

<https://doi.org/10.15446/achsc.v5on2.103203>

La restitución de tierras: nuevo rostro de la disputa por la tierra en Colombia*

Land Restitution: New Face of the
Land Dispute in Colombia

*Restituição de terras: nova face da
disputa de terras na Colômbia*

JUAN CARLOS VILLAMIZAR

jvillamizar@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

 <https://orcid.org/0000-0002-3330-0558>

Artículo de investigación

Recepción: 15 de junio del 2022. Aprobación: 15 de noviembre del 2022.

Cómo citar este artículo

Juan Carlos Villamizar, “La restitución de tierras: nuevo rostro de la disputa por la tierra en Colombia”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 50, n.º 2 (2023): 209-245.

Reconocimiento-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-ND 4.0)

* Agradezco a las y los estudiantes, algunos ya egresadas/os, que hacen parte del Semillero en Historia Agraria y Sociedad Rural de la Universidad Nacional, quienes, con sus discusiones, inquietudes y trabajos, han hecho posible la presente reflexión.

RESUMEN

[210]

Objetivo: discutir históricamente cómo la restitución de tierras y su débil aplicación expresan, por un lado, la continuidad en la disputa por la tierra entre campesinos y élites agrarias en la historia de Colombia y, por otro, la ambigüedad y debilidad de las políticas estatales sobre el modelo agrario a seguir. **Metodología:** considerando como fuentes primarias una muestra de las sentencias de 2012 a 2020 sobre restitución de tierras, se privilegió la proporción de la tierra restituida en forma colectiva en la costa Caribe, epicentro del paramilitarismo de finales de los años noventa, en casos que revelan elementos estructurales de una narrativa regresiva. **Originalidad:** es un tema de reciente aparición en la historiografía, que arroja nuevas interpretaciones acerca de la restitución de tierras, vista como parte de un continuo en la historia de la propiedad agraria en Colombia, desde la creación de los resguardos en la Colonia hasta el presente, donde la guerra, el oportunismo terrateniente y una débil acción del Estado aparecen como factores causantes del despojo y de la contrarreforma agraria. Con ello, se resalta la actualidad de la propiedad colectiva para comunidades étnicas y se abordan los riesgos presentes y futuros de la restitución, de cara al modelo extractivista y agroexportador. **Conclusiones:** considerando que la restitución de tierras revivió nociones como la función social de la propiedad, la unidad agrícola familiar y los baldíos, como recurso exclusivo para campesinos sin tierra, su estudio a partir de las sentencias muestra la configuración de un proceso de contrarreforma agraria sobre predios que anteriormente habían sido entregados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Ello resalta la importancia de la propiedad colectiva y su estrecha relación con los pueblos indígenas y afrodescendientes, y, finalmente, la colisión entre la política agraria de tierras y la política minera, priorizada en los planes de desarrollo del periodo.

Palabras clave: afrocolombianos; campesinos; formas de propiedad; indígenas; reforma agraria; restitución de tierras.

ABSTRACT

Objective: To discuss historically how land restitution and its weak application express, on the one hand, the continuity of land dispute between peasants and agrarian elites in Colombian history, and on the other hand, the ambiguity and weakness of state policies on the agrarian model to be followed. **Methodology:** Considering a sample of land restitution sentences from 2012 to 2020 as primary source, the proportion of land restituted collectively on the Caribbean coast, epicenter of paramilitarism in the late 1990s, was privileged in cases that reveal structural elements of a regressive narrative. **Originality:** This is a recent topic in historiography, which sheds new interpretations on land restitution, seen as part of a continuum in the history of agrarian property in Colombia, from the creation of the *resguardos* in colonial times to the present, where war, landowner opportunism and weak State action appear as factors causing dispossession and agrarian counter-reform. This highlights the current relevance of collective property for ethnic communities and addresses the present and future risks of restitution in the face of the extractivist and agro-export model. **Conclusions:** Considering that land restitution revived notions such as the social function of property, the family agricultural unit, and vacant lots as an exclusive resource for landless peasants, its study through sentences shows the configuration of an agrarian counter-reform process on properties that had previously been handed over by the Colombian Institute of Agrarian Reform (INCORA, in Spanish). This highlights the importance of collective property and its close relationship with indigenous and Afro-descendant peoples, and finally, a collision between the agrarian land policy and the mining policy, prioritized in the development plans of the period.

[211]

Keywords: afro-Colombians; agrarian reform; farmers; forms of property; land restitution; natives.

