>- Número de proyectos de interconexión terrestre, mediante la construcción de puentes vehiculares y peatonales.</li> <li>- Porcentaje de kilómetros de vías prioritizadas construidos o en mantenimiento.</li> <li>- Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI.</li> <li>- Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica.</li> <li>- Nuevos usuarios con servicio de gas.</li> <li>- Porcentaje de proyectos de inversión (infraestructura, dotación, etc.) que han iniciado ejecución.</li> <li>- Proyectos de investigación para el sector agropecuario en marcha.</li> <li>- Número de especies recuperadas de semillas nativas.</li> <li>- Proyectos de infraestructura productiva ejecutados a través de los PIDAR.</li> <li>- Proyectos para la adquisición de activos productivos a través de los PIDAR.</li> <li>- Capacitaciones realizadas en extensión agropecuaria.</li> <li>- Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria.</li> <li>- Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores.</li> <li>- Empréndimientos apoyados en actividades no agropecuarias.</li> <li>- Unidades Productivas Agropecuarias (UPA), en Zonas de Reserva Forestal (ZRF), tipos B y C con contratos de uso.</li> <li>- Proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial para la implementación del modelo de comercializadora social territorial cofinanciados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zona portuaria en el municipio de Riosucio.</li> <li>- Zona portuaria en el litoral de San Juan.</li> <li>- Sistema productivo para pesca artesanal de río y mar.</li> <li>- Sistemas productivos para el cultivo de arroz, plátano, maíz, yuca, piña, cacao, borojó, achote, lulo, caña y otros.</li> <li>- Planta regional de comercialización de agua potable.</li> <li>- Banco de maquinaria agrícola.</li> <li>- Dos pilotos de minería responsable.</li> <li>- Pago de servicios ecosistémicos.</li> <li>- Centro para la transformación industrial de la madera.</li> <li>- Proyectos de turismo, ecoturismo, etnoturismo, agroturismo y turismo de aventura.</li> <li>- Fortalecimiento de las actividades de manufactura, artesanía y ebanistería.</li> <li>- Fortalecimiento de los mercados locales.</li> <li>- Fincas integrales para la mujer rural.</li> <li>- Fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.</li> </ul>

<p>Sur de Bolívar</p> <p>Costo indicativo 2.142.997 (miles de millones)</p>	<p>Subregión Chocó</p> <p>Costo indicativo 3.873.151 (miles de millones)</p>
<p>Variable cultural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la implementación de los planes integrales de reparación colectiva en la región Sur de Bolívar.</li> <li>- Acciones pactadas</li> <li>- Crear un centro de investigación y recuperación de saberes campesinos asociados a la producción rural.</li> <li>- Crear juegos intermunicipales de los municipios PDET de la subregión Sur de Bolívar.</li> <li>- Crear un festival multicultural.</li> <li>- Generar una estrategia integral de protección a líderes y lideresas de la región Sur de Bolívar.</li> <li>- Crear justicia local para la subregión de Sur de Bolívar.</li> <li>- Formar una red de gestores y gestoras locales de reconciliación y convivencia para la región de Sur de Bolívar.</li> <li>- Ampliar el plazo de la Ley 1448 de 2011.</li> <li>- Promover e implementar planes turísticos y determinar sus corredores.</li> <li>- Fortalecer, financiar, capacitar y acompañar técnica y ambientalmente la pequeña y mediana producción minera.</li> <li>- Indicadores</li> <li>- Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos, incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento.</li> <li>- Muestras culturales creadas en los municipios PDET.</li> <li>- Acciones implementadas para fortalecer la convivencia, la paz y la reconciliación en el territorio.</li> <li>- Crear o fortalecer instancias o instituciones para la defensa de los derechos humanos y la construcción de paz.</li> <li>- Estrategia integral implementada de protección a líderes y lideresas.</li> <li>- Acciones implementadas para fortalecer la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición en el territorio.</li> </ul>	<p>Variable cultural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación efectiva de los procesos de reparación colectiva.</li> <li>- Acciones pactadas</li> <li>- Mecanismos de protección a líderes(as) comunitarios y defensores(as) de derechos humanos.</li> <li>- Implementación del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.</li> <li>- Consejos locales de paz, reconciliación y derechos humanos.</li> <li>- Mecanismos alternativos de resolución de conflictos, conciliación interétnica e intraétnica.</li> <li>- Desmido humanitario.</li> <li>- Reintegración de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas en proceso de reincorporación.</li> <li>- Dignificación de la cultura ancestral, el duelo, el perdón y la memoria histórica.</li> <li>- Prevención de reclutamiento forzado.</li> <li>- Campeonatos deportivos, jornadas artísticas, culturales y procesos de formación que fomenten la paz.</li> <li>- Planes de retorno y reubicación.</li> <li>- Generación de una cultura de paz.</li> <li>- Superación de la estigmatización.</li> <li>- Diálogo y concertación intercultural entre negros e indígenas.</li> <li>- Fortalecimiento de las autoridades étnico-territoriales, de asociaciones, y demás formas organizativas, de productores agropecuarios.</li> <li>- Recuperación uso, conservación y mejoramiento de las semillas nativas, criollas y ancestrales.</li> <li>- Recuperación de la memoria alimentaria y la gastronomía tradicional.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, 2018.

Como se puede apreciar, los planes de acción para la transformación territorial son acciones definidas por los actores sociales participantes, que incluyen la realización de obras de infraestructura, la implementación efectiva de procesos de reparación colectiva, la creación de centros de investigación para la recuperación de saberes ancestrales, el fortalecimiento de procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición en el territorio, entre otras tareas que deben estar vinculadas con la esencia de la justicia restaurativa que orienta la labor de las entidades del sistema integral.

Existe el riesgo de que el plan de acción se implemente en forma desarticulada de las demás funciones que llevan a cabo la JEP, la Comisión de la verdad y la Comisión de búsqueda de personas desaparecidas y, como es usual, el gobierno nacional avance en la implementación de obras sin atender un enfoque de reparación que las vincule con un proceso de justicia transicional. De ahí la necesidad de que la discusión y el diálogo abierto por los PDET no se quede en la fase de formulación de un plan, sino que se prolongue y fortalezca de cara a integrar las acciones de las entidades del sistema con dicho proceso. La coordinación y articulación interagencial son aspectos críticos de este proceso que podrá sacrificar los objetivos de la justicia transicional y la búsqueda de la *paz territorial*.

Por eso es importante retomar el valor simbólico de las audiencias públicas que llevarán a cabo las entidades del sistema integral. En el caso de la JEP (justicia) es importante resaltar que estas audiencias deben estar regidas por un principio de publicidad que garantice el cumplimiento de las finalidades del proceso como, por ejemplo, brindar verdad a las víctimas, garantizar el derecho a saber qué tiene la sociedad y contribuir con la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la justicia (no repetición). Este principio se concreta en la transmisión de las audiencias que decidan los magistrados por canales de televisión, de conformidad con el carácter emblemático y representativo que revista el caso.

En suma, el valor de la verdad en el componente de justicia es superior; y para que cumpla una función restaurativa el reconocimiento de esa verdad y esa responsabilidad deben ser públicos. En coordinación con las otras entidades del sistema integral la JEP debe dirigir este proceso esencial para la reconciliación de comunidades azotadas por el conflicto armado. Es imprescindible la dimensión colectiva de la reparación, pues la dimensión

individual por sí sola puede aislar las medidas de verdad, justicia y reparación del propósito de reconciliación nacional.

En la JEP se plantea una participación mediata o indirecta, que se puede dar mediante un abogado que represente a las víctimas difusas y/o determinadas, como también mediante mecanismos que aseguren presenciar las audiencias transmitidas en audio y/o video desde los territorios, o bien, mediante relatos e historias de vida recogidos por la sala para incorporarlos y presentarlos por las partes en las audiencias y en la decisión final. Pero, a partir de escuchar los diferentes diálogos que se producen entre los actores, la orientación local de dichos espectadores es una fórmula para articular las audiencias que se llevan a cabo en Bogotá con los fenómenos que se esperan transformar en los territorios.

Asimismo, dentro del listado de sanciones, las decisiones judiciales que tome la JEP pueden prever la coordinación con la Comisión de la verdad y con la Unidad para las víctimas, de modo que, a través de medidas de reparación simbólica representadas en monumentos, publicaciones y todo tipo de documentos en los que se nombre a todas las víctimas registradas en el RUV en el territorio afectado, es decir, las víctimas directas y difusas que se vieron perjudicadas por los hechos de conocimiento del Tribunal, se garantice su reconocimiento y mediante una amplia difusión se honre su satisfacción y dignidad.

De ahí que el proceso de construcción de la memoria histórica y, luego, de la verdad, debe estar guiado por un enfoque territorial e integrado a los PDET, y no realizado desde la Capital. En otras palabras, los municipios incorporados a estos mecanismos locales de diálogo deben contar con sus propios centros de memoria histórica, entre otras acciones, porque aunque hay verdades propias del nivel nacional, existen muchos detalles de esas dinámicas que son locales, y que de no ser percibidos por la totalidad de la población pueden tornar frágiles las medidas de garantía de no repetición que se diseñen en el territorio.

Colombia no puede seguir una gobernanza desde la mirada centralista alejada de la realidad local; para superar el conflicto armado debe recuperar la senda del fortalecimiento de las administraciones locales como fórmula que revitalice la participación, la apropiación de lo público por los ciudadanos, es decir, el ejercicio de la política (que no es el ejercicio de las armas), en la definición del destino futuro de las comunidades.



Es importante señalar que la transparencia y la publicidad de los procesos de la JEP en sí mismas representan acciones reparadoras, pues la reparación no sólo se proyecta hacia las víctimas directas e indirectas, sino también hacia el conjunto de la sociedad que ve en la conducción de los juicios una posibilidad de recuperar la confianza en la justicia como un elemento fundamental de las garantías de no repetición. La publicidad de los procesos, de manera que sean vistos por el mayor número de ciudadanos posible (maximización), y la calidad con que se comuniquen (optimización) son aportes fundamentales en la búsqueda de la reconciliación entre los colombianos; recuperar el principio de responsabilidad de los actos propios es una tarea que deben alcanzar todos los componentes del sistema de forma que permita el logro de una paz estable y duradera, y una convivencia pacífica fundada en el respeto de los derechos humanos.

Hay que decir que la verificación de los actos restaurativos sirve para graduar la pena de los condenados. Asimismo, en su configuración y construcción los actos de reparación deben contar con la participación de las víctimas para que se pueda predicar su impacto restaurativo. Que las víctimas trabajen en la implementación genera sentido de pertenencia, lo cual introduce la discusión en el terreno de la metodología de *Reparación colectiva y simbólica. 8 pasos para la reconciliación local* que queremos exponer para finalizar este ensayo.

El acuerdo final dispuso que quienes hayan causado daños con ocasión del conflicto armado deben contribuir a la reparación de las víctimas, tanto de violaciones de los derechos humanos como de infracciones al derecho internacional humanitario; el acuerdo establece distintas medidas de reparación para la construcción de la paz, entre ellas: a) actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva; b) acciones concretas de contribución a la reparación; c) reparación colectiva; d) rehabilitación psicosocial; e) procesos colectivos de retornos; f) medidas de restitución de tierras, y g) fortalecimiento de la política de atención y reparación integral a víctimas.

Resulta determinante que las reparaciones estén estrechamente relacionadas<sup>171</sup> con los otros derechos de verdad y justicia. Respecto de las garantías

---

171 Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: “Por tanto, la Corte ha evidenciado el derecho a la reparación como un derecho complejo,

de no repetición, su propósito esencial es erradicar las causas generadoras de violaciones recurrentes. Por su complejidad, no sólo requiere de acciones desde los procesados y la sociedad, sino desde las mismas instituciones públicas del nivel nacional y territorial. En este orden de ideas, toda acción reparadora debería hacer énfasis en la forma como se articule con medidas de no repetición y, a su vez, estas medidas no deben ser el resultado o consecuencia indirecta de los otros mecanismos transicionales, sino objetivos específicos perseguidos mediante acciones concretas e intencionadas que resulten en cambios planificados que afecten positivamente la sociedad local en su comprensión del tránsito hacia la superación del conflicto.

Al respecto, el relator especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, el colombiano Pablo de Greiff, considera que

... los cuatro componentes del mandato, [...], constituyen una serie de áreas de acción interrelacionadas que pueden reforzarse mutuamente en el proceso de subsanar las secuelas del abuso y la vulneración masivos de los derechos humanos. Subsanar las secuelas de los abusos significa en primer lugar dar efecto a las normas de derechos humanos que han sido sistemática o manifiestamente violadas<sup>172</sup>.

Y que en el proceso de reparación las víctimas deben ser reconocidas no sólo como tales, sino como titulares de derechos y, por consiguiente, con la plena autonomía para participar activamente en el diseño de las mismas medidas de reparación. Señala el relator especial que esa participación permitirá que se tenga en cuenta el sentido de justicia de las víctimas y su opinión sobre lo que constituirá una reparación efectiva, que se tengan en cuenta las necesidades reales de las víctimas y de las comunidades, que se les reconozca y empodere, que logren su visibilidad pública, que se identifique

---

en cuanto se encuentra en una relación de conexidad e interdependencia con los derechos a la verdad y a la justicia, de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia”.

172 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos A/HRC/21/46, agosto de 2009. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

su heterogeneidad y, por último, que se ponga “un rostro humano” a los debates sobre justicia transicional para lograr la satisfacción en el proceso conducido por el Estado<sup>173</sup>.

Frente a la inclinación creciente de abordar el ámbito de las medidas simbólicas, la ONU ha considerado que

La tendencia a incluir medidas de reparación simbólicas (individuales y colectivas) merece ser estimulada y fomentada, pero sólo como una medida entre muchas, no como un sucedáneo de la reparación que se debe a las víctimas y las comunidades y que estas, en su mayoría, necesitan. Por otra parte, la participación de representantes de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de proyectos de reparaciones simbólicas es tal vez más importante que en el caso de otras medidas de reparación, dada su función semántica y representativa<sup>174</sup>.

A partir de la caracterización de los daños, de los elementos existentes de justicia restaurativa y de los avances del diálogo social iniciado por los PDET, se propone la reparación colectiva y simbólica como el mecanismo adecuado de diálogo y concertación de la reparación de las comunidades afectadas por el conflicto armado, donde el derecho transicional de tierras puede encontrar su desarrollo efectivo.

#### D. REPARACIÓN COLECTIVA Y SIMBÓLICA: OCHO PASOS HACIA LA RECONCILIACIÓN LOCAL. CATORCE AÑOS DESPUÉS

En este aparte se presenta el contenido de una propuesta que en 2006 realizaron la antropóloga María Clara Llano y el autor para avanzar en el proceso de justicia transicional<sup>175</sup>, y que hoy se ajusta de conformidad con el que

---

173 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos A/HRC/34/62, febrero-marzo de 2017. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

174 Naciones Unidas. Asamblea General A/69/518, del 14 de octubre de 2014. Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, párrafo 34.

175 M. C. LLANO y S. ROLDÁN. *Reparación colectiva y simbólica. 8 pasos para la reconciliación local*, Bogotá, 2006, mimeo.

actualmente se aplica y que los autores han denominado la cuarta fase de la justicia transicional en Colombia.