RESUMO

[212]

Objetivo: discutir historicamente como a restituição de terras e sua fraca aplicação expressam, por um lado, a continuidade na disputa de terras entre camponeses e elites agrárias na história da Colômbia e, por outro, a ambiguidade e fragilidade das políticas estatais sobre o modelo agrário a ser seguido. **Metodologia:** considerando como fonte primária uma mostra de sentenças de restituição de terras de 2012 a 2020, a proporção de terras restituídas coletivamente na região da costa caribenha, epicentro do paramilitarismo no final da década de 1990, foi privilegiada em casos que revelam elementos estruturais de uma narrativa regressiva. **Originalidade:** este é um tema recente na historiografia, que fornece novas interpretações da restituição de terra, vista como parte de uma continuidade na história da propriedade agrária na Colômbia, desde a criação das reservas na época colonial até o presente, onde a guerra, o oportunismo latifundiário e a fraca ação estatal aparecem como fatores que provocaram a desapropriação e uma contrarreforma agrária. Isto destaca a relevância da propriedade coletiva para as comunidades étnicas e aborda os riscos presentes e futuros diante do modelo extrativista e agroexportador. **Conclusões:** considerando que a restituição de terras reavivou noções como a função social da propriedade, a unidade agrícola familiar e os terrenos baldios como recurso exclusivo dos camponeses sem-terra, o estudo das sentenças mostra a configuração de um processo de contrarreforma agrária em propriedades anteriormente cedidas pelo Instituto Colombiano de Reforma Agraria. Isto destaca a importância da propriedade coletiva e sua estreita relação com os povos indígenas e afrodescendentes e, finalmente, a colisão entre a política agrária e a política de mineração, priorizada nos planos de desenvolvimento do período.

Palavras-chave: afro-colombianos; agricultores; formas de propriedade; nativos; reforma agrária; restituição de terras.

Introducción

La restitución de tierras es la nueva forma de garantizar el derecho a la tierra a poblaciones de campesinos, afrocolombianos e indígenas que, por causa del conflicto armado en Colombia, han sido despojadas o se han visto obligadas a abandonar la tierra. Originada en la expedición de normas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, la restitución se convirtió en un capítulo para la superación del conflicto armado en Colombia. Así, con corte a 2020, ha habido 124.132 solicitudes de restitución, respecto de las cuales la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y los jueces han fallado sobre 11.557 (9,31 %).² Para abordar esta problemática, primero se establecerá el lugar que ocupa la restitución de tierras en la historia reciente de Colombia, como una continuidad de la disputa por la tierra entre campesinos y élites agrarias; en segundo lugar, se revisará el proceso de contrarreforma agraria que ha afectado a la población campesina; tercero, se examinará el reconocimiento por el Estado colombiano de la propiedad privada individual para campesinos y de la propiedad colectiva para los pueblos indígenas y afrocolombianos; cuarto, se abordará la restitución en su conjunto, atendiendo a las situaciones que esta ha generado y ponen en tensión las formas de acumulación de capital en la agricultura y la minería; finalmente, se sacarán conclusiones de todo lo expuesto.

[213]

La restitución de tierras en la historia agraria de Colombia

La restitución de tierras está consagrada en la Ley 1448 de 2011. La tierra se incluyó como un capítulo más en las tareas del Estado, para atender a los 9,2 millones de colombianos en situación de desplazamiento.³ De acuerdo con la Contraloría General de la República (CGR), aproximadamente la mitad de ellos (4,5 millones) tenían una posesión, con casa, con animales, con cultivos y, por lo tanto, era necesario que la reparación fuera completa, incluyendo la devolución de la tierra despojada.⁴

Las implicaciones de tales medidas no se hicieron esperar. La restitución destapó la caja de pandora que había cerrado el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) y los terratenientes en el Pacto de Chicoral (1972-1973). Si bien

2. Solo están disponibles 5.458 en la página web de la URT, como se aprecia en la Tabla 1.

3. Congreso de Colombia, "Ley 1448 de 2011", Unidad para las Víctimas, <https://www.unidadvictimas.gov.co/>.

4. Contraloría General de la República, *Primera encuesta nacional de víctimas, CGR-2013* (Bogotá: CGR, 2014).

[214]

después ha habido otras leyes de tierras (Ley 30 de 1988, Ley 160 de 1994, Ley 1152 de 2007), las sentencias de restitución revelan problemas de disputa por las tierras desde finales de los años sesenta que ninguna de tales leyes solucionó o que, en el peor de los casos, agravó. En 2011 fueron expedidas cuatro normas que volvieron a poner en discusión la problemática de la tierra, un tema explícitamente abandonado por los distintos gobernantes en los pasados cuarenta años. Así, el Congreso de la República expidió la Ley 1448 y los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635, donde se reconoce el despojo y el abandono de la tierra de campesinos, indígenas, pueblos ROM y afrocolombianos, respectivamente.