En primer lugar, el capítulo se centra en analizar los resultados obtenidos por el ejercicio participativo de los PDET en el sur de Bolívar y la región del Chocó, conforme con la clasificación que elaborada a lo largo de este trabajo en relación con las variables social, ambiental, económica y cultural que configuran una teoría general del derecho transicional de tierras. Se suman a dicho análisis las cuatro principales causas del conflicto armado: ausencia de Estado, violencia por la tenencia de la tierra, violencia política y narcotráfico.

Las definiciones de acción que se tomaron en estos dos PDET tienen un vínculo estrecho con la reparación colectiva y simbólica, tema al que también se dedicará un espacio.

En relación con la variable social, los PDET definidos en el sur de Bolívar y la región del Chocó muestran algunas acciones a desarrollar en los territorios con el propósito de lograr una *paz territorial*.

En la región del Sur de Bolívar el resultado del ejercicio participativo arrojó un contexto de violencia en los siete municipios de la subregión que fueron en su momento escenarios de crímenes y actos violentos de todos los grupos al margen de la ley que han existido en el país; entre 1985 y 2018 se registraron 136.513 hechos victimizantes en los siete municipios. El 80% de ellos corresponde al delito de desplazamiento forzado y el 10% a homicidios.

Desde el punto de vista de la variable social, las acciones concertadas con las principales organizaciones comunitarias que se propone adelantar en el Sur de Bolívar son:

- Ampliar la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra y la Zona de Reserva Campesina de Morales y Arenal, que cubren el 21,5% del territorio de la subregión, y

- Promover el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en relación con el acceso a la salud, la educación, el saneamiento básico, la vivienda, la protección de la niñez y del adulto mayor, entre otras acciones que generan bienestar social.

Asimismo, desde la variable social, las acciones concertadas en la región del Chocó son:

- Solucionar conflictos territoriales;
- Articular saberes tradicionales con la medicina occidental;

- Promover el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en relación con el acceso a la salud, la educación, el saneamiento básico, la vivienda, la protección de la niñez y del adulto mayor, entre otras acciones que generan bienestar social, y

- Desarrollar una política pública departamental de soberanía alimentaria.

Todas ellas son acciones que dan cuenta del déficit del Estado en dichos territorios.

En relación con la variable ambiental destacamos en el PDET del Sur de Bolívar:

- Ordenamiento minero y ambiental, y

- Avanzar en el proceso de declaratoria de un área protegida en la Serranía de San Lucas; hay una norma que cubre al 66,5% de la subregión, se trata del Área de Reserva Forestal del río Magdalena (Ley 2.<sup>a</sup> de 1959).

Sin duda estos pactos se enfrentan con las lógicas económicas de la agroindustria de la palma africana y con la explotación del oro pretendida por varias multinacionales en el pulmón ambiental por donde circulan las aguas que nacen en la Serranía de San Lucas. Vemos aquí la necesidad de implementar, desde el ámbito de la justicia restaurativa, un mecanismo de diálogo entre los actores que permita llegar a un pacto por el territorio en forma pacífica, es decir, promover mecanismos de reconciliación local que detengan las agresiones a los líderes sociales que buscan defender el territorio de la depredación legal e ilegal que se cierne sobre las economías del oro y otros metales, y la palma de aceite.

Asimismo, en relación con la variable ambiental concertada en el PDET de la región del Chocó se destacan:

- Delimitación de las rondas hídricas de la subregión PDET Chocó.

- Clarificación de los límites entre Nóvita y Sipí, Nóvita e Istmina, Medio San Juan y Nóvita, Istmina y Medio San Juan, y Riosucio y Carmen del Darién en Chocó, y Vigía del Fuerte y Murindó en Antioquia.

- Construcción de una hoja de ruta para la conservación, restauración, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

- Formulación de un Plan de Manejo y Ordenamiento de Cuencas (POMCA) del río San Juan.

- Seguimiento efectivo a la Sentencia que ordena la protección y restauración del río Atrato.

- Acciones para el aprovechamiento integrado y sostenible de la biodiversidad, y el control de la deforestación.

- Implementación de un plan de ordenamiento minero-ambiental.

- Creación de un programa para recuperar los suelos degradados y afectados por actividades de minería.

De nuevo se ponen de presente en ambos casos los conflictos sociales suscitados entre la minería, las economías extractivas de madera y el deterioro de suelos, así como por la expansión de los cultivos de palma africana, cuyas reclamaciones sociales han costado la vida a muchos líderes comunitarios. De no resolverse en espacios de diálogo participativo, dichos conflictos persistirán y el balance de construcción de paz fracasará en un entorno de agresiones cuya prevención requiere de la presencia efectiva del Estado.

Nótese cómo en esas acciones están en juego los derechos colectivos que suponen, para su garantía, la existencia de un plan de ordenamiento del territorio que defina las áreas de protección y resuelva los conflictos por usos incompatibles –en muchas ocasiones amparados por licencias de explotación otorgadas por el Estado–; una instancia de diálogo que debe ser arbitrada desde los mecanismos de justicia restaurativa propios de la justicia transicional y desde un enfoque de reparación colectiva.

En relación con la variable económica podemos destacar del PDET concertado en el Sur de Bolívar las siguientes acciones:

- Ordenamiento económico y social de la actividad económica.

- Determinación de los lugares aptos para desarrollar la actividad minera (minas y canteras).

- Determinación de las áreas de explotación petrolera (Cantagallo y Yondó).

- Determinación de las áreas de explotación agropecuaria.

- Construcción del puente sobre el río Magdalena: Curumuta-San Pablo.

- Construcción del tramo vial entre los municipios de Cantagallo y Yondó.

- Pavimentación de las vías de Arenal y Morales.

- Construcción de dos muelles sobre el río Magdalena para transporte de carga y pasajeros, ubicados en San Pablo y Simití.

- Construcción de un aeropuerto regional ubicado en Santa Rosa o Simití.

- Implementación de los programas de sustitución de cultivos ilícitos.

- Creación de los bancos de semillas vegetales.

- Creación de la red regional de pesca artesanal y piscícola.

En relación con la variable económica se pueden destacar del PDET concertado en la región del Chocó las siguientes acciones:

- Proyectos de drenaje y riego.
- Servicios logísticos, comerciales y turísticos.
- Navegabilidad del río San Juan.
- Recuperación de cauce del río Atrato.
- Ampliación de la infraestructura aeroportuaria Condoto, Vigía del Fuerte y Riosucio.
- Zona portuaria en el municipio de Riosucio.
- Construcción de vías que conecten los diferentes municipios.
- Sistema productivo para pesca artesanal de río y mar.
- Sistemas productivos de arroz, plátano, maíz, yuca, piña, cacao, bo-rojó, achiote, lulo, caña y otros.
- Banco de maquinaria agrícola.
- Dos programas pilotos de minería responsable.
- Pago de servicios ecosistémicos.
- Centro para la transformación industrial de la madera.
- Proyectos de turismo, ecoturismo, etnoturismo, agroturismo y turismo de aventura.
- Fortalecimiento de los mercados locales.
- Fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Como se puede observar, cada una de estas acciones implica abrir procesos de diálogo comunitario entre los diferentes actores que operan en el territorio. La reparación colectiva y simbólica requiere procesos de construcción participativa que impriman a las acciones la noción de reparar y obras que den significado a la idea de construcción de *paz territorial*. Se trata no sólo de construir obras de infraestructura, sino también del sentido comunitario que tienen dichos bienes públicos en el marco de la justicia transicional.

De ahí que sea fundamental que todos esos procesos de paz territorial estén acompañados por las entidades que conforman el Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, capaces de imprimir una mirada de justicia transicional y de guardar una coherencia externa e interna (De Greiff, 2005) entre todas las acciones que el Estado y la sociedad deben llevar a cabo para alcanzar la paz y la reconciliación locales.

Como se verá a partir de los resultados de los PDET en las regiones seleccionadas en este ensayo, las acciones que tienen relación con la variable cultural

indican el imperativo de trabajar coordinadamente entre las entidades administrativas del Estado todos estos procesos mediante un sistema integral, porque se trata no sólo de construir una infraestructura y con ella saldar una deuda histórica de ausencia de Estado con las comunidades, sino, además, y quizá con mayor valor, construir un sentido de convivencia pacífica que transfiera a las futuras generaciones la necesidad de reparar los horrores que se cometieron en medio del conflicto armado como consecuencia de los desacuerdos respecto de un ordenamiento territorial en el que deben caber todos los actores sociales.

En relación con la variable cultural es preciso destacar las siguientes acciones que se concertaron en el PDET del Sur de Bolívar:

- Fortalecer la implementación de los planes integrales de reparación colectiva en la región Sur de Bolívar.

- Crear un centro de investigación y recuperación de saberes campesinos asociados a la producción rural.

- Crear los juegos intermunicipales de los municipios PDET de la subregión Sur de Bolívar.

- Crear un festival multicultural.

- Generar una estrategia integral de protección a líderes y lideresas de la región Sur de Bolívar.

- Crear justicia local para la subregión de Sur de Bolívar.

- Formar una red de gestores y gestoras locales de reconciliación y convivencia para la región de Sur de Bolívar.

- Ampliar el plazo de la Ley 1448 de 2011.

Se enfatiza la petición de las comunidades de robustecer los planes de reparación colectiva. Nótese cómo las principales acciones que se concertaron están dirigidas a establecer mecanismos de justicia y reconciliación, y a revitalizar los saberes locales que dan sentido al patrimonio cultural de un pueblo donde la justicia restaurativa juega un papel fundamental en la construcción de paz en el territorio.

En relación con la variable cultural se destacan las siguientes acciones concertadas en el PDET de la región del Chocó:

- Implementación efectiva de los procesos de reparación colectiva.

- Mecanismos de protección a líderes(as) comunitarios y defensores(as) de derechos humanos.

- Implementación del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.



- Consejos locales de paz, reconciliación y derechos humanos.
- Mecanismos alternativos de resolución de conflictos, concertación interétnica e intraétnica.
- Dignificación de la cultura ancestral, el duelo, perdón y memoria histórica.
- Campeonatos deportivos, jornadas artísticas, culturales y procesos de formación que fomenten la paz.
- Planes de retorno y reubicación.
- Generación de una cultura de paz.
- Superación de la estigmatización.
- Recuperación del uso, conservación y mejoramiento de las semillas nativas, criollas y ancestrales.
- Recuperación de la memoria alimentaria y la gastronomía tradicional.

De nuevo en este PDET concertado con las comunidades se pone el énfasis en la necesidad de implementar efectivamente los planes de reparación colectiva necesarios para la construcción de una cultura de paz basada en la verdad, la justicia y la reparación, y en la construcción de una memoria histórica que permita a la comunidad saber y conocer las principales casusas que reprodujeron e incrementaron el conflicto armado, medidas todas que apuntan a consolidar la no repetición de los hechos de violencia.

Como se puede apreciar, los ejercicios participativos llevados a cabo por el Estado a través de los PDET están estrechamente ligados al proceso de justicia transicional, razón por la cual los enfoques que se brinden para la restauración del mundo rural deben estar orientados por la definición clara de un derecho transicional de tierras; una transición con vocación de permanencia, por lo menos con mayor intensidad, durante los próximos veinte años, que impone a las autoridades colombianas, y al conjunto de la sociedad, articular todos los esfuerzos de construcción de paz a través del mecanismo de la reparación colectiva y simbólica como se propone a continuación.

#### I. LOS REFERENTES DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ, Y DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA LA REPARACIÓN COLECTIVA Y SIMBÓLICA

La metodología de ocho pasos para la reconciliación local a partir de la promoción de la reparación colectiva y simbólica, es un proceso esencialmente

dialogico que pretende articular la diversidad de acciones que el Estado debe emprender en el desarrollo e implementación de la cuarta fase de la justicia transicional en Colombia. La metodología indaga las distintas dimensiones de un territorio: social, ambiental, económica y cultural, y toma en cuenta las principales causas del conflicto armado: violencia política, violencia por la tenencia de la tierra, ausencia del Estado y narcotráfico, con el fin de formular líneas de acción que prevengan su reproducción.

Se trata también de un proceso de comunicación mediante el cual la comunidad se vincula al aprendizaje del sentido que tiene hacer justicia por los actos ocasionados por el conflicto armado; un proceso que promueve el diálogo entre los actores sociales del territorio con miras a discutir las principales pérdidas sufridas y las conflictividades actuales; en fin, es un proceso reparador que vincula a las comunidades locales con la construcción de la memoria histórica, que brinda sentido de pertenencia y el entendimiento de los mecanismos de la justicia transicional.

La Ley de justicia y paz abrió en Colombia un camino de reconocimiento al dolor sufrido por millares de víctimas de grupos armados al margen de la ley. Aunque no es un camino llano, ni mucho menos una autopista de doble calzada, y aunque ni siquiera se vislumbra cercano el horizonte de la reconciliación, por primera vez desde 2005 se cuenta con conceptos jurídicos y algunas herramientas legales que obligan a los responsables, y subsidiariamente al Estado, a reparar a las víctimas de la violencia.

Verdad, justicia y reparación: una fórmula conocida por expertos de todo el mundo en la materia. No es infalible, pero es bien sabido que los esfuerzos de la sociedad y el Estado deben ir dirigidos a que esos tres parámetros se realicen a profundidad para promover procesos de reconciliación local y nacional.

Esta propuesta se dirige a caminar de la mano de las víctimas ocho pasos que permitan vislumbrar ese horizonte perdido en este momento en Colombia. Ocho pasos dirigidos a lograr estándares satisfactorios de reparación de las víctimas en su dimensión colectiva y simbólica; esfuerzos aunados para que las comunidades afectadas por hechos de violencia sistemática lleguen a sentirse reparadas en su dignidad socio cultural, y para que los principales derechos colectivos vulnerados por los grupos armados ilegales sean restituidos.

En este caso es fundamental el convencimiento de que para lograr este colosal propósito es indispensable que participen los colectivos de víctimas y sus representantes. La propuesta es, entonces, consultar las visiones de los actores sociales interesados a través, por ejemplo, de la elección de los daños colectivos que se quieren reparar, y de las formas como se desean resarcir, y capacitar a los representantes de la comunidad para que participen en el proceso de investigación y construcción de un significado de reparación, acciones que se consideran fundamentales para lograr una satisfacción en la reparación comunitaria. De igual forma, la dimensión cultural debe estar presente no sólo durante la investigación antropológica y jurídica que facilite el Estado en sus planes de reparación colectiva, sino también en el contenido fundamental que puede imprimirle fuerza simbólica a cada uno de los pasos que se quieren dar hacia la reconciliación, pues comprende aspectos tan profundos y abstractos como las formas de ver el mundo y sus representaciones simbólicas, así como otros que pueden ser concretos y singulares como las tradiciones y los signos propios de un colectivo humano.

Participación, satisfacción, reparación colectiva y simbólica y reconciliación local son las palabras clave de estos ocho pasos realizados por las miradas interdisciplinarias de la antropología, el derecho, la psiquiatría, el arte y la comunicación.

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA REPARACIÓN COLECTIVA Y SIMBÓLICA

### a. LAS VÍCTIMAS EN SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y COMUNITARIA

Según la Ley de justicia y paz

... se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.

Por su parte, según la Ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011,

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1.º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible, y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

El ámbito de aplicación de esta propuesta para el desarrollo de los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición es el de las víctimas, y específicamente enfoca los esfuerzos en la reparación de los daños ocasionados a las víctimas en su dimensión colectiva y comunitaria.

Según la Ley 1448 de 2011, las poblaciones que sufrieron masacres cuentan con medidas de reparación colectiva, y medidas de reparación simbólica con efectos colectivos, que se asemejan a las medidas de satisfacción con carácter individual. Asimismo, se reparan, con alcance colectivo, las afectaciones que sufren grupos de personas, por ejemplo, los maestros, los líderes sociales, los transportadores, los militantes de un partido político. La reparación de un sindicato, por ejemplo el de maestros, se realiza desde una dimensión colectiva, a través de un programa de reparación dirigido a dicho grupo poblacional, y que contiene elementos de verdad y memoria histórica que sirven para recordar dignamente a quienes sufrieron los daños; sus efectos contribuyen con las garantías de no repetición, porque recordar es expresar a las futuras generaciones lo que pasó a sus antepasados, y en especial a ese grupo poblacional, y declarar que la sociedad considera inaceptables tales comportamientos y que no desea que se vuelvan a repetir. De ahí la búsqueda de la verdad, no como un elemento de retaliación o de venganza, sino como un ejercicio que contribuye a entender las causas determinantes de las violaciones, con el fin de trabajar medidas que las prevengan, y que impidan que dichas causas se reproduzcan.

En los términos del artículo 151 de la Ley de víctimas, la reparación colectiva tendrá en cuenta:

- El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos.
- La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos.
- El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

El conflicto armado impactó los bienes públicos comunitarios necesarios para su desarrollo y convivencia: el puente, el cementerio, la iglesia, la carretera, así como sus servicios: el acueducto, la tienda, la escuela, el puesto de salud.

En el segundo caso, el literal b se refiere a los hechos de violencia sistemática: la masacre, el reclutamiento de menores, la violencia sexual, el asesinato de líderes sociales, que fueron afectaciones individuales de los miembros del colectivo comunitario. No fue un homicidio aislado, fueron muchos homicidios.

En el tercer caso, literal c, el impacto que tuvieron sobre el colectivo los hechos de violencia cometidos contra sus individuos: contra el cura párroco, el transportista, los profesores, los líderes, en fin, contra los nodos comunitarios que articulaban a la comunidad en torno a los objetivos comunes, y cuya ausencia debilita el desarrollo social.

Por eso, entre otras medidas, para reparar tales daños se debe reconstruir el puente, restablecer el servicio de acueducto, formar a los líderes que replazarán a los asesinados.

En zonas de violencia hizo falta la justicia, por lo que no sólo se repara lo que se perdió, también se transforman (Uprimny-Saffon) las condiciones de discriminación que facilitaron los hechos de victimización. La reparación tiene que transformar esas comunidades en otra comunidad, no aquella abandonada a su suerte, sino una que construye un futuro común con la presencia efectiva del Estado. Por eso la reparación colectiva es esencialmente participativa, se construye entre los miembros que conforman una comunidad, y no sólo con aquellos que participaron en su momento en la planificación de su retorno, de forma que el espectro de participación se amplía incluso a los habitantes que no fueron víctimas, pero que en última instancia resultaron afectados desde la dimensión colectiva: el pueblo quedó vacío, incomunicado, sin agua, etc.

### Para Yamile Salinas y Tatiana Alfonso

Los momentos que institucional y jurídicamente son cruciales para el goce del derecho a las tierras y al territorio; el tipo de comunidad que tiene derechos (campesinas, negras e indígenas); y los principios de justicia que una política pública integral debe atender: justicia transicional, justicia redistributiva y justicia colectiva [...]. La integración de estos tres principios de justicia es indispensable para plantear una solución satisfactoria a los conflictos de tierras en Colombia, que van más allá de los derivados del conflicto armado. [...] una proporción importante de los conflictos territoriales es consecuencia de actuaciones de actores públicos y privados con intereses distintos a los actores armados.

Para las investigadoras, la actuación del Estado debe centrarse en cuatro estrategias:

- Partir de un diagnóstico integral de los conflictos de tierras.
- Asegurar la participación de las comunidades en la toma de decisiones que las afectan.
- Garantizar la coordinación entre entidades y políticas estatales.
- Articular la solución de conflictos de tierra con los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación<sup>176</sup>.

Los riesgos para el cumplimiento de esta estrategia tienen que ver principalmente con la coordinación interinstitucional y la disponibilidad de recursos. Se trata de articular los niveles nacional y territorial en las regiones focalizadas.

Como lo ha expresado la Corte IDH, las medidas de naturaleza simbólica contribuyen no sólo a la integralidad de la reparación sino también a lograr un impacto en la comunidad y en el entorno social de las víctimas. Esto contribuye

---

176 T. ALFONSO SIERRA; L. GRUESSO CASTELBLANCO, M. PRADA RIVAS y Y. SALINAS ABDALA; J. LEMAITRE RIPOLL (comp.). *Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS), Colección Estudios, 2011, pp. 195, 197.

a garantizar su satisfacción moral, política, cultural y espiritual en términos de la recuperación integral del proyecto de vida individual y colectivo<sup>177</sup>.

En el intento por brindar reparación colectiva y simbólica es necesario construir una memoria histórica que constituya un relato integrador de las diversas versiones del conflicto y sus autores, para que las futuras generaciones puedan saber qué paso, cómo paso, quién fue el responsable y cómo evitar que se repita<sup>178</sup>. Una dimensión colectiva ligada a los fines buscados por la norma de lograr, con el reconocimiento y dignificación de las víctimas, la reconciliación nacional.

El proceso de justicia y paz dejó la certeza, como lo enseñaron los procesos transicionales en otros países, de que las violaciones masivas deberían repararse a través de mecanismos administrativos donde fuera posible escuchar a todas las víctimas (de ahí la creación del Registro Único de Víctimas); de que se debería pagar una indemnización, si bien no equivalente al daño sufrido, la cual requería prueba judicial, que se hiciera a través de tablas que atendieran la gravedad del hecho y el grado de vulnerabilidad en que se encontraba la víctima, para honrar un principio de equidad que brindara cobertura a todas las víctimas y en atención a la sostenibilidad fiscal del Estado.

Estas falencias se intentaron corregir mediante la Ley de víctimas y restitución de tierras y sus decretos reglamentarios.

La propuesta que se presenta se ocupa del daño colectivo, es decir, de la vulneración de los derechos e intereses colectivos. En este caso la concepción de víctima es circunstancial en la medida en que pretende promover un reconocimiento a los afectados en la superación de esa condición, más allá de la recreación del hecho violento que los puso en tal circunstancia, y

---

177 L. J. GARAY SALAMANCA (dir.). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la superación del ECI en el marco de la nueva ley de víctimas*, Bogotá, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Proceso Nacional de Verificación, 2012, p. 168.

178 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). “Nunca más”, Capítulo 1, “Declaración del presidente de la CNRR, Eduardo Pizarro Leongómez”, Bogotá, diciembre de 2006, programa de televisión.

de los momentos dolorosos sufridos como consecuencia de las acciones de grupos armados ilegales, para que puedan un día llegar a ser ciudadanos empoderados en el ejercicio de sus derechos.

Conscientes de que la complejidad de la vida del ser humano no se puede reducir a la confrontación de dos categorías, la de víctima y victimario, y haciendo un llamado a reconocer que la experiencia vital padecida en un conflicto armado puede situar a todos los integrantes de la sociedad tanto en una posición como en otra, dichas dimensiones representan categorías bajo las cuales la ley introduce a las víctimas en un proceso de paz con un grupo armado ilegal, condiciones bajo las cuales se comienza a transitar hacia un proceso de reconciliación que requiere empezar a reconocer, más allá de los conflictos bipolares, los intereses públicos, comunes a todos, de cara a un proyecto futuro de sociedad.

El propósito de este escrito es potenciar los instrumentos que otorga la ley que beneficia a los autores de crímenes contra la humanidad que se hayan desmovilizado y acogido a un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, con el fin de impulsar un equilibrio entre los beneficios penales que recibirán por acogerse a un proceso de paz en el marco de la justicia restaurativa, y las posibilidades de las víctimas de exigir verdad, justicia y reparación desde la dimensión colectiva y simbólica, como un paso hacia la reconciliación local que permita proyectar las diversas experiencias logradas en los territorios en el ámbito nacional.

En Colombia el universo de las “víctimas” es grande y diverso y su caracterización es importantísima para empezar un proceso en el cual debe participar toda la nación.

Como la propuesta que aquí se presenta está dirigida a la participación de las víctimas y sus comunidades afectadas en su dimensión colectiva, incluye una caracterización socioeconómica, cultural y de su patrimonio. Sin embargo, la caracterización de los daños colectivos es mucho más compleja que la de los perjuicios individuales, porque está atravesada por diversos intereses que deben estar representados mediante ejercicios democráticos de consulta y de resolución de conflictos territoriales.

Los afectados o colectivos de víctimas se consideran parte activa en todo el proceso, de suerte que su participación es fundamental tanto para la investigación como para la documentación de los casos y para el impulso de los procesos judiciales y administrativos, y también para la toma de



decisiones en materia de preferencias de reparación colectiva y simbólica; el acompañamiento que realizan las agencias del Estado que intervienen en el proceso busca fortalecer su accionar como ciudadanos para la defensa y promoción de sus derechos colectivos y comunitarios.

Las acciones de los miembros de grupos armados al margen de la ley han afectado no sólo a los individuos y a las familias sino también a su patrimonio común, generando daños colectivos en las comunidades.

A su vez, los daños colectivos afectan diversas dimensiones de la vida en común: territorial, ambiental, productiva, comercial, de identidad y pertenencia, social, artística, política, religiosa, de salubridad y medio ambiente, entre otras.

La reparación de ese tipo de daños está contemplada en las leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011, y se orientan a promocionar los derechos colectivos, reconstruir el ámbito psicosocial, reparar simbólicamente, satisfacer y reconstruir el tejido social, y restablecer la confianza entre las personas, y la de estas en el Estado.

En ese sentido, una de las Directrices sobre el derecho a obtener reparaciones de las Naciones Unidas establece:

La reparación puede proveerse por medio de programas especiales, financiados con recursos nacionales e internacionales, dirigidos tanto a las víctimas individualmente consideradas como a las comunidades. La participación de las víctimas y de otros sectores de la sociedad civil en el diseño y en la implementación de estos programas se considera sumamente valiosa<sup>179</sup>.

Según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación,

... sin verdad no es posible ni la justicia ni la reparación, ni la reconciliación. De ahí, que la reconstrucción de la verdad, tanto fáctica como histórica, constituirá

---

179 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, Anexo final del Relator Especial sobre el Derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, E/CN4/2000/62,2000.

uno de los ejes centrales del trabajo [...] es indispensable diferenciar la verdad judicial de la verdad histórica. La primera, constituye una tarea central de las autoridades judiciales, aun cuando (se debe) garantizar la participación activa de las víctimas en el esclarecimiento judicial. A la CNRR le corresponde, fundamentalmente, jalonar la segunda. Una y otra, sin embargo, no pueden excluirse y, por el contrario, deberán alimentarse mutuamente<sup>180</sup>.

Establecer la distinción y el equilibrio entre la verdad judicial y la verdad histórica es importante para el proceso de reconciliación. Por un lado, la verdad judicial tiene el deber de reconocer tanto los daños individuales como los colectivos, y establecer la culpabilidad del responsable; en tal sentido, debe buscar la imposición de una sanción al procesado y la efectiva reparación a la víctima y su comunidad en un contexto de justicia retributiva y restaurativa. De otro lado, la verdad social que construya la Comisión de la Verdad es fundamental para dignificar no sólo a la víctima y sus dolientes, sino a la sociedad de la cual hacen parte, y para caracterizar los daños colectivos más significativos, así como las evidencias que la apoyan.

Uno de los objetivos propuestos aquí para la reparación colectiva y simbólica es impulsar la investigación social de los daños colectivos mediante diversas estrategias en las que participen los representantes de la comunidad, quienes deben recibir capacitación para la acción, en el marco de los diálogos territoriales que el Estado ha dispuesto en los PDET para definir el futuro de los territorios de paz.

De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, el Estado tiene el deber de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de los miembros de grupos armados al margen de la ley responsables de los delitos cometidos cuando no comparezcan voluntariamente a las instancias del sistema integral de justicia transicional.

El derecho de las víctimas y sus comunidades a la reparación comprende acciones que propendan por la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas.

---

180 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Hoja de Ruta, Bogotá, febrero de 2006, mimeo.

Desde una dimensión colectiva, la rehabilitación supone la reconstrucción del tejido social, es decir, la promoción de la reconstrucción de liderazgos y de organizaciones sociales que jalonan el desarrollo comunitario.

La satisfacción o compensación moral consiste en realizar acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y de su comunidad, y a difundir la verdad de lo ocurrido.

Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley, la reforma institucional y la recuperación de la legalidad y las relaciones de confianza.

Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas, o de la comunidad en general, que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. Es simbólica porque contiene un signo y un significado que por lo general se construyen a partir de actos y obras solemnes que se traducen en rituales que conmemoran un pasado que no se quiere volver a repetir; generalmente la reparación simbólica se expresa a partir de la traducción que hacen el arte y la cultura de los hechos, relatos que representan el dolor mediante el recurso estético que mueve las emociones y que interpela la sensibilidad de lo más humano que habita en los seres y en la propia comunidad.

Los daños colectivos carecen de una consideración patrimonial a favor de una persona determinada; si bien la condena puede tener alguna cuantía que financia el bien, obra o servicio público que se entrega, la reparación colectiva es difusa, favorece a toda la comunidad en su conjunto; el derecho a gozar de un ambiente sano, de salubridad pública, de libre competencia, de moralidad administrativa, de obras de infraestructura (acueductos, vías, puentes, sistemas de riego) son derechos cuyos titulares son colectivos o comunidades de personas.

Se propone, entonces, llevar a cabo en la implementación de los PDET una estrategia que circule alrededor del núcleo de los derechos colectivos y comunitarios.

En el caso del conflicto armado, el principal derecho colectivo que se afecta es el derecho a permanecer en un territorio; su efecto, el desplazamiento, impone una máxima guía de reparación: lograr el retorno al lugar de

origen en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad. La restitución de la tierra implica el retorno a partir del cual nacen derechos colectivos y grupales que el Estado y los responsables de su vulneración deben proveer, mediante mecanismos de justicia restaurativa y dirigidos por las entidades del sistema integral, uno de los más importantes, que todos recuperen la percepción de seguridad en un territorio para poder desarrollar sus demás derechos de forma que las comunidades gocen de garantías de no repetición.

La propuesta persigue el fin dictado por el legislador: transitar hacia un proceso de reconciliación. La propuesta incluye realizar investigaciones sociales con la participación de la comunidad que contribuyan a alimentar la verdad histórica y social mediante la caracterización del universo de las víctimas, de su patrimonio y de los daños colectivos ocasionados; y hacer un trabajo de promoción de reparaciones colectivas y simbólicas que sean elegidas por el colectivo en forma democrática. Dos elementos que atraviesan esta propuesta parecen claves para lograr la satisfacción de las víctimas con la reparación: su participación activa durante todo el proceso, y la fuerza simbólica que se le imprima a todas las intervenciones del Estado en los territorios priorizados para la paz territorial.

El tiempo que la Carta Política traza para conseguir el objetivo de alcanzar una paz estable y duradera es de veinte años; así mismo, señala la responsabilidad de las autoridades de definir las políticas que orientarán a los ejecutores de dichas metas, con la participación efectiva de los representantes de la comunidad. Esta propuesta sirve al objetivo de trazar dicha política y de ejecutarla a través de la metodología que se describe a continuación.