Se trata de la continuación de las acciones emprendidas por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el “estado de cosas inconstitucional [ECI] en la población desplazada” y, por lo tanto, ordenó al Estado la solución de las múltiples problemáticas de salud, educación y vivienda y la “protección de las tierras, propiedades y posesiones dejadas abandonadas por los desplazados”.⁵ La Corte, además, ha expedido sentencias y autos de seguimiento desde entonces, las cuales han pasado a ser parte del bloque de constitucionalidad para la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Se creó así un entramado normativo entre el Congreso y la rama judicial que luego se vio reflejado en los casos concretos acá analizados. Posteriormente, en 2016 se firmó el acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), el cual no afecta la restitución de tierras, pero sí la facilita, porque la ausencia de combates favorece la tranquilidad para llevar adelante la devolución de la tierra.

En el campo de la historiografía se ha renovado el tratamiento del tema de la propiedad de la tierra. Uno de los primeros balances realizados sobre el despojo de la tierra en Colombia fue el de Alejandro Reyes, al preguntarse cómo se gestó en Colombia, en el último cuarto de siglo, el despojo ilegal y violento de la tierra, un fenómeno que, por su intensidad, es inédito en el mundo, apenas comparable con lo acontecido en Sudán y Sudáfrica con el *Apartheid*. Reyes describe los principales conflictos agrarios y el cambio de las élites nacionales y antiguas élites regionales por “representantes de

5. Corte Constitucional de Colombia, “Sentencia T-025/04. Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional de la población desplazada”, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.

los empresarios del narcotráfico y la violencia”.⁶ Concluye que la dirigencia colombiana cometió dos grandes errores estratégicos: el primero, aplastar con represión militar los movimientos campesinos y cerrar la vía reformista para enfrentar la lucha guerrillera; y el segundo, auspiciar ejércitos privados para defender la propiedad. Reyes compiló una estadística del despojo de la tierra para ocho departamentos entre 1997-2007, registro que, para entonces, era un hecho significativo, dada la poca voluntad del gobierno del momento para reconocer que el conflicto existía. Casi un millón de desplazados habían abandonado 461.481 hectáreas de tierra: 39 % en Bolívar, 21,1 % en Antioquia, 16,2 % en Cesar, 13,2 % en Córdoba, 4,8 % en Magdalena y 5,7 % en Sucre, La Guajira y Atlántico.

[215]

En 2009, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) destacó las distintas formas de despojo de la tierra que se había producido y mostró unas primeras estadísticas que revelaban una variación en el despojo desde 1,2 millones a 10 millones de hectáreas, dependiendo de la metodología que hubieran empleado los diferentes investigadores.⁷ Luego publicó en 2010 *La tierra en disputa*, que relata la experiencia de la lucha por la tierra en los departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba, la creación y desarrollo de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), el despojo paramilitar y el proceso organizativo de las mujeres.⁸ En cuanto a la ANUC, a partir de testimonios, los autores relatan una historia de adversidad permanente, sobre todo con la llegada del gobierno de Misael Pastrana, en el inicio de los años setenta.

Otro investigador, Marco Palacios, preguntó qué valor podía tener la revisión del tema campesino en la Colombia mayoritariamente urbana del año 2010.⁹ Como respuesta, señaló que con la reforma agraria de 1936 se

6. Alejandro Reyes, *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia* (Bogotá: Norma, 2009), 16.

7. En total, “fueron abandonadas o usurpadas aproximadamente 5.504.517 hectáreas, entre finales de la década del ochenta y lo corrido de la década del 2000”. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI / CNRR, 2009), 21.

8. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *La tierra en disputa. Memorias del despojo y Resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010* (Bogotá: Taurus / Semana, 2010), 528.

9. Marco Palacios, *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930* (Bogotá: FCE / Universidad de los Andes, 2011), 24.

[216]

había abierto la brecha entre las clases propietaria, terrateniente y popular y creado una fractura hacia adelante en la historia nacional. De ese modo, “la ley de tierras de 1936, su abracadabra, dejó incólume el lugar de los grandes terratenientes en la coalición de poder y abrió un nuevo capítulo de la larga historia de la marginación social y política”.¹⁰ Así, los reformadores liberales de los años treinta perdieron la oportunidad de zanjar la cuestión de la tierra. Absalón Machado dirá lo mismo para los años sesenta.¹¹ Acerca del despojo, Palacios se pregunta luego, atendiendo a la larga duración, si “cabén en el mismo saco los acaparadores de baldíos en el alto Sumapaz de los años treinta y los terratenientes y parapolíticos del siglo XXI”.¹² La respuesta de nuevo es afirmativa, pues se trató de un proceso de acumulación de capital de largo plazo mediante el empleo de la violencia, el cual permitió el acaparamiento de derechos de propiedad, tanto en el pasado como en los años recientes.