### 3. OCHO PASOS HACIA LA RECONCILIACIÓN LOCAL

#### *Paso 1. Caracterizar a las víctimas desde su dimensión colectiva y comunitaria*

Ya se ha planteado cómo la ventana abierta al diálogo por los PDET ha permitido formular unos planes de acción en torno al desarrollo de las variables ambiental, social, económica y cultural de los territorios, de forma que aquí se quiere resaltar la importancia de acordar un enfoque de reparación a dichos planes y enmarcarlos dentro de los parámetros de la justicia transicional.

Caracterizar el universo de las víctimas desde su dimensión colectiva es la herramienta para comenzar este proceso. Cuestiones que parecen tan

simples como conocer el censo de las comunidades, otras tan diversas como describir sus características psicosociales y económicas actuales (composición de la población, nivel de ingresos, estado de salud física y mental, lugar de residencia y condiciones de vivienda, etc.), algunas más complejas como investigar las características culturales compartidas y la recuperación de las formas tradicionales de arreglo de problemas y solución de conflictos, y algunas tan vitales como la pertenencia territorial, son importantes para un ejercicio de caracterización. De acuerdo con cada caso concreto se deben enfatizar determinadas variables y utilizar las herramientas adecuadas de sistematización y análisis de la información.

Los resultados de la investigación social, que bien puede realizar la Comisión de la Verdad, arrojan la información básica para: 1. Empezar un proceso con la comunidad de impulso a la construcción de memoria histórica, un trabajo que la JEP puede facilitar en el marco de la justicia restaurativa con el responsable, en coordinación con la Comisión de la Verdad y con la sociedad local; 2. Orientar el proceso de participación de la comunidad afectada hacia el reconocimiento de su patrimonio y de los daños colectivos que ocasionaron las acciones de los grupos armados (bienes, servicios y momentos históricos o elementos de identidad que son comunes a la población), y 3. Construir representaciones que orienten y consulten la toma de decisiones de diversos subgrupos de interesados y actores sociales protagonistas del territorio, según sus lazos familiares, edades, ocupaciones, intereses y necesidades, y así garantizar la legitimidad democrática de la elección futura de una u otra forma de reparación colectiva y simbólica.

### *Paso 2. Caracterizar y elegir los daños colectivos a reparar*

Según el artículo 4.º de la Ley 472 de 1998, son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su

conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

e) La defensa del patrimonio público;

f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;

g) La seguridad y salubridad públicas;

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

i) La libre competencia económica;

j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores o usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley.

El punto de partida es identificar, a partir de talleres de formación para representantes de la comunidad seleccionados en torno a sus intereses, los derechos e intereses colectivos que hayan sido afectados, de manera que en un ejercicio dialógico –p. ej., entre empresarios rurales y campesinos–, se produzca un proceder consultivo que arroje resultados respecto de la percepción de las principales pérdidas colectivas a partir de las cuales se realiza un análisis preliminar que da cuenta de su naturaleza, su relación con los hechos violentos de cara a la concreción del nexo causal, y sus posibilidades financieras para implementarlos<sup>181</sup>.

Estos elementos de evaluación deben ser conocidos y discutidos por los representantes de la comunidad, facilitados por los servidores públicos del Estado, e informados públicamente a la comunidad afectada con el fin de elegir, mediante mecanismos democráticos, las pérdidas colectivas con mayor potencial de lograr una convivencia pacífica, y al mismo tiempo las más efectivas para conseguir un grado aceptable y deseable de satisfacción de las víctimas con la reparación colectiva y simbólica.

Una investigación a profundidad de esas pérdidas colectivas elegidas arroja el análisis comparativo entre el estado de aquellos derechos colectivos durante la época anterior a los hechos violentos y la situación en que actualmente se encuentran, y permite establecer la dimensión de las pérdidas, describirlas y cuantificarlas, para que nutran los procesos de construcción de memoria histórica y de verdad social.

Recoger las evidencias necesarias para sustentar la elección de las medidas de reparación adecuadas es un trabajo que involucra diversos actores, técnicas y saberes. Será necesario, entonces, recabar herramientas tales como las pruebas de laboratorio, los conceptos técnicos, los peritazgos y

---

181 J. C. HENAO PÉREZ. *La peculiaridad del sistema colombiano en la protección de los derechos colectivos*, Bogotá y París, Universidad Externado de Colombia y Universidad de Paris 3 (IHEAL), Cergy-Pontoise Po, 2005.

avalúos, la revisión de archivos, las entrevistas, las pruebas audiovisuales, los documentos históricos y los testimonios.

El daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello, es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y el juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil (Fernando Hinestrosa, citado por Henao, 1998: 36)<sup>182</sup>.

La investigación antropológica y jurídica de aquellas expresiones del patrimonio público, cultural y natural, y de los bienes materiales e inmateriales colectivos afectados por los hechos violentos, se realiza no sólo con el fin de caracterizar los daños que ha sufrido una comunidad victimizada, y con ello fundamentar un plan de reparación integral, sino también con el fin de identificar, reconocer y profundizar en aquellos bienes, procesos, manifestaciones y/o símbolos que para la gente es valioso resignificar y que pueden llegar a ser elementos efectivos de representación para imprimirle fuerza simbólica al proceso de reparación.

### *Paso 3. Fortalecer los grupos comunitarios de interés*

Compete al Estado investigar los daños, tanto individuales como colectivos, y establecer las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos violentos y su trayectoria, así como identificar y procesar a los responsables. El proceso participativo nutre el proceso de esclarecimiento judicial y de construcción de la verdad.

En algunos casos la determinación de la responsabilidad conduce a un proceso de justicia restaurativa en el cual la víctima y su comunidad reclamarán el reconocimiento de los perjuicios colectivos y morales sufridos con ocasión de los actos violentos. En otros casos bastará con la determinación de un daño a un grupo o colectivo, y su nexos causal con el hecho violento,

---

<sup>182</sup> J. C. HENAO PÉREZ. *El Daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.



sin necesidad de individualizar la responsabilidad, caso en el cual el Estado concurrirá al pago a través del Fondo para la Reparación de las Víctimas o de sus programas institucionales de reparación colectiva.

El grupo poblacional que conforman las víctimas y los representantes de diversos intereses de la comunidad requiere orientación respecto de las diversas formas de reparar los derechos colectivos vulnerados. El objetivo perseguido es fortalecer su participación y transferir conocimiento, y para ello se propone una metodología de capacitación-acción mediante la cual el servidor público que acompaña el proceso trabaja con representantes de la comunidad, de cara a fortalecer su participación directa en las audiencias públicas que organicen las entidades del sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición orientadas por la justicia restaurativa.

#### *Paso 4. Debatir alternativas de reparación colectiva y simbólica*

En su función de obtener un equilibrio entre los beneficios judiciales para los miembros de grupos armados al margen de la ley, y una reparación efectiva a las comunidades víctimas, la justicia transicional busca la reconciliación local y nacional.

De conformidad con la Carta Política, el gobierno nacional debe implementar un programa institucional de reparación colectiva que comprenda acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado social de derecho, particularmente en las zonas más afectadas por la violencia, a promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia, y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia<sup>183</sup>.

Los procesos de justicia restaurativa deben orientar la forma de reparar con los bienes de los agentes responsables de la victimización que participaron en los hechos de violencia en forma directa o indirecta, espacio considerado un objetivo condicionado a la voluntad expresada por los representantes

---

183 Los bienes entregados por los comparecientes en los procesos de justicia transicional deben ser destinados al desarrollo de proyectos productivos en zonas afectadas por la violencia, y beneficiar a desplazados, campesinos y reinsertados que carezcan de medios económicos para su subsistencia. Así, también, los bienes de extinción de dominio producto de su vinculación con hechos de violencia.

de las víctimas y por la voluntad de los procesados en el sistema integral de justicia transicional<sup>184</sup>.

Con el fin de capacitar e ilustrar a las comunidades respecto del contenido y alcance de las medidas de reparación colectiva contempladas es necesario transferir un conocimiento que permita una elección informada de las preferencias de reparación siempre que estén dirigidas a

- Recuperar la institucionalidad en las zonas afectadas por la violencia.
- Promover los derechos colectivos afectados por la violencia.
- Promover la reconstrucción psicosocial de las comunidades afectadas por hechos de violencia sistemática.

Al respecto la propuesta es acercarse a cada concepto agrupando en el concepto de promoción de derechos colectivos los siguientes objetivos:

1. *Recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho*, lo que implica concretar acciones gubernamentales que garanticen el orden público y la moralidad administrativa, y que tiendan a establecer una presencia estatal efectiva dirigida al bienestar de los habitantes en las zonas afectadas con el fin de recuperar en ellos la percepción de seguridad y la confianza perdida. Asimismo, restablecer los espacios de control social, veeduría ciudadana y participación directa. En caso de que esa forma de reparación sea elegida por la comunidad, se propone llevar a cabo estrategias de litigio de interés general (ejercicio de mecanismos administrativos, judiciales, legislativos y de comunicación pública) con participación de los afectados, dirigidas a impulsar la acción estatal en las zonas afectadas por los hechos violentos y el fortalecimiento de las organizaciones sociales representativas de intereses.

2. *Promover la reparación de los derechos colectivos*, lo que implica llevar a cabo una estrategia de litigio de interés general, impulsada por los líderes sociales, que combina tácticas de participación y capacitación, utilización de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los derechos,

---

184 Es importante señalar que para que la entrega de bienes se considere medida de reparación colectiva, la JEP debe verificar que el bien efectivamente sirve al impulso de un proyecto productivo entre la comunidad afectada. Es una exigencia importante porque la reparación colectiva no se puede agotar con la entrega de un bien, sino que el mismo debe pasar un examen de vocación productiva, lo que supone construir en torno al mismo un proyecto de producción y comercialización integral.

comunicación y formación de opinión pública en torno a temas escogidos por la comunidad dentro del espectro de los derechos colectivos, con la protección efectiva a la vida e integridad de los líderes sociales que las impulsen.

3. *Promover la reconstrucción psicosocial*, lo cual empieza con la caracterización de la situación de salud del colectivo, para incorporar, si las víctimas así lo deciden, un programa de atención en salud mental, dirigido a reconstruir la relación entre los individuos y los aspectos del entorno social que han sido más afectados en el tejido social. Una estrategia que busca resignificar los lugares de la violencia: los ríos que sirvieron de fosas, los corredores que sirvieron a las economías ilegales, los lugares donde fueron desaparecidas personas, etc.

En cuanto a la reparación simbólica es importante tener en cuenta los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Comisión Europea de Derechos Humanos y, en especial, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en este tipo de reparación, por ser la llave maestra que hace posible lograr estándares satisfactorios de reparación para las víctimas:

La experiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es que, en casos de violaciones de derechos fundamentales, la combinación de cesación, restauración e indemnización compensatoria solamente puede proveer remedio parcial a las consecuencias de la violación. Las medidas de satisfacción son la tercera forma de reparación, y han sido instrumentales en casos llevados a la Corte. La satisfacción puede ser identificada con medidas de naturaleza simbólica o emblemática que proveen reparación a la víctima, pero también tienen un impacto en su comunidad y entorno social. [...] <sup>185</sup>.

En consecuencia, se propone un concepto de reparación simbólica entendido como la representación a través de símbolos de un imaginario colectivo que forma parte del patrimonio cultural de las víctimas y de la comunidad afectada. El imaginario se reconoce y se construye permanentemente; ligado al hecho violento, el símbolo recoge una historia de percepción colectiva que intenta recordar, pero a la vez rescatar en el plano estético la narrativa de una experiencia guardada en la memoria colectiva en un plano

---

185 Corte IDH caso Cantoral Benavides. Reparaciones, artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sentencia del 3 de diciembre de 2001, par. 81.

doloroso: quedarse con lo mejor de la experiencia humana es el ritual que reivindica al hombre de sus tragedias y sacrificios pasados, y lo hace mirar hacia el porvenir, proyectarse como un ser capaz de reiniciar un camino de reconciliación después de soportar el dolor; la intervención a través del arte y la cultura puede ser un vehículo para congregar en la posteridad a todos los que comparten una historia de dolor.

Según la Ley de justicia y paz

Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas (art. 8.º, inc. 7.º, Ley 975 de 2005).

Se trata de promover en la comunidad victimizada una forma de acercarse a lenguajes narrativos capaces de describir una historia que rememora el pasado desde dos perspectivas: los testimonios de las víctimas directas que deben recuperarse y dignificarse a través de la recolección de sus relatos, y la recreación de los valores sociales de convivencia en que se desarrollaba dicha comunidad antes de ser objeto de hechos violentos. Este proceso de construcción participativa entre los miembros del grupo y los facilitadores conduce a reconocer referentes sociales, y contribuye con la recuperación psicosocial de las víctimas desde su dimensión social y colectiva de construir en forma compartida una historia dolorosa y un porvenir común mediante la concertación de medidas de garantía de no repetición.

Interesa en esta parte describir los mecanismos que conducen a la reparación simbólica.

El patrimonio no es un pasivo de la nostalgia, sino un activo de la memoria<sup>186</sup>.

La preservación de la memoria histórica no se limita a adoptar medidas para asegurar los archivos judiciales, sino que también propende por recuperar la memoria colectiva de un grupo de víctimas y su comunidad con el

---

186 Convenio Andrés Bello. “Somos patrimonio”, Bogotá, Reunión Internacional de Expertos en Patrimonio Cultural y Natural, 1999.

fin de reconocer los aspectos del patrimonio cultural material o inmaterial, cuya pérdida o daño ha causado la ruptura de procesos importantes de tejido social, un dolor o sufrimiento intolerable, o la lesión de la dignidad colectiva de la comunidad.

Asimismo, el proceso de recuperar la memoria colectiva no tiene como fin recrear los momentos dolorosos causados por hechos violentos sino rescatar del patrimonio cultural vulnerado aquello que la comunidad valora, y que la representa ante una sociedad mayor y que le permite sentir la existencia o detectar la vulneración de una identidad colectiva.

Es obligación del Estado garantizar que no se volverán a repetir los hechos victimizantes en la comunidad, y supone en primer lugar la cesación de violaciones continuadas, y en segundo lugar, la prevención de nuevas violaciones, lo cual requiere identificar y hacer visibles las causas que llevaron a su ocurrencia para impulsar la toma de decisiones dirigidas a transformar un estado de temor y amenaza en acuerdo con la comunidad beneficiaria de la reparación colectiva y simbólica. Entre las causas eficientes señaladas en este ensayo están, la violencia política y su vínculo con las agresiones a líderes sociales; la ausencia de Estado, y la captura y cooptación de las instituciones por actores legales e ilegales; la violencia por la tenencia de la tierra y sus vínculos con el despojo y el desplazamiento forzado, y el narcotráfico con las dinámicas violentas que impone la guerra “global” contra la cocaína.

El análisis a profundidad de las causas de un hecho violento generalmente involucra una complejidad que en algunos casos puede llevar a reflexionar acerca de la incidencia, no sólo de los responsables sino también de los afectados, en la agudización del conflicto. Esta mirada abre la posibilidad de debatir en la sociedad local la existencia de aquellas “zonas grises del ser humano”<sup>187</sup> en las cuales las personas, en diversos ámbitos, tienen algo de víctimas y de victimarios, complejidad que favorece el reconocimiento de la incidencia de diversos sectores sociales en el conflicto armado que vive el país; son, en última instancia, indicadores que permiten vislumbrar un escenario de reconciliación colectiva, un proyecto de sociedad que admita

---

187 Conversación con Iván Orozco Abad, académico e investigador del Centro de Memoria Histórica, marzo de 2006.

el juego de posiciones interesadas que conviven entre sí mediante el debate en condiciones de igualdad, y en ejercicio de los mecanismos y garantías que ofrece el sistema democrático.