Por su parte, Nazih Richani plantea que en el siglo XX se desarrolló un estilo de capitalismo que condujo a la mercantilización de la tierra, con el apoyo de las instituciones expresado en las leyes y las políticas de tierras, lo que facilitó la expansión ganadera, como forma de acumular valor, con una rentabilidad futura más alta que si la tierra se dedicara a la producción.¹³ Este fenómeno se exacerbó con la llegada de la narcoinversión, a cargo de la cual fueron adquiridas aproximadamente seis millones de hectáreas de tierra entre 1974 y 1980.¹⁴ En esta interpretación coincide con Reyes, para quien las compras de tierras por parte de los narcos inmovilizaron la inversión agropecuaria.¹⁵ En una perspectiva similar, Albert Berry destaca como objetivos de la acumulación violenta de la tierra, además de la producción agropecuaria, la especulación, la búsqueda de poder político y social y la consolidación de una oferta segura de mano de obra.¹⁶ En el mismo sentido,

10. Palacios, *¿De quién es la tierra?*, 25. También ver: Catherine LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)* (Bogotá: Ediciones Uniandes / Universidad Nacional de Colombia / Cinep, 2017), 396.

11. Absalón Machado, *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio* (Bogotá: El Áncora, 1998), 45.

12. Palacios, *¿De quién es la tierra?*, 31.

13. Nazih Richani, “The Agrarian Rentier Political Economy. Land Concentration and Food Insecurity in Colombia”, *Latin American Research Review* 47, n.º 2 (2012): 51-78.

14. Richani, “The Agrarian Rentier”, 61-62.

15. Reyes, *Guerreros*, 109.

16. Albert Berry, *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2017), 22.

Frances Thomson sostiene que el desarrollo capitalista agrario en Colombia ha sido violento y los pocos esfuerzos realizados por el Estado solo ahondaron la crisis rural.¹⁷

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), en *La política de reforma agraria y tierras en Colombia*, trata de las políticas, de su contexto y, en particular, de los estudios que ofrecen diversas justificaciones de la reforma agraria.¹⁸ En 2016, en *Tierras y conflictos rurales*, se recogen problemáticas como: la evolución de la propiedad agraria en Colombia desde 1874 con la asignación de baldíos y de la reforma agraria en el siglo xx (1936, 1961, 1968), el mercado asistido y el otorgamiento de tierra mediante las figuras de zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.¹⁹ Dichos estudios también tratan sobre la vulneración de los derechos de propiedad y los efectos del despojo y el abandono de las tierras y se ocupan de las organizaciones rurales y los gremios del sector agropecuario.

Junto a estas investigaciones, este trabajo se destaca por construir una serie estadística de asignación de baldíos para 120 años, con base en información del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y el registro realizado por Catherine LeGrand. Eso nos permite saber que: entre 1827 y 1869, las autoridades repartieron 415.867 hectáreas de tierras baldías; en el tránsito de los gobiernos liberales y la Regeneración conservadora, se entregaron 1.456.840 ha (1870-1900); entrado ya el siglo xx, en las dos primeras décadas, el monto asignado fue de 848.426 ha; en la República Liberal, en medio de la revolución normativa que produjo, solo alcanzó a conceder 607.673 ha (1932-1946), y, posteriormente, los regímenes conservadores repartieron 1.769.277 ha (1947-1957). Luego vino el periodo más característico de lo que se ha llamado la reforma agraria en Colombia, que para los autores cubre 25 años, de 1962 a 1987, en los cuales, según la información del Incora, se habrían realizado 293.105 adjudicaciones, para un total de 10.216.981 ha. Luego los autores reportan una caída en las adjudicaciones a 77.263, en una superficie de 3.143.901 ha; y, en una última fase (1995-2012), se registran 125.808 asignaciones de baldíos, equivalentes a 5.030.226 ha. Todas estas periodizaciones

[217]

17. Frances Thomson, "The Agrarian Question and Violence in Colombia: Conflict and Development", *Journal of Agrarian Change* 11, n.º 3 (2011): 351.

18. Centro Nacional de Memoria Histórica, *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional* (Bogotá: CNMH, 2013).

19. Centro Nacional de Memoria Histórica, *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas* (Bogotá: CNMH, 2016).

y estadísticas revelan la importancia que adquirió la política de entrega de baldíos, su auge en los años sesenta y la disminución en los años siguientes.