En relación con la aceptación pública de los hechos y el perdón público, el deber de difundir los resultados de los procesos judiciales es una exigencia legal y una de las formas de materializar la reparación simbólica.

La aceptación de los hechos por los responsables complementa la difusión de la verdad judicial, y permite dignificar a las víctimas, con mayor razón cuando está acompañada de un reconocimiento del daño causado.

Esta forma de reparación simbólica se puede materializar a través de diversos lenguajes artísticos con el fin de que trascienda los estilos de narración oficial hacia representaciones estéticas capaces de causar una emoción compartida entre los miembros de una comunidad y convertirse en símbolos del patrimonio material o inmaterial.

Comunicar a los representantes de la comunidad las alternativas de reparación colectiva y simbólica, y el hallazgo de los valores del patrimonio cultural, natural, material e inmaterial colectivo afectados, mediante herramientas vinculadas con las artes, la educación, las obras de infraestructura, la atención en salud mental o los proyectos de desarrollo productivo para buscar una concertación en el espacio abierto por los PDET.

### *Paso 5. Preparar la reclamación colectiva*

Reclamar es el principal acto de justicia para una comunidad afectada. El derecho a audiencia, a ser oído, es un ritual que activa el carácter y el significado de justicia de todas las intervenciones del Estado.

Una vez elegidas las formas de reparación colectiva y simbólica es necesario continuar el proceso de capacitación-acción con los representantes del grupo poblacional para preparar una reclamación digna y solemne que se enmarque en la justicia restaurativa; las personas han apropiado y conocido el sentido de la justicia a través del proceso de construcción de este acto simbólico, en el cual, mediante una ceremonia solemne, se establecen claramente los hechos relevantes que conducen al nexo causal entre el conflicto armado y los daños, la organización de las evidencias que lo acreditan, las normas que protegen los derechos colectivos afectados y les sirven de causa, la dimensión y cuantificación de los daños colectivos, la justificación

participativa de las formas de reparación colectiva y simbólica elegidas, y el presupuesto para la realización de la reparación. Es ideal que la autoridad territorial sea la que conduzca el proceso.

Preparar a las víctimas para que participen en el marco de un proceso restaurativo público tiene dos significados importantes: el aporte a la cualificación y dignificación del grupo a partir de su comprensión de las etapas del proceso restaurativo (cómo opera la justicia) y de la posibilidad de ser oídos en audiencia pública; por otro lado, a través de sus posibilidades de difusión, el entendimiento de la sociedad respecto del contenido y alcance del derecho a la reparación colectiva y simbólica y su contribución a la promoción del principio de responsabilidad ética y social, elemento fundamental en la búsqueda de procesos de reconciliación.

#### *Paso 6. Buscar la conciliación cuando sea posible*

La justicia transicional tiene el propósito de facilitar procesos de paz que conduzcan a la reconciliación local, regional y nacional. Por un lado, desmovilizar, reincorporar y resocializar al condenado, y por otro, transitar un proceso que garantice las aspiraciones de verdad, justicia y reparación que tienen tanto las víctimas como la sociedad, son condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr la reconciliación.

Se trata de propiciar distintos escenarios de negociación para intentar acuerdos restaurativos con los procesados que hayan confesado su responsabilidad ante la JEP o que hayan comparecido voluntariamente a contar su verdad ante la Comisión de la verdad; con la ayuda de facilitadores se debe intentar abrir un espacio de diálogo que acerque a las partes en el conocimiento del contenido y alcance de la satisfacción que se espera obtener, comunicando la pretensión de reparación colectiva y simbólica al responsable. En la medida en que haya respuesta y condiciones para hacerlo, el proceso de conciliación puede ser afrontado por los representantes del colectivo de víctimas, por los abogados que lo representan, o por un grupo especializado en métodos de reconciliación y solución de conflictos. El acuerdo restaurativo contiene los compromisos que el procesado asume para dar cumplimiento a la sanción restaurativa.

Fomentar la concurrencia de acciones integrales entre el Estado, la cooperación internacional y los procesados, junto con un criterio que promueva

la corresponsabilidad social de empresas privadas y de la sociedad civil, son factores de intervención complementaria y subsidiaria favorables para implementar, desde diversas miradas, el proceso de reconstrucción del tejido social y de arraigo al territorio. Por eso, con miras a la reconciliación, es necesario promocionar formas de reparación colectiva y simbólica capaces de construir en el imaginario un proyecto de sociedad “donde quepamos todos”.

Los frutos de la reparación simbólica pueden expresarse mediante distintos resultados: el puente que comunica, la empresa de transporte o el servicio de telefonía y correos, la publicación de una crónica sobre un líder caído, la composición e interpretación de una canción que recuerde una comunidad perdida, la producción de un mural que represente símbolos de identidad afectados, una escultura que reivindique las propuestas de paz de un pueblo indígena, la restauración de una cuenca hidrográfica y su aprovechamiento como energía alternativa, una poesía en la cual los procesados reconozcan su crimen y ayuden a la sociedad a entender su comportamiento, un proceso de sanación para un grupo especialmente afectado por hechos de violencia sistemática, un documental acerca de la organización de una fiesta que ha sido patrimonio inmaterial de una localidad, una película que cuente la historia de jóvenes que tuvieron que huir para no ser reclutados, la reconstrucción de un proceso educativo, nombrar y resaltar con una placa en un lugar emblemático el nombre del líder desaparecido, del profesor asesinado, entre muchas otras alternativas que contribuyan a la pertenencia de un colectivo de víctimas de la violencia cuyo valor está en la posibilidad de resignificar el dolor producido por el recuerdo de las pérdidas con la exaltación de los valores culturales compartidos que se lograron con la reparación simbólica.

#### *Paso 7. Activar estrategias de litigio de interés general ante las instancias judiciales y administrativas, gubernamentales y no gubernamentales*

Para asegurar el seguimiento del cumplimiento de las sanciones reparadoras es importante capacitar a un grupo de la comunidad para que se encargue de desarrollar estrategias de veeduría y dotar de garantías plenas el ejercicio del control social, el cual corresponde a un patrimonio que se debe recuperar en la democracia participativa que rige la Carta Política.

El Tribunal para la Paz puede ordenar conmemoraciones, homenajes y reconocimiento a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.



Las autoridades nacionales y locales deben trazar un plan orientado a recuperar la institucionalidad en las zonas más afectadas de la comunidad, el cual debe estar fundado en el desarrollo humano, social, económico, cultural y ambiental, e incorporar estrategias que restablezcan los vínculos sociales a través del mantenimiento de instancias de diálogo propios de la democracia directa.

*Paso 8. Promover la participación en la realización de la reparación y procurar su fuerza simbólica*

Finalmente, es esencial la participación de los beneficiarios en la construcción de la reparación ordenada, como mecanismo de sostenibilidad, apropiación y creación de sentidos de pertenencia colectiva con los bienes públicos que se entregan a título de reparación colectiva y simbólica.

La materialización de la reparación se hace formando en ese arte u oficio a un equipo interesado que sea elegido por el colectivo. El proceso de construcción es pedagógico y público. Por ejemplo, si se decide construir una micro-hidroeléctrica para que la comunidad tenga autonomía en el suministro de energía, se debe preparar a las personas que operarán dicho servicio público desde los diversos ámbitos del negocio.

El equipo elegido participa bajo la orientación del ejecutor de la reparación colectiva, quien les transfiere conocimiento experto; desde la dimensión simbólica se debe trabajar en la construcción de sentidos y significados; la obra producto de la reparación colectiva es un bien que se recuerda como parte de un proceso de reparación y reconciliación; un sentido que se transfiere a las futuras generaciones que entienden su significado.

En caso de que la reparación elegida se realice a través del arte, se trata de concebir una obra que conmemore y congregue, capaz de marcar un hito y construir patrimonio; que tenga valor tanto por su propuesta estética como por el sentido de pertenencia que vaya creando la comunidad a su alrededor. Al entregar su obra en una ceremonia solemne, el artista se compromete a brindar un informe público en el cual explica los elementos que contiene y su significado, lo que repara y simboliza dicho bien, y que permiten formar una narrativa del monumento entregado.

Además de su funcionalidad como servicio público (la casa de acción comunal, la organización social que se reconstruye, la micro-hidroeléctrica

que se instala como semilla de procesos productivos, etc.) los bienes que se entreguen deben contener expresiones del mensaje a recordar, signos que transmitan un significado; deben tener el potencial de narrar una historia colectiva.

Recoger en un documento toda la experiencia para que haga parte del archivo comunitario de la memoria histórica es un elemento fundamental. Informar a la comunidad local los diversos avatares del proceso de realización de la reparación colectiva y simbólica es otra de las tareas que se proponen. Recrear a través de medios audiovisuales el proceso de construcción tiene como fin expresar el sentido de la acción en la efectividad de la justicia y abrir el camino hacia la reconciliación. La pregunta que acompaña la reflexión es, entonces, ¿por qué estamos haciendo esto?<sup>188</sup>.

Recoger en un documento público las discusiones bipolares que se podrían generar y que se deben resolver estéticamente, es llamar a la tolerancia de los discursos al interior de una democracia local. Esa es la estrategia: recrear, documentar y hacer visibles los diversos matices que se generan en la construcción de una representación simbólica; abrir un espacio de participación que les permite a los interesados incidir, desde sus diversas necesidades y aspiraciones como individuos, en la construcción de bienes públicos que se destaquen como expresiones del pluralismo y de la construcción de la convivencia pacífica<sup>189</sup>.

Pero el proceso de participación no termina en el momento de la entrega de la obra, o con la culminación de un proceso (o un paso del proceso), sino que se deben prever celebraciones periódicas que inviten y congreguen a la comunidad local a su alrededor, y para ello la propuesta consiste en llegar a acuerdos entre la comunidad, las autoridades territoriales y otros

---

188 K.-A. NORDQUIST. *La reconciliación como concepto político: algunas observaciones y comentarios*, Uppsala, Suecia, Universidad de Uppsala, Departamento de Investigación sobre paz y conflicto, 2005; ÍD. *La reconciliación como política. El concepto y su práctica*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2018.

189 M. S. UMBREIT. *El Diálogo transformativo en Irlanda. Sanación de las heridas del conflicto*, Minnessota, Universidad de Minnessota, Centro para la Justicia Restaurativa y la Pacificación, Escuela de Trabajo Social, 2009.

representantes de la sociedad local con el fin de promover la conmemoración de una reparación y hacerla sostenible en el tiempo.

Como lo han expresado las comunidades locales consultadas en los procesos de los dieciséis PDET formulados, el impulso de los planes de reparación colectiva es una de las principales acciones que demandan del Estado. Una necesidad para pasar del silencio a la expresión de la palabra que reconstruye los lazos que rompe la desconfianza. Un proceso prolongado en el tiempo que se propone al Estado con el fin de acompañar todos los procesos de intervención y de transformación de los territorios hacia la *paz territorial*.

Vista la anterior propuesta de reparación colectiva y simbólica como un método para la reconciliación local, se retoman los factores señalados en el capítulo III como las principales causas del conflicto armado: la violencia política, la violencia por la tenencia de la tierra, la ausencia de Estado, y el narcotráfico, causas que la cuarta fase de la justicia transicional debe transformar.

Esta es la vía para aproximarse a los retos y oportunidades que permiten superar y dejar atrás el conflicto armado, y construir para la posteridad una convivencia pacífica de la cual todos se benefician.

En virtud del Acuerdo de Paz las medidas propias de la justicia transicional están diseñadas para

... contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, la concentración de la tierra, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales [...] (así como) el restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios. (Acuerdo de Paz, p. 13).

A partir del contenido del Acuerdo de Paz a continuación se señalan algunas de las medidas de reparación y de garantía de no repetición en relación con el derecho transicional de tierras.

– *Violencia política y violencia por la tenencia de la tierra*

Sin ánimo de ser exhaustivos, una descripción sucinta del conflicto por la tierra vinculada con la violencia política indica que la tierra fue (¿es?) un botín de guerra, una representación simbólica de la derrota del adversario;

de ahí la resistencia de los propietarios a respetar los derechos de los campesinos adjudicatarios de predios de reforma agraria en el marco del conflicto armado, hecho que es leído en muchos casos por los vecinos de los campesinos adjudicatarios como una victoria de la guerrilla. Porque en dicho contexto de guerra la disputa por la tierra evolucionó al estigma de *una amenaza comunista* y, luego, a la tensión con los movimientos campesinos en torno a la inequitativa concentración y distribución, cuya lucha fue calificada de subversiva<sup>190</sup>.

Los actores hicieron uso de la combinación de todas las formas de lucha. Por un lado, la guerrilla utilizó como arma la extorsión, la amenaza y el secuestro de hacendados, lo que generó la reacción violenta frente a su indefensión por un Estado ausente que los llevó a armarse para defenderse de sus agresiones; desde el punto de vista de la violencia política, el aprovechamiento de la guerrilla del movimiento social campesino, la penetración en sus bases con su ideología y la manipulación de las demandas sociales de acceso a la tierra para sus fines de toma del poder por medio de las armas. Y por otro, los propietarios y el Estado, en el marco del conflicto armado y, en ocasiones frecuentes, aliados con la ilegalidad del narcotráfico, cuyo involucramiento directo o indirecto en el conflicto armado contribuyó a consolidar máquinas de muerte y terror contra la población civil, lo que evolucionó luego en el despojo de tierras, la concentración y acaparamiento de los recursos naturales, la interferencia clientelista en las instituciones de reforma agraria, la corrupción, y la captura y cooptación del Estado.

En este contexto el ambiente político se enrareció bajo el signo de la estigmatización, con un lenguaje que puso al otro como enemigo, el enemigo interno, y que generó una actitud de belicosidad, con el ingrediente de las armas, deteriorando el ambiente de negociación y de diálogo social, en un entorno crispado de oposición cuyo nivel ascendente enrareció por completo el ejercicio de la política para llegar a acuerdos de convivencia en torno al uso y distribución de la tierra; un consenso local y nacional que fue extraviado en la senda de una lucha ideológica desencadenada en for-

---

190 En la memoria está el genocidio de más de 5.000 líderes del partido legal de la Unión Patriótica (UP) como un signo indeleble de la violencia política y la polarización ideológica que debemos superar para alcanzar la paz.

ma violenta por el conflicto armado; una espiral ascendente y circular que involucró a la población civil como enemiga. Se impuso ante la democracia y la convivencia pacífica la eliminación del adversario político.

El Estado débil fue tomado por los actores dominantes que tejieron una clientela a fin de evitar el cumplimiento de la ley, conseguir que no se cumplieran las leyes que determinan la intervención social del Estado. La injusticia se instauró sostenida por la fuerza de las armas legales e ilegales: unos se vengaron hoy, otros tomarán venganza mañana, el teatro de operaciones generado involucró a la fuerza a la sociedad civil como actores de reparto; fueron ubicados a la derecha o a la izquierda del escenario, según la óptica; eran enemigos a quienes se les disparaba cuando representaban una amenaza para los intereses particulares que se escudaban en los servicios de seguridad que prestaron las bandas de sicarios.