[218] Hasta aquí, el Estado colombiano y sus élites desarrollaron políticas de tierras, ya fuera mediante reformas agrarias o mediante la adjudicación de baldíos.²⁰ El proceso iniciado en 2012 es distinto de todos los anteriores, porque no se buscaba asignar tierras nuevas a nuevos campesinos sin tierra, sino devolver tierras que ya habían sido asignadas, que ya tenían una tradición de posesión o propiedad dentro del campesinado mismo, como si se tratara de coser una herida abierta, por lo que cabe preguntar, entonces, qué causó la herida y cuál es el tamaño de la lesión, para que haya sido necesaria una ley de restitución.²¹

La respuesta la dan dos trabajos de síntesis de interpretación de la violencia en Colombia. El primero, el estudio *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, del CNMH, plantea que el origen y continuidad del conflicto armado están relacionados con “los problemas vinculados a la tierra y las precariedades de la democracia”, de modo que “la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido motores del origen y la perduración del conflicto armado”.²² Y agrega que se trata de viejos problemas a los que se sumaron nuevos, como “el narcotráfico, la explotación minera y energética,

20. “El principal esfuerzo por mejorar el acceso a la tierra y llevar adelante una reforma agraria ha consistido en la adjudicación de terrenos baldíos de propiedad estatal que a menudo se encontraban en las regiones más aisladas, con escaso potencial productivo y marcadas carencias en infraestructura”. Oxfam, *Divide y comprarás. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia* (Bogotá: Oxfam Colombia, 2011), 3.

21. En este artículo entendemos la restitución como una devolución de tierra que ya había sido poseída, lo que diferencia este proceso de otros de reforma agraria. De acuerdo con Michael Lipton, en la segunda mitad del siglo xx, en los países en desarrollo se pueden distinguir hasta doce tipos de reforma agraria: la clásica de expropiar a unos para entregar a otros; la generación de derechos de compra para los arrendatarios de un predio; mejoramiento de la posición de los arrendatarios manteniendo la figura; titulación de derechos en sistemas de propiedad comunales, que también puede incluir la limitación de derechos a grupos colectivos; propiedad estatal y establecimiento de formas colectivas y cooperativas de producción; la descolectivización; la reforma fiscal mediante el establecimiento de un impuesto territorial progresivo; mejoramiento de los mecanismos de mercado para asignar la tierra a los pobres. Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs* (Nueva York: Routledge, 2009), 126.

22. Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad* (Bogotá: CNMH, 2013), 21.

los modelos agroindustriales y las alianzas criminales entre paramilitares, políticos, servidores públicos, elites locales económicas y empresariales”.²³ Para los autores:

Es el enfrentamiento entre una concepción de la tierra como fuente de rentabilidad y otra como recurso para el crecimiento y el desarrollo; entre modelos militares que ven en ella ventajas tácticas como corredores y retaguardias y otra que la concibe como madre y sustento de la vida espiritual, física, social y cultural.²⁴

[219]

El segundo trabajo que apuntó a examinar causas de la guerra en Colombia fue el de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas,²⁵ varios de cuyos escritos destacan como una de las causas de continuidad de la guerra en Colombia los conflictos no resueltos por la propiedad de la tierra en los siglos xx y xxi. En ese sentido, Alfredo Molano establece una cadena de continuidad entre: las luchas campesinas de los años veinte, con el movimiento agrario nacional de Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela, a finales de los cuarenta; el auge del café, como resorte de la colonización campesina en los cincuenta; la colonización de los Llanos Orientales, el Catatumbo y Urabá, así como con las luchas de la ANUC.²⁶ Para Daniel Pécaut, las cuestiones agrarias “constituyen el trasfondo de las tensiones sociales más intensas desde los años 1920 –incluso desde antes– hasta hoy”, tensiones que “parecen tener, como consecuencia de su continuidad, un carácter estructural”.²⁷ Por su parte, en otro ensayo de *¡Basta ya!*, Darío Fajardo sostiene que la persistencia de la guerra revela diferentes proyectos de sociedad, “en los cuales están involucradas profundas divergencias en torno al acceso y el aprovechamiento de la tierra”, todo lo cual se liga a

23. Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya!*, 21.

24. Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya!*, 22.

25. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Indepaz, 15 de febrero de 2015, <http://indepaz.org.co/informe-de-la-comision-historica-del-conflicto-y-sus-victimas/>.

26. Alfredo Molano, “Fragmentos de una historia del conflicto armado (1920-2010)”, en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto*, 541-598.