El conflicto definió cómo se reparten los poderes político y militar. Las instituciones del Estado perdieron su concepción de imparciales, tomaron partido; el mandato de servir al interés general refundió los papeles y se comenzó a utilizar el poder de los procedimientos y de las sentencias judiciales como arma de guerra. Las demandas sociales por distribución de tierras fueron resistidas por decisiones administrativas y judiciales. La acción del Estado favoreció intereses particulares; la corrupción se instauró, la guerra ya no sólo fue en el campo de batalla, se instaló también en las oficinas y despachos judiciales.

Esta narrativa que es en pasado, pero que infortunadamente aún persiste, sirve para plantear una solución que derrumbe la arquitectura tejida por la violencia política vinculada con la tenencia de la tierra. Se requiere, en primer lugar, realizar una reforma institucional. Establecer (¿restablecer, recuperar?) el mérito como condición para el acceso al servicio público de las agencias de restitución, ordenamiento territorial, desarrollo rural y nacional de tierras, para contar con funcionarios idóneos y con experiencia técnica<sup>191</sup> que permitan el desarrollo del derecho transicional de tierras con imparcialidad y neutralidad.

---

191 El Acuerdo dispone el imperativo de erradicar la corrupción de las entidades territoriales y corporaciones autónomas regionales con funciones de control sobre el deterioro ambiental. Propone una reforma institucional mediante la erradicación de la “corrupción, la

En esa misma línea, se requiere la organización de la jurisdicción agraria<sup>192</sup> como institución garante de los derechos que configuran el derecho transicional de tierras. En tal sentido, recoger lo alcanzado hasta ahora por la jurisdicción especializada en restitución de tierras para brindar estabilidad a sus fallos y atender desde el ámbito de la política pública dos grandes anomalías provocadas por el conflicto armado: 1. La problemática creciente de los segundos ocupantes<sup>193</sup> que son sujetos de especial protección, y 2. La ocupación campesina en zonas protegidas y resguardos indígenas, y su necesaria reubicación respaldada por un robusto fondo público de tierras.

Se requiere, en segundo lugar, retomar el diálogo social en los municipios priorizados para el postconflicto<sup>194</sup>. Reconocer a los actores sociales que

---

falta de transparencia, el clientelismo y cualquier otra actuación que degrade los demás principios [...] Se garantizará que los servidores públicos responsables del Gobierno en la implementación de los planes y programas sean idóneos y cumplan con las calidades técnicas y meritocráticas pertinentes (Acuerdo de Paz: 194).

- 192 En relación con las medidas con carácter de garantía de no repetición, debemos citar dos principalísimas como son: dotar de una jurisdicción agraria especializada para resolución de los conflictos del campo, e implementar un programa de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural (Acuerdo de Paz, numeral 1.1.5: 16).
- 193 S. ROLDÁN. “Restitución y redistribución: hacia un tratamiento con enfoque social a los opositores campesinos en el proceso de restitución de tierras”, en María del Pilar García Pachón (comp.). *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, mayo de 2017. Un análisis juicioso de la problemática procesal que plantea el proceso de restitución de tierras de puede ver en F. DEL LLANO TORO. *El desequilibrio procesal y probatorio del “opositor víctima o sujeto vulnerable” en el proceso de restitución de tierras*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2016.
- 194 Corte Constitucional. Sentencia C-730 de 2017, constitucionalidad del Decreto 893 de 2017 desarrollo de los PDET. La sentencia cita el estudio del DNP que expone las razones para la priorización de los 170 municipios más afectados por el conflicto armado y donde se concentrará con un mayor peso la acción del Estado. En efecto, dice el documento que “Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en el 49%, según datos del censo de 2005. Asimismo, el 67% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56.4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015,

representan intereses contrapuestos para resolver las tensiones provocadas por las variables ambiental, social, económica y cultural, una justicia que asegure los derechos de las futuras generaciones. Para llevar a cabo el desafío de hacer del derecho transicional de tierras un derecho eficaz, la acción del Estado se debe orientar hacia los principios de la justicia restaurativa, y concebir su intervención desde la dimensión colectiva y simbólica que se propone en este ensayo.

– *Ausencia de Estado y narcotráfico*

Las acciones deben apuntar a corregir la ausencia de Estado, en su deber constitucional de intervención, para garantizar el acceso progresivo de los trabajadores del campo a la tierra y su uso eficiente y sostenible. La acción supone el reto principal de conformar el fondo público de tierras, porque resolver el problema de los campesinos segundos ocupantes<sup>195</sup> en los procesos de restitución y aquellos ocupantes de zonas protegidas, entre otros, los cultivadores de coca<sup>196</sup>, sólo se podrá lograr en forma pacífica por la vía de la compensación con una tierra equivalente en tamaño y productividad, lo cual supone, además de promover el retorno a los lugares de origen de

---

frente a 59.8 del resto de los municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66.1 para los PDET frente a 75.3 del resto de municipios”.

195 Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2016, M. P.: María Victoria Calle Correa. La Corte solicita al gobierno nacional formular un programa consistente para atender esta problemática social.

196 Restituir tierras en zonas montañosas limita la provisión de servicios ambientales. Restituir tierras en zonas ambientalmente frágiles no corrige la ausencia del Estado en el ordenamiento ambiental. Este dilema se puede plantear con frecuencia en los procesos de restitución de tierras debido a la inequitativa distribución de la propiedad rural que deja a los más pudientes con las tierras planas y condena al campesinado sin tierra a colonizar la montaña, una anomalía que produjo la ausencia de Estado en el mundo rural y que se debe corregir de forma urgente y apremiante en un contexto global que añade a la agenda pública un nuevo elemento a la consideración costo-beneficio, el calentamiento climático, un factor que impone desincentivar el uso intensivo de la tierra en las montañas y los bosques e incentivar una producción más eficiente en las zonas planas con una restauración de los suelos en la necesidad de preservar los recursos naturales para estas y las generaciones futuras.

la población desplazada, la relocalización de los campesinos segundos ocupantes y ocupantes en zonas por fuera de la frontera agrícola<sup>197</sup>.

El fondo público de tierras se nutre de la presencia efectiva del Estado para: 1. Recuperar los baldíos de la nación; 2. Extinguir el dominio de los predios que incumplen la función social y ecológica de la propiedad; 3. Expropiar, previa indemnización, los predios rurales que se requieren para los programas de relocalización de campesinos; 4. Gobernar el uso equitativo y sostenible de los recursos naturales; 5. Promover la sustitución de los cultivos para uso ilícito y usos productivos alternativos para la coca, y 6. Cobrar en las zonas priorizadas el impuesto predial, entre otras acciones que dan cuenta de la presencia estatal en la regulación del conflicto rural.

Asimismo, las acciones que apuntan a corregir el problema de ausencia de Estado en el despojo de tierras deben estar dirigidas a recuperar las tierras y los proyectos productivos presentes en ellas (p. ej., los cultivos de palma vinculados con la violencia y el testaferrato, descritos en este ensayo), para que sus recursos económicos sirvan para reparar colectivamente a las comunidades. Como se ha visto, existen proyectos agroindustriales vinculados con el conflicto armado y la victimización de personas<sup>198</sup>, un capítulo que se espera esclarezca la JEP en el sistema integral de justicia transicional.

---

197 Desde la perspectiva costo-beneficio la opción de relocalización de la población dispersa, especialmente en zonas críticas de deterioro ambiental, puede ser la solución más adecuada considerando que muchas poblaciones rurales abandonaron predios en zonas montañosas que requieren ser reforestadas para la conservación de las aguas que surten poblaciones, y que su restitución podría significar, o bien la limitación a su productividad campesina para sustituirla por los servicios ambientales, o bien la limitación al acceso a los demás derechos (salud, educación, etc.) por la imposibilidad fiscal del Estado de llevarlos a dichos territorios apartados. Se plantea, entonces, establecer en los procesos de restitución de tierras una política pública de compensación con otra tierra que permita al Estado recuperar el territorio ambiental frágil y conservarlo para que preste los servicios que demandan las poblaciones en zonas planas.

198 La Jurisdicción Especial para la Paz priorizó entre sus casos el estudio de la violencia en el Urabá antioqueño y chocoano.



– *La variable ambiental como determinante del desarrollo rural*

El diseño normativo que se debate en el Congreso de la República para un nuevo Estatuto de Tierras y Desarrollo Rural<sup>199</sup> recoge el contenido del Acuerdo de Paz, que considera como eje transversal para la toma de decisiones la variable ambiental, determinante en el ordenamiento territorial<sup>200</sup> porque garantiza la pervivencia y la conservación de los bienes públicos en defensa de las futuras generaciones<sup>201</sup>.

---

199 El Proyecto de ley presentado establece que “El desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción, tales como la agricultura campesina, familiar y comunitaria, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala, el sector minero energético, vivienda, infraestructura y servicios públicos, orientado a la generación de capacidades, la competitividad y el fomento de la productividad como condición para el desarrollo del campo, armonizadas con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), o instrumento equivalente, con criterios de sostenibilidad ambiental y respeto a la propiedad privada y los derechos de los grupos étnicos [...] para garantizar en todo caso el acceso a las tierras rurales y el uso eficiente del suelo rural”; disponible en [<https://www.minagricultura.gov.co/Documentos%20Publicos/ley-de-tierras-17-oct-2017.pdf>].

200 “En el diseño de los lineamientos se tendrá en cuenta: 1) la sostenibilidad socio-ambiental y la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad; 2) la compatibilidad entre vocación y uso del suelo rural; 3) la prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país, que permita que coexista con otras actividades económicas y promocionando su progresión hacia la autosuficiencia, y 4) las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios” (Acuerdo Final: 18).

201 Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016, comunicado de prensa. “Corte Constitucional reconoció al río Atrato (Chocó), su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos. La Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas (negras e indígenas) que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes, que vienen siendo víctimas de la explotación minera ilegal en el departamento de Chocó. Asimismo declaró que tal vulneración es imputable a las entidades del Estado colombiano accionadas por su conducta omisiva al no proveer una respuesta institucional idónea, articulada, coordinada y efectiva para enfrentar los múltiples problemas históricos, socioculturales, ambientales y humanitarios que aquejan a la región y que en los últimos años se han visto agravados por la realización de actividades intensivas de minería ilegal –cuyos efectos– terminan impactando la política minero-energética estatal. Uno de los objetivos de esta declaratoria no es sólo

En efecto, el Acuerdo plantea un componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental que orienta los planes que se formulen:

Con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola y propiciar procesos de recuperación ambiental, en especial en los municipios que colindan con zonas de especial interés ambiental los planes tendrán un componente de sostenibilidad y protección ambiental que incluya entre otros: acciones de recuperación y adecuación de suelos para el establecimiento de cultivos lícitos. Acciones para la mitigación de los daños ambientales en zonas de especial interés ambiental, ecosistemas frágiles e hidrografía vulnerable y para la recuperación de los bosques. Proyectos de protección ambiental y productivos, ambientalmente sostenibles, en zonas de especial interés ambiental, como por ejemplo proyectos silvopastoriles y demás programas contemplados en el subpunto 1.1.10 (Acuerdo Final, p. 114).

Los procesos de recuperación ambiental suponen incluso la relocalización de población ubicada en zonas apartadas “[...] que por su ubicación y distancia son de difícil acceso, lo que dificulta la provisión de bienes y servicios para el bienestar y buen vivir de la población y su integración territorial, [...] cuando sea posible y necesario y en concertación con las comunidades, para mejorar sus condiciones de vida” (Acuerdo Final, p. 105).

Para el efecto de establecer la productividad en el campo, el Proyecto de ley<sup>202</sup> considera cuatro categorías: 1. Zonas estratégicas de interés agropecuario; 2. Zonas de reserva campesina; 3. Zonas de interés de desarrollo

---

proteger a la entidad natural sino a las presentes y futuras generaciones de colombianos cuya existencia física, cultural y espiritual también depende del buen estado del río y de los recursos naturales en general”; disponible en [[http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?T-622/16.-Corte-Constitucional-reconocio-al-rio-Atrato-\(Choco\),-su-cuenca-y-afluentes-como-una-entidad-sujeto-de-derechos.-7754](http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?T-622/16.-Corte-Constitucional-reconocio-al-rio-Atrato-(Choco),-su-cuenca-y-afluentes-como-una-entidad-sujeto-de-derechos.-7754)].

202 Para un estudio de los antecedentes legislativos que han intentado reformar la Ley 160 de 1994 cfr. S. ROLDÁN y J. SAMPER. *Bienes patrimoniales de las víctimas. Un análisis desde la normatividad después del fallo de inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), Procuraduría General de la Nación y USAID, 2011.

rural económico y social, conforme a la legislación vigente para estas, y 4. Zonas de desarrollo empresarial<sup>203</sup>.

Estas categorías están sometidas a la concreción de un diálogo social a través del instrumento de planeación emanado de los PDET, que en virtud del Acuerdo son instrumentos que articulan la aplicación de la justicia transicional y la función del Estado social en los territorios priorizados para la construcción de la paz. Los PDET son una oportunidad para combatir la violencia política vinculada con el conflicto suscitado por el uso y la tenencia de la tierra<sup>204</sup>.

Las acciones estatales previstas en el Acuerdo de Paz configuran un cuerpo normativo que traza el rumbo de Colombia en las próximas décadas para el desarrollo del campo. Su desarrollo e implementación está sustentada en

---

203 Para no dejar dudas sobre el imperativo que significa para Colombia corregir el deterioro ambiental producto del abandono estatal en el ordenamiento del territorio, el Acto Legislativo 01 de 2016 estableció que el gobierno nacional “Desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional (Acuerdo Final, p. 20), [...] el Gobierno adoptará las medidas y creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, (y) creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria”. La reforma constitucional contempla “La promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en el riego [y] La preparación para mitigar los riesgos originados por el cambio climático” (Acuerdo Final: 25).

204 “Crearé mecanismos de concertación y diálogo social entre los gobiernos nacional, regional y local, los campesinos y las campesinas, y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad. [...] El Plan Nacional de Desarrollo acogerá las prioridades y metas de los PDET” (Acuerdo de Paz: 18).

un aparato de justicia de tierras especializada que las haga cumplir. La configuración del derecho transicional de tierras que emane del nuevo estatuto de tierras y desarrollo rural debe ser producto de un consenso nacional. La concurrencia de los actores rurales a la construcción de dicho propósito es fundamental para impedir que este nuevo intento de reforma rural caiga en la ineficacia, como ha mostrado la historia con las anteriores reformas, porque ese resultado podría significar nuevas guerras, nuevas pérdidas humanas, nuevos dolores sufridos y la sentencia histórica para una generación que tampoco pudo superar el conflicto armado y alcanzar la paz..., todo eso está en juego para quienes detentan hoy posiciones de poder.

El actual derecho de tierras es una evolución del derecho agrario. Además de las relaciones de productividad agrícola, abarca todas las intervenciones del hombre en el mundo rural con un contenido social, ambiental, económico y cultural. La teoría general del derecho de tierras incorpora otras materias del derecho como el minero, el ambiental, el derecho de aguas, etc. Por su parte, el derecho transicional de tierras es una materia que considera un contexto del conflicto armado que atiende sus causas y que tiene como objetivo finalista alcanzar la paz y la convivencia pacífica.