27. Daniel Pécaut, “Una lucha armada al servicio del statu quo social y político”, en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto*, 601.

fenómenos como las usurpaciones frecuentemente violentas de tierras y territorios de campesinos e indígenas, apropiaciones indebidas de baldíos de la nación, imposiciones privadas de arrendamientos y otros cobros por el acceso a estas tierras, en no pocas ocasiones con el apoyo de agentes estatales, así como invasiones por parte de campesinos sin tierra o con poca disponibilidad de ellas, de predios constituidos de manera irregular.²⁸

María Wills, con la metáfora de los nudos, explica lo que llama la nueva- vieja guerra que ha asolado el país durante todo el siglo xx y xxi. “Un nudo es un lazo que se estrecha y se cierra de modo que con dificultad se pueda soltar por sí sólo y que cuánto más se tira de cualquiera de los dos cabos, más se aprieta”, uno de los cuales lo constituye el campesinado resistente, sin representación política.²⁹ En los años sesenta, luego de una larga lucha, se logra la creación de la ANUC (1968) y se forja una alianza con el Estado. Sin embargo, esa alianza se rompe en 1972 en el Pacto de Chicoral, reunión en la cual los terratenientes, en defensa de los principios de la moderna economía agraria, consideran la reforma agraria como obsoleta y ven exageradas las expectativas de los campesinos.³⁰

En el mismo informe, Francisco Gutiérrez señala, entre los cinco aspectos que explican el origen de la guerra colombiana, la inequidad en la asignación política de los derechos de propiedad³¹ –la cual califica como “la bomba atómica de los diseños institucionales en el país”³²–, estructurada

28. Darío Fajardo, “Estudio sobre los orígenes del conflicto armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana”, en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto*, 354.

29. María Wills, “Los tres nudos de la guerra colombiana: Un campesinado sin representación política, una polarización social en el marco de una institucionalidad fracturada y unas articulaciones perversas entre regiones y centro”, en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto*, 764.

30. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto*, 787.

31. Francisco Gutiérrez, “¿Una historia simple?”, en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto*, 498-540. Los otros cuatro aspectos son: la adquisición de destrezas para combatir en la experiencia de la guerra, los cierres políticos, la provisión privada de seguridad y el sistema político clientelista y localista.

32. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto*, 506.

mediante: 1) los notarios vinculados a los partidos políticos, como agentes de la usurpación y concentración de la tierra; 2) la colonización continua del territorio por colonos paulatinamente expulsados y articulados a los cultivos de café, ganadería y coca; y 3) la asociación de la gran propiedad con el poder político local.

Otro estudio, a propósito del tamaño de la lesión causada, desde el punto de vista material, es la encuesta realizada por la Contraloría General de la República (CGR) en 2013 con el fin de establecer una primera medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, establecidos por la Corte Constitucional para hacer seguimiento a la política de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado.³³ Entre los varios aspectos constatados por la CGR están: la pérdida de tierras, que se estimó en 7,7 millones de hectáreas en manos de 537.503 grupos familiares, en el periodo de 1991 a 2013, resultado muy cercano al reportado por el Gobierno nacional en 2011 a la Corte Constitucional, de 8,3 millones de hectáreas.³⁴

Otro grupo de estudios que han revisado la problemática de la guerra, junto con su distribución territorial y su relación con la propiedad y el desarrollo agrarios son los desarrollados por Teófilo Vásquez y Andrés Vargas para el Suroccidente,³⁵ y por Diego Quiroga, Tamara Ospina-Posse, Andrés Felipe Aponte, Víctor Barrera y Fernán González para el Caribe,³⁶

[221]

33. Contraloría General de la República, *Primera encuesta*. La encuesta se aplicó en 71 centros urbanos, en un total de 11.000 encuestas de 400 preguntas.

34. Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta Ya!*, 76. Aquí el CNMH toma el dato del Informe del Gobierno Nacional presentado en 2011 a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional decretado mediante la Sentencia T-025 del 2004. Adicionalmente, sostiene que esa cifra se obtuvo del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio que estimaba 4,3 millones de hectáreas, más las declaraciones de la población desplazada del periodo 1995-1994, que reportaba 4 millones.

35. Teófilo Vásquez y Andrés Vargas, “Introducción. La macroregión sur y sus subregiones”, en *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, editado por Teófilo Vásquez, Andrés Vargas y Jorge Restrepo (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Cinep / Cerac / Odecofi / Colciencias, 2011), 11-33; Teófilo Vásquez, “Recursos, política, territorios y conflicto armado”, en *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, editado por Teófilo Vásquez, Andrés Vargas y Jorge Restrepo (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Cinep / Cerac / Odecofi / Colciencias, 2011), 367-428.

36. Diego Quiroga y Tamara Ospina-Posse, “Conflicto armado en la región Caribe: un paneo por sus etapas y sus dinámicas en cinco décadas de violencia”, en *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, editado por Fernán González (Bogotá: Odecofi / Cinep,

[222]

en los cuales se explica la configuración, diferenciada regionalmente, de la relación entre los recursos (el café, la minería y la coca), la representación política local y el surgimiento de grupos armados de derecha e izquierda, que generaron disputas territoriales, apropiación y despojo de la tierra, así como también desplazamiento de pueblos campesinos e indígenas. Este grupo de investigadores destaca como uno de los factores que explica la formación diferenciada del Estado colombiano el “problema agrario nunca resuelto”.³⁷

En el nuevo capítulo de la restitución de tierras, inscrito en la disputa por la tierra de los últimos 120 años, han predominado tanto la asignación de baldíos a grandes terratenientes³⁸, medianos y pequeños campesinos como la toma y posesión de tierras en procesos de colonización, factores a los que se suma el despojo y el abandono. De acuerdo con la URT, a 30 de noviembre de 2020 habían sido restituidas 388.207 hectáreas, repartidas en 162.183 hectáreas para campesinos y 226.024 ha para indígenas y afrocolombianos (Tabla 1).³⁹ Se trata de un resultado bajo, si se tiene en cuenta que ya han pasado nueve años desde 2011 y casi siete desde la firma del acuerdo de paz.

Donde la literatura ha hecho poco énfasis es en las formas de propiedad colectiva y privada y las implicaciones que tal distinción tiene para el desarrollo social y político de Colombia. En este artículo proponemos unas líneas para una discusión posterior más amplia.

2014); Andrés Felipe Aponte, “Armar la hacienda: territorio, poder y conflicto en Córdoba, 1958-2012”, en *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, editado por Fernán González (Bogotá: Odecofi / Cinep, 2014); Víctor Barrera, “Las vicisitudes de la integración. Trayectorias de desarrollo y conflicto armado en el Cesar”, en *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, editado por Fernán González (Bogotá: Odecofi / Cinep, 2014); Fernán González, “Configuración regional y violencia: a modo de introducción”, en *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, editado por Fernán González (Bogotá: Odecofi / Cinep, 2014).

37. Fernán González, *Poder y violencia en Colombia* (Bogotá: Odecofi / Cinep, 2016), 27.
 38. Hermes Tovar, *La estación del miedo o la desolación dispersa. El caribe colombiano en el siglo XVI* (Bogotá: Planeta, 1997).
 39. Unidad de Restitución de Tierras, “Estadísticas de restitución”. Última fecha de modificación: lunes 4 de mayo de 2020. <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Tabla 1. Avance del proceso de restitución de tierras hasta 2020

Descripción		Hectáreas	Beneficiarios	
			Familias	Personas
Estimación despojo*		7.668.423		
Solicitudes de inscripción	124.132			
Predios solicitados	115.822			
Sentencias individuales	5.458	162.183	7.788	33.368
Sentencias colectivas**	17	226.024	11.284	40.421
Total hectáreas restituidas		388.207	19.072	73.789

[223]

* CGR, Primera Encuesta Nacional de Víctimas, 2013. El coeficiente de variación es de 3,8 %.

** La URT reporta en su informe de datos globales 19 sentencias étnicas; sin embargo, solo permite el acceso a 17.

Fuente: elaboración propia con base en información de la URT, “Avances de restitución 2020”.

Para el análisis que sigue se han seleccionado unas pocas sentencias con algunas características representativas del proceso de restitución: primero, para el grupo de los campesinos, se tomó como referente a Córdoba y Magdalena, por ser los departamentos donde actuaron jefes reconocidos del paramilitarismo; segundo, se les dio prioridad a las sentencias entregadas a grupos de familias de campesinos; tercero, dado que el 58 % de las hectáreas entregadas se corresponden con las sentencias étnicas publicadas, se han seleccionado todas las que están disponibles para su análisis en la sección que discute la propiedad colectiva; finalmente, sobre un total de 1.604 predios identificados, se realizó un conteo para identificar aquellos en los cuales los solicitantes habían recibido previamente títulos del Incora/Incoder, con un resultado del 38 %.

Restitución, propiedad privada y campesinado

El principal destinatario de la restitución es la población campesina mestiza. Del total de sentencias del periodo 2012-2020, han sido devueltas 162.183 hectáreas a campesinos en 6.110 sentencias. La noción de campesino remite a la política de reforma agraria. A diferencia del indígena o del negro, el campesino siempre ha estado en el centro de las políticas agrarias del gobierno, porque se supone que puede subsistir, ya sea como pequeño propietario, como aparcerero o como asalariado y, además, por estar destinado a ser productivo y participante del mercado como un agente económico. Su relación con la tierra está dada por su uso, por su posesión o por ser pro-

pietario individual y privado. Desde el último tercio del siglo XIX entró en disputa con los latifundistas por la tierra y, algunos, después de sus luchas, lograron una parcela, como en el caso de los cafeteros, mientras otros han seguido luchando y logrado ser sujetos de reforma agraria.