En su aplicación e interpretación, el derecho de tierras debe incorporar las variables social, ambiental, económica y cultural en la resolución de los conflictos rurales. No se trata sólo de resolver conflictos bilaterales sino, sobre todo, conflictos multilaterales. Como derecho social el de tierras supone una mirada rigurosa a otros actores y sujetos que podrían estar sin representación en un conflicto. La protección de la biodiversidad, de un bosque, de un río son factores que se deben incorporar en el análisis judicial y en la planificación que haga el Estado, así como la protección de los derechos de otras comunidades que no tienen representación cuando se trata de resolver conflictos alrededor del agua, los bosques, los páramos, etc.

*La variable social* atiende los principios básicos del derecho agrario. Como derecho social supone la protección de la parte más débil de las relaciones rurales: los campesinos. Procura equilibrar los beneficios que otorgan los recursos naturales mediante una distribución equitativa. En su intervención el Estado busca que los campesinos sin tierra accedan a ella mediante herramientas jurídicas como la función social y ecológica de la propiedad, la expropiación por razones de interés social, la propiedad del subsuelo por el Estado por razones de interés general, la protección del ambiente y de la biodiversidad que la sustenta, los derechos de las minorías étnicas en su autonomía, territorio y patrimonio cultural. La variable social señala un rumbo muy claro a la distribución de la tierra y a la intervención del Estado para prevenir su indebida concentración y su uso inadecuado.

Para demostrar su eficacia, la variable social en el derecho de tierras supone la creación de un fondo público de tierras, y conlleva la recuperación y administración de los baldíos de la nación.

*La variable ambiental* tiene un peso específico en la decisión administrativa y judicial del mundo rural. La protección del agua, de los bosques, de los páramos, de ecosistemas frágiles, y la adecuada utilización de los suelos que garantice su renovación, son factores determinantes en el ejercicio de ponderación que se debe realizar al resolver conflictos rurales que contribuyen al calentamiento global. La variable ambiental puede limitar las variables social, económica y cultural que se deben atender en el territorio.

*La variable económica* debe observar la compatibilidad con los usos del suelo; incorpora la convivencia entre la economía campesina y la economía agroindustrial, y también los usos del subsuelo para la explotación minera, así como las diferentes formas de explotación: la investigación, el turismo y el patrimonio cultural del territorio, entre otros fenómenos productivos.

*La variable cultural* en el derecho de tierras estudia los derechos de las minorías étnicas y de los campesinos como sujetos de protección especial para garantizar su supervivencia considerando no sólo los aspectos sociales, ambientales y económicos sino, sobre todo, la protección de un patrimonio material e inmaterial que se origina en la diversidad cultural y que genera visiones respecto del uso del territorio y una riqueza global para la nación.

Estas cuatro variables deben ser tenidas en cuenta al momento de aplicar el derecho de tierras.

En el caso colombiano, el conflicto armado interno determina otra variable que en el proceso de construcción de paz deben considerar las autoridades administrativas y judiciales: la atención de los contextos de conflicto y de sus principales causas hacen que el derecho de tierras deba adaptarse hacia una finalidad de transformación. De ahí que este ensayo se haya titulado derecho transicional de tierras, es decir, un derecho guiado por su finalidad axiológica: superar el conflicto armado y alcanzar la reconciliación. En este enfoque transicional de resolución de conflictos que busca el derecho de tierras se deben considerar, entre otras acciones, la reparación colectiva y simbólica, la construcción de la memoria histórica, la participación efectiva de las víctimas, el retorno de población desplazada a sus lugares de origen, la reconstrucción del tejido social y de las relaciones de confianza con el Estado.

Todo ese universo finalista quedó descrito en los capítulos I y II de este ensayo, el deber ser del derecho transicional de tierras, y se afirmó que para su aplicación efectiva se requiere una clara voluntad política del gobernante y un pacto social para superar los conflictos violentos por la tenencia de

la tierra. En el capítulo III se describieron los riesgos de ineficacia que podrían frustrar ese deber ser. La realidad de las regiones y su dificultad para establecer el Estado de derecho se ilustraron con distintos fenómenos que dan cuenta de la corrupción, la captura y la cooptación del Estado para el beneficio de intereses privados. A través del estudio de sentencias emanadas del juzgamiento a varios jefes paramilitares, junto con el desarrollo agroindustrial de la palma africana que se expandió en medio del conflicto armado, se destacaron aquellos factores vinculados y subyacentes que afectaron a miles de víctimas y que ubicaron dichas economías en la ilegalidad por su vínculo con actores armados.

Se llamó la atención respecto de la necesidad que tiene Colombia de configurar un derecho transicional de tierras que remueva las causas del conflicto armado cuyas afectaciones significaron para el campesinado su despojo y desplazamiento. Así mismo, se destacó la necesidad de fortalecer el Estado local como árbitro imparcial y neutral en el cobro del impuesto predial, en el ejercicio del control sobre los usos de la tierra y en la función sancionatoria que tiene para combatir el deterioro ambiental, para concluir que sin un Estado local fuerte el derecho transicional de tierras está condenado a su ineficacia.

En los dos capítulos finales se recogieron las principales afectaciones producidas a la población campesina desplazada con el fin de vincular sus consecuencias al contexto de la justicia transicional. se hizo un recuento de la evolución de este mecanismo idóneo para superar el conflicto y alcanzar una paz estable y duradera. Se enlazó el discurso con el contexto del Acuerdo de Paz logrado con las FARC mediante el cual se formuló la tercera fase de la justicia transicional denominada Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Se describieron las principales funciones de las entidades creadas en este sistema y cómo su articulación desde el nivel administrativo y judicial estaba marcada por el enfoque de justicia restaurativa que debían promover las entidades del Estado. En tal sentido se describieron los logros administrativos de los PDET como una estrategia que abre un diálogo social en el mundo rural, especialmente en las regiones más afectadas por el conflicto armado.

Para la cuarta fase de la justicia transicional, que supone la implementación de la RRI formulada en el Acuerdo de Paz, se planteó una propuesta

metodológica para continuar ese diálogo social a partir del mecanismo transicional de la reparación colectiva y simbólica.

Este ensayo describe la complejidad que supone para Colombia la aplicación efectiva del derecho transicional de tierras que conduzca a resolver los conflictos históricos que han definido el mundo rural. Todos los planteamientos están seriamente condicionados a la posibilidad de llegar a un pacto nacional que permita implementar políticas públicas en el campo para superar la pobreza extrema, la desigualdad, la corrupción del Estado, el narcotráfico y el conflicto armado.

Mediante el Documento “Visión Colombia II Centenario”<sup>205</sup>, formulado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se estableció para el tema agrario una planeación del país a mediano y largo plazo (2019) cuya finalidad era ampliar el área sembrada en más de 2.000.000 de hectáreas, incrementar la producción de alimentos en 27.3 millones de toneladas, y generar casi 3.000.000 de nuevos empleos derivados directamente de la producción agrícola y agroindustrial. En dicha propuesta se determinaron los principios que orientarían la estrategia a seguir:

[...] 1. Aprovechar las ventajas que ofrece la zona ecuatorial e intertropical a la agricultura colombiana. Estas ventajas están representadas [...] en unos ciclos climáticos más continuos, una variedad muy alta de ecosistemas, una oferta excepcional de biodiversidad y recursos genéticos, abundantes fuentes de agua y una gran dotación de suelos productivos [...].

Entre sus principales lineamientos se formularon:

[...] Incrementar la producción, productividad y generación de empleo e ingreso en el campo.

Mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y la competitividad de la producción nacional con criterios de sostenibilidad ambiental [...].

Diversificar la producción agropecuaria y rural [...] mejorar el bienestar de la población rural y crear nuevas oportunidades de ocupación pacífica del territorio.

---

205 Cfr. Acuerdo 202 de 2009, Junta Directiva de INCODER.



Buscar un mayor acceso a los mercados internacionales y fortalecer la creación de nuevos mercados nacionales para la producción agropecuaria del país.

Mejorar la eficiencia y la transparencia en el funcionamiento de los mercados.

Para desarrollar tales principios se trazaron once metas, entre las que destacan —a efectos de la justicia transicional—: la disminución en la concentración de la propiedad de la tierra, la mayor cobertura de distritos de riego, los servicios financieros en favor del campo, el aprovechamiento de los recursos genéticos, la promoción del bienestar de la población rural, la innovación tecnológica, el fortalecimiento sanitario y fitosanitario, y el fortalecimiento institucional.

Esta visión planteaba la revisión del concepto de competitividad basado en el reconocimiento de distintos tipos de intercambio: una economía local que valoriza en los habitantes la capacidad de reconocer su entorno y sus beneficios, y de crear vínculos entre sectores, es decir, capaz de construir tejido social; y una economía regional que establecería relaciones con otros territorios y con el resto del mundo.

La propuesta buscaba promover el diseño de vasos comunicantes entre producción-industria-comercio mediante alianzas entre pequeños, medianos y grandes productores. Dice el documento en mención que “se debe evitar la sobre explotación de recursos naturales, ventajas artificiales de costos, sobre explotación de la mano de obra, subsidios a los precios de los factores y depreciación de las tasas de cambio”.

Es increíble constatar la coincidencia entre la visión del gobierno de Uribe Vélez con el contenido de la RRI pactada entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla (hoy partido político) de las FARC.

Pareciera que las diferencias son inexistentes.

Pero existen, y están atrapadas en un plano ideológico que se enreda en la maleza del prejuicio, del sectarismo y de todo aquello que ha separado al país desde los inicios de la República. Si se limpia toda esa maleza, se quitan las espinas, se afloja un poco la tierra, se esparcen las semillas y se contempla la riqueza alrededor, la pregunta sería: ¿por qué nos estábamos peleando tanto, si los dos hemos perseguido el mismo objetivo?

Claro que existe una gama de matices en la visión de cómo operar las políticas públicas. Unos porque temen perder su privilegio de latifundistas

improductivos; otros porque tiemblan de pensar que les quiten sus proyectos fundados en la violencia y el despojo; otros que se niegan a abandonar la rentabilidad de sus negocios ilícitos; otros más que miran hacia sus intereses porque son cómplices, y los demás porque esperan observar en las pantallas de Wall Street las cifras de las ganancias de sus inversiones en Colombia.

Para alcanzar la paz todos deben ceder algo. Si existiera esa voluntad, la justicia transicional podría encontrar los mecanismos que eviten una sanción y promuevan una restauración donde todos pierdan y ganen algo.

La experiencia en el terreno muestra que las tierras entregadas por el Estado por la vía de reforma agraria se han convertido en objeto de hostilidades de los vecinos que leen ese proceso como un acto de vencedores auspiciado por la guerrilla. El sentimiento de venganza aflora contra los campesinos adjudicatarios que deben abandonar sus parcelas ante la amenaza y la intimidación.

Los procesos de restitución de tierras pueden generar ese sentimiento. Recuperar las tierras despojadas por los paramilitares y sus testaferros puede exacerbar el rencor, y en un futuro próximo desatar una venganza. Recuperar las tierras arrebatadas por los guerrilleros y sus testaferros puede engendrar rencor y más adelante desatar una persecución revanchista. Recuperar de los despojadores de baldíos de la nación las tierras que han destinado a sus proyectos productivos globales puede desencadenar un rencor que se visibilice en una próxima contrarreforma agraria.

La alternativa es un Estado fuerte, capaz de distribuir con equidad las tierras y estabilizar los derechos; un Estado presente capaz de mantener la paz. Ese es el mayor desafío que ofrece la cuarta fase de la justicia transicional. Colombia y la comunidad internacional aguardan afrontar con decisión ese reto.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES PRIMARIAS

Constitución Política de Colombia

Acuerdo de Paz

Ley 74 de 1968.

Ley 160 de 1994.

Ley 387 de 1997.

Ley 975 de 2005.

Ley 1424 de 2010.

Ley 1448 de 2011.

Acto Legislativo 01 de 2016.

Acto Legislativo 01 de 2017.

Decreto 4633 de 2011.

Decreto 4635 de 2011.

Decreto 1076 de 2015, Único del Sector Ambiente.

Decreto 893 de 2017.

Decreto 902 de 2017.

### FUENTES INSTITUCIONALES

Centro Nacional de Memoria Histórica. “¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”, Bogotá, 2013.

Congreso de la República. Proyecto de ley de Tierras y Desarrollo Rural.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. “Hoja de Ruta”, Bogotá, febrero de 2006, mimeo.

CONPES 3932 de 2018, por el cual se establecen los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final.

Convenio Andrés Bello. “Somos Patrimonio”, Reunión Internacional de Expertos en Patrimonio Cultural y Natural, Bogotá, 1999.

DANE, “Censo Nacional Agropecuario”, 2014, disponible en [<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario>].

Defensoría del Pueblo. “Resolución Defensorial n.º 039 del 2 de junio de 2005”, disponible en [[https://www.google.com.co/search?q=commodities&rlz=1C1ASUC\\_enCO8I1CO8I1&oq=comodit&aqs=chrome.1.69i57j0l5.4332j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.co/search?q=commodities&rlz=1C1ASUC_enCO8I1CO8I1&oq=comodit&aqs=chrome.1.69i57j0l5.4332j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)].

Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3792 de 2014. “Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2014”, Bogotá, 2013, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3792.pdf>].

Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018. “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas del Orden Nacional y Territorial”.

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), Bogotá, 2016, disponible en [[https://www.colciencias.gov.co/sala\\_de\\_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo](https://www.colciencias.gov.co/sala_de_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo)], consultada el 23 de enero de 2019.

INCODER. Acuerdo 202 de 2009, Junta Directiva.

“Marca País”, disponible en [<https://www.colombia.co/negocia-con-colombia/exportacion/productos-colombianos-cuentan-ahora-con-sello-de-denominacion-de-origen/>].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, disponible en [<https://www.minagricultura.gov.co/Documentos%20Publicos/ley-de-tierras-17-oct-2017.pdf>].

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, disponible en [<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Por%20la%20cual%20se%20modifica%20la%20Ley%20160%20de%201994.pdf>], consultada el 22 de enero de 2019

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, Bogotá, 24 de noviembre de 2016.

Unidad para la Atención de las Víctimas, disponible en [<http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General?vvg=2>]

[<http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>].

[<http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cifraspara062016.pdf>].

Unidad de Restitución de Tierras, disponible en [<https://www.restituciondetierras.gov.co/inicio>].

## FUENTES JUDICIALES

### CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia. C-389 de 1994, M. P.: Antonio Barrera Carbonell.

Sentencia. T-349 de 1996, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

Sentencia. T-523 de 1997, M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

Sentencia. C-805 de 2002, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

Sentencia. C-570 de 2003, M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Sentencia. SU-383 de 2003, M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

Sentencia. C-899 de 2003, M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Sentencia. C-454 de 2006, M. P.: Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia. SU-383 de 2003, M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

Sentencia. T-025 de 2004, M. P.: Manuel José Cepeda.

Sentencia. T-821 de 2007, M. P.: Catalina Botero Marino.

Sentencia. C-409 de 2009, M. P.: Juan Carlos Henao Pérez.

Sentencia. T-282 de 2011, M. P.: Luís Ernesto Vargas Silva.

Sentencia. T-129 de 2011, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

Sentencia. C-579 de 2013, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia. C-694 de 2015, M. P.: Alberto Rojas Ríos.

Sentencia. C-330 de 2016, M. P.: María Victoria Calle Correa.

Sentencia. C-730 de 2017, constitucionalidad del Decreto 893 de 2017, M. P.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala de Casación Penal. Sentencia del 31 de julio de 2009, radicado n.º 31539, M. P.: Augusto Ibáñez Guzmán.

Jurisdicción Especial para la Paz, disponible en [<https://www.JEP.gov.co/Paginas/JEP/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx>].

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia de 7 de noviembre de 2014, radicado 0504531210022014, M. P.: Javier Enrique Castillo Cadena.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sala de Justicia y Paz, M. P.: Eduardo Castellanos Rozo.

Juzgado Adjunto al Juzgado Quinto Penal del Circuito Especializado de Medellín. 30 de julio de 2013, en contra de Luís Fernando Zea Medina y Héctor Duque Echeverry, radicado 2012-2015.

Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquía. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sala Primera. Sentencia 2013-00361-00 del 30 de julio de 2014, municipio de Turbo.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín. Sala especializada en Restitución de Tierras. Sentencia 007 de 2014. Restitución de Derechos Territoriales del Pueblo Emberá Katío, Resguardo Alto Andágueda.

Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán. Auto interlocutorio 023 de 2013, radicado: 19001-31-21-001-2012-00136-00. Medida cautelar.

Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco. 25 de octubre de 2012, caso del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera.

#### DOCUMENTOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

ACNUR, 2012, disponible en [[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion\\_Colombia\\_Tierras\\_-\\_2012.pdf?view=1~0~](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_Tierras_-_2012.pdf?view=1~0~)], consultada el 22 de octubre de 2018.

Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. A/HRC/WG.15/5/3 Distr.: General, 10 de septiembre de 2018, disponible en [<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/Session5/A-HRC-WG.15-5-3.pdf?platform=hootsuite>].

Asamblea General de Naciones Unidas. M. CHERIF BASSIOUNI. “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones elaborados”, aprobados por la mediante Res. 2005/35.

Asamblea General de la ONU. “Estándares de justicia restaurativa”, Justicia Restaurativa.

Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos 21.<sup>er</sup> período de sesiones. Pablo de Greiff. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Tema 3 de la agenda “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”. A/HRC/21/46. Distr. general 9 de agosto de 2012, n.<sup>os</sup> 52 y 54, español; original: inglés.

Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la “Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición”, A/HRC/34/62, febrero-marzo de 2017.

Naciones Unidas. Asamblea General A/69/518 del 14 de octubre de 2014. “Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición”, párrafo 34.

Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Anexo final del Relator Especial “Sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, E/CN.4/2000/62, 2000.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena. “Manual sobre programas de justicia restaurativa”, serie de manuales sobre justicia penal, Nueva York, Naciones Unidas, 2006.

Asamblea General de Naciones Unidas. DIANE ORENTLINCHER. “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, y aprobados mediante la Res. 2005/81 de abril de 2005.

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 57.<sup>o</sup> período de sesiones. “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas”, Principios Pinheiro. E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de Desarrollo Humano, ABSALÓN MACHADO (coord.). “Razones para la esperanza. Cuaderno Reconocimiento para construir paz”, Bogotá, 2012.



Naciones Unidas. Asamblea General A/C.3/73/L.30. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”, Consejo de Derechos Humanos, Proyecto de Resolución del 30 de octubre de 2018.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, documento CL 144/9 (C 2013/20), apéndice D.

Corte IDH. Caso Cantoral Benavides. Reparaciones. Artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sentencia del 3 de diciembre de 2001. Serie C n.º 88, par. 81.

#### DOCTRINA

ANGULO, G. *La justicia restaurativa en el nuevo sistema procesal penal, Ley 906 de 2004*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2008.

ARENAS, R. y N. BELTRÁN. *El papel del agro en el proceso de paz en Colombia*, Bogotá, Conferencia Episcopal de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

BELTRÁN, N. “El agro y su vínculo con la paz de Colombia”, Conferencia Episcopal de Colombia, Bogotá, 2006.

BERRY, A. “Aspectos jurídicos, políticos y económicos de la tragedia de la Colombia rural de las últimas décadas: hipótesis para el análisis”, *Tierra, guerra y Estado. Revista de Estudios socio-jurídicos*, vol. 16, Bogotá, Universidad del Rosario, Grupo de Investigaciones Socio-Jurídicas Carlos Holguín Holguín, enero-junio de 2014.

BOLÍVAR, A. P. y O del P. VÁSQUEZ. “Justicia transicional y acción sin daño: una reflexión desde el proceso de restitución de tierras”, *Dejusticia*, Documentos 32, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Unidad de Restitución de Tierras y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2017.

DEL LLANO TORO, F. *El desequilibrio procesal y probatorio del “opositor víctima o sujeto vulnerable” en el proceso de restitución de tierras*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2016.

GARAY L. J. y E. SALCEDO-ALBARÁN. “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia”, en *La descentralización en Colombia. 25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

GARAY, L. J. “Características del abandono y despojo violento de tierras en Colombia”, en L. J. GARAY y F. VARGAS VALENCIA. *Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional pro víctima*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, octubre de 2012.

GARAY, L. J. (dir.). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la superación del ECI en el marco de la nueva ley de víctimas*, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Proceso Nacional de Verificación, Bogotá, 2012.

GARAY, L. J. y E. SALCEDO-ALBARÁN. *El gran libro de la corrupción en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 2018.

GARCÍA CANCLINI, N. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Edit. Grijalbo, 1995.

GARCÍA, N. “Plantas nativas en alimentación en Colombia, Bogotá, Instituto Alexander von Humboldt, diciembre de 2011, disponible en [<http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/31275/11-11-020-240PS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

GARCÍA VILLEGAS, M. *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, The John Merck Fund, 2008.

GARCÍA VILLEGAS, M.; M. GARCÍA SÁNCHEZ, J. C. RODRÍGUEZ RAGA, J. E. REVELLO REBOLLEDO y J. R. ESPINOSA RESTREPO. *Colección Dejusticia*, Bogotá, 2011, disponible en [[https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_246.pdf](https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_246.pdf)].

- GARCÍA VILLEGAS, M.; N. TORRES ECHEVERRY, J. REVELO REBOLLEDO, J. R. ESPINOSA RESTREPO y N. DUARTE MAYORGA. “Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia, *Documentos Dejusticia* 28, *Ideas para construir paz*, Bogotá, 2016.
- GUTIÉRREZ SANÍN, F. *Instituciones y territorio*, en *La descentralización en Colombia. 25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.
- GUTIÉRREZ SANÍN, F. “Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar, en *Tierra, Guerra y Estado. Revista de Estudios Sociojurídicos*, vol. 16, n.º 1, Bogotá, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigaciones Socio-Jurídicas Carlos Holguín Holguín, enero-junio de 2014.
- HENAO, J. C. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- HENAO, J. C. *La peculiaridad del sistema colombiano en la protección de los derechos colectivos*, Bogotá y París Universidad Externado de Colombia y Universidad de Paris 3 (Iheal), Cergy-Pontoise Po, 2005.
- HENAO, J. C. y C. ISAZA. *Corrupción en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- MACHADO, A. “De la premodernidad a la modernización en la agricultura colombiana, en *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- MARTÍN BERISTAIN, C. *Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia*, HEGOA, Instituto Universitario, Universidad del País Vasco, Cuadernos de trabajo n.º 27, 1999.
- MELO, J. O. *Historia mínima de Colombia*, México y Madrid, Edit. El Colegio de México y Turner Publicaciones, 2017.
- LLANO, M. C. y S. ROLDÁN. *Reparación colectiva y simbólica, 8 pasos para la reconciliación local*, Bogotá, marzo de 2006, mimeo.
- LÓPEZ M., D. *Nuevas tendencias en la dirección del proceso*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2004.

- NORDQUIST, K.-A. *La reconciliación como concepto político: algunas observaciones y comentarios*, Uppsala, Suecia, Universidad de Uppsala, Departamento de Investigación sobre paz y conflicto, 2005.
- NORDQUIST, K.-A. *La reconciliación como política. El concepto y su práctica*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2018.
- PIETRO DE PEDRO, J. *Derechos culturales y desarrollo humano*, España, Instituto para la Comunicación Cultural de la Universidad Carlos III y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2004.
- REYES POSADA, A. *Guerreros y campesinos. El despojo de tierra en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, Friedich Ebert Stittung, 2009.
- REVÉIZ, E. *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados. Cooptación o democracia*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2016.
- ROMANO ORLANDO, P. *Derecho agrario comunitario e internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- RODRÍGUEZ, C.; D. RODRÍGUEZ y H. DURÁN. *La paz ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo*, Dejusticia, Documentos 30, Ideas para construir paz, Bogotá, 2017.
- RODRÍGUEZ, M. “La biodiversidad en Colombia”, disponible en [<http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/biodiversidad.pdf>].
- ROLDÁN, S. “Justicia transicional para la restitución de la tierra en Colombia”, *Comunicação & Política*, vol. 26, n.º 1, Río de Janeiro, 2008.
- ROLDÁN, S.; F.VARGAS y F.TELCH. *La voz de las regiones*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Consejo Noruego para Refugiados, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), 2009.
- ROLDÁN, S. y J. SAMPER. *Bienes patrimoniales de las víctimas. Un análisis desde la normatividad después del fallo de inexequibilidad del Estatuto de Desarrollo Rural*, Bogotá, Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) Procuraduría General de la Nación y USAID, 2011.

- ROLDÁN, S. e I. A. VELÁZQUEZ. *Guía práctica para la actuación de los procuradores para la restitución de tierras*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación y Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), 2016.
- ROLDÁN, S. “Restitución y redistribución: hacia un tratamiento con enfoque social a los opositores campesinos en el proceso de restitución de tierras”, en M. DEL P. GARCÍA PACHÓN (comp.). *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, mayo de 2017.
- SALINAS, Y. y T. ALFONSO. *Derechos Enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio*, T. ALFONSO SIERRA, L. GRUESSO CASTELBLANCO, M. PRADA RIVAS y Y. SALINAS ABDALÁ; J. LEMAITRE RIPOLL (comp.), Bogotá, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS), Colección Estudios, 2011.
- UMBREIT, M. S. *El Diálogo transformativo en Irlanda. Sanación de las heridas del conflicto*, Centro para la Justicia Restaurativa y la Pacificación, Minessota, Universidad de Minessota, Escuela de Trabajo Social, 2009.
- UPRIMNY, R. y N. C. SÁNCHEZ. “Propuestas para una restitución de tierras transformadora”, en C. DÍAZ (ed.). *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Internacional (ICTJ), 2010, p. 230.
- VARGAS VALENCIA, F. *El debilitamiento del campesinado en un contexto de desplazamiento forzado: un análisis comparativo de los discursos institucional y narco-paramilitar en Colombia*, Barcelona, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, 2012.
- ZAFRA, G. “La corrupción, la Convención Interamericana, sus alcances y sus límites. El problema ideológico”, Talleres de divulgación e implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1999.
- ZELEDÓN, R. “Derecho agrario para la paz”, en *Lecturas sobre Derecho Agrario*, t. I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- ZULUAGA, F. y A. BERMÚDEZ. *La protesta social en el suroccidente colombiano, siglo XVIII*, Cali, Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Instituto de Altos Estudios Jurídicos, 1997.

## PÁGINAS DE PRENSA Y PÁGINAS WEB

Agrícola Himalaya S.A., disponible en [<http://www.agricolahimalaya.com/es/nosotros/>].

“Bolívar vive entre mercurio”, *El Espectador*, 9 de septiembre de 2012, p. 24.

“Colombia firmó Acuerdo con el Foro Económico y el BID”, *El Espectador*, 25 de enero de 2019, p. 14.

“Colombia no votó a favor de la declaración de los derechos campesinos en la ONU”, *El Espectador*, 18 de diciembre de 2018, disponible en [<https://www.elespectador.com/economia/colombia-no-voto-favor-de-la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu-articulo-829877>].

Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016. “Corte Constitucional reconoció al río Atrato (Chocó), su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos”, comunicado de prensa, disponible en [[http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?T-622/16.-Corte-Constitucional-reconocio-al-rio-Atrato-\(Choco\),-su-cuenca-y-afluentes-como-una-entidad-sujeto-de-derechos.-7754](http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?T-622/16.-Corte-Constitucional-reconocio-al-rio-Atrato-(Choco),-su-cuenca-y-afluentes-como-una-entidad-sujeto-de-derechos.-7754)].

“Diez consejos del Humboldt para lograr la sostenibilidad”, *El Espectador*, Bogotá, 4 de diciembre de 2018.

“El camino para ser líder de restitución en Urabá”, *El Espectador*, 30 de octubre de 2017, disponible en [<https://colombia2020.elespectador.com/territorio/el-camino-para-ser-lider-de-restitucion-en-uraba>].

“El río que se roban en la tierra de Gabo. Un político estaría implicado”, TABORDA, CAMILA. *El Espectador*, 15 de febrero de 2018, disponible en [<https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-rio-que-se-roban-en-la-tierra-de-gabo-articulo-739382>].

*El Tiempo*, disponible en [<https://m.eltiempo.com/economia/sectores/productos-agricolas-colombianos-con-potencial-exportador-37231>].

GALLÓN GIRALDO, G. “Haciendo trizas la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”, *El Espectador*, 22 de noviembre de 2018.

“Gutiérrez Sanín recoge la visión de Vicente Castaño sobre el desarrollo futuro de la palma de aceite”, disponible en [[www.semana.com/nación/articulo/yo-fui-el-creador-de-los-pepes/22770-3](http://www.semana.com/nación/articulo/yo-fui-el-creador-de-los-pepes/22770-3) [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com)].

INDEPAZ, disponible en [<http://www.indepaz.org.co/informe-de-lideres-defensores-de-ddhh-miembros-de-farc-y-sus-familiares-asesinados-durante-2017/>].

KALMANOVITZ, S. “La descentralización centralista”, *El Espectador*, Bogotá, mayo de 2018.

KALMANOVITZ, S. “Los carteles privado-públicos”, *El Espectador*, 18 de febrero de 2019.

KOUJIANOU GOLDBERG, P. “El 2019: año para reformar la OMC”, *El Espectador*, 23 de enero de 2019.

*Portal Kienyke*, disponible en [<https://www.kienyke.com/noticias/onu-derechos-del-campesino>].

“Productos endémicos”, disponible en [[https://www.google.com/search?q=productos+agr%C3%ADcolas+end%C3%A9micos+en+Colombia&rlz=1C1ASUC\\_enCO811CO811&oq=productos+agr%C3%ADcolas+end%C3%A9micos+en+Colombia&aqs=chrome..69i57j944j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=productos+agr%C3%ADcolas+end%C3%A9micos+en+Colombia&rlz=1C1ASUC_enCO811CO811&oq=productos+agr%C3%ADcolas+end%C3%A9micos+en+Colombia&aqs=chrome..69i57j944j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)].

RUÍZ SOTO, J. P. “Hidroituango, síntesis de un país ilegal”, *El Espectador*, 13 de febrero de 2019.

SABOGAL, R.. “La tarea se deja muy adelantada”, *El Espectador*, 20 de abril de 2018, disponible en [<https://colombia2020.elespectador.com/pais/la-tarea-se-deja-muy-adelantada-ricardo-sabogal>].

SABOGAL, R.. “Al país se le debe el capítulo penal del despojo de tierras”, *El Espectador*, 23 de julio de 2018. En <https://colombia2020.elespectador.com/pais/al-pais-se-le-debe-el-capitulo-penal-del-despojo-de-tierras-ricardo-sabogal>



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en mayo de 2019

Se compuso en caracteres Ehrhardt Regular de 12 puntos  
y se imprimió sobre papel Holmen Book Cream de 60 gramos  
Bogotá (Colombia)

*Post tenebras spero lucem*