[224]

Antes de pasar a los casos examinados, veamos brevemente el ciclo de la política estatal de tierras. La reforma agraria ha sido la medida aplicada por los gobernantes de Colombia con destino a la población campesina, indígena y afrocolombiana. Es una política que ha resultado controversial para las élites colombianas, quienes han movilizado intereses muy diversos en los últimos ochenta años, en los que se identifican momentos que han dejado una huella hasta el presente: en 1936 fue creada la noción de función social de la propiedad, en el contexto de la discusión que generó la Corte Suprema de Justicia en 1927 y su exigencia de presentación de títulos de los predios agrícolas; en 1961, por ley, se creó la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), en respuesta a las demandas que había generado la Alianza para el Progreso, que, además, enfatizaba en la incorporación de la capacidad productiva del campesino al mercado y a la estrategia de desarrollo; en 1973, se detuvo el avance de la reforma agraria ante la presión ejercida por los terratenientes al reparto de la tierra; en 1994, con la Ley 60, fue rediseñada la política de asignación y distribución directa de predios a campesinos por una política, en la cual, el campesino accede a la tierra, a través de los mecanismos del mercado de compra y venta de tierras; finalmente, en 2012, con la Ley de Restitución, se reconocía el despojo y el abandono de tierras causados por el conflicto armado desde 1991. En este último caso, los jueces de tierras justificaron la reparación de la tierra a los campesinos despojados acudiendo a la noción de restitución, optaron por retomar los conceptos de función social de la propiedad (1936) y de UAF (1961) y avalaron la existencia del baldío, como un recurso prioritario para los campesinos y la formalización de la propiedad (1994). Es decir, las sentencias de restitución renovaron el debate acerca del reparto de la tierra, en virtud de que los campesinos restituidos tenían posesión o propiedad de la tierra, al menos hasta 1991, fecha después de la cual la ley reconoció el despojo y el abandono.

En el caso de la costa Caribe,⁴⁰ tres situaciones se observan en el examen de las sentencias: primero, que la afectación paramilitar, guerrillera y de los narcos fue devastadora, mediante una acción directa contra el campesinado;

40. Para un análisis histórico y político de la región Caribe, ver Quiroga y Ospina-Posse, "Conflicto armado"; Aponte, "Armar la hacienda"; Víctor Barrera, "Las vicisitudes"; y Fernán González, "Configuración regional".

segundo, el oportunismo de los terratenientes en medio de la confrontación entre guerrillas, paramilitares y ejército; y tercero, la acción del Estado a través del Incora/Incodet.⁴¹

En primer lugar, la llegada de los paramilitares al departamento de Córdoba se remonta a la década de los ochenta, hasta su desmovilización con la Ley de Justicia y Paz, en 2005-2008. Su accionar tuvo amplia dosis de crueldad, al punto que en varias sentencias los jueces destacaron que la violencia con la que se despojó la tierra a cientos de campesinos es, jurídicamente, un hecho notorio, conocido por toda la sociedad.⁴² En un caso característico, en 1985 los hermanos Castaño compraron el predio Cedro Cocido y cinco años más tarde crearon la Fundación por la Paz de Córdoba (Funpazcor), la cual, entre 1991 y 1995, parceló el predio de 339 hectáreas a 59 campesinos (Tabla 2).⁴³ Dicha acción se realizó no sin dudas e interrogantes. La donación tenía varias restricciones para los campesinos, como la prohibición de hacer transacciones, cultivar o construir viviendas. A pesar de eso, varias familias sembraron maíz, yuca, ajonjolí, papaya, entre otros productos, y construyeron viviendas, mientras que a otras, “no les quedó más camino que arrendarle sus parcelas a la mencionada fundación, las cuales eran utilizadas para pastar ganado”.⁴⁴ Ese fue solo un caso de cerca de 12 fincas que poseía Funpazcor y que sumaban 5.136 hectáreas, todas ellas compradas o arrebatadas a sus antiguos propietarios y

[225]

-
41. Para un análisis de otros casos del despojo paramilitar en Antioquia, Magdalena, Tolima, Santander, Chocó y Guaviare, con mucho más detalle y realizado por un equipo de investigadores, ver: Francisco Gutiérrez Sanín y Jenniffer Vargas Reina, eds., *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo y por qué*, 1 ed. (Bogotá: Universidad del Rosario, 2016). El estudio calibra 18 variables en 12 grupos paramilitares en las regiones señaladas, en una matriz en la cual se pueden establecer desde las unidades no despojadoras hasta las más despojadoras de tierra. Igualmente se establecen diversas motivaciones para despojar por parte de tales grupos armados, como: el control territorial, la voluntad de acumulación, la vinculación a macroyectos económicos, como también a estructuras atrasadas de producción, como la ganadería extensiva. La conclusión es que hay una gran variabilidad en las motivaciones para despojar la tierra.
42. URT, “Sentencias por Departamento”, S/23001-31-21-002-2014-00035-00, que también hace referencia a las sentencias S/23001-31-21-001-2014-0021-00 (9-12-2015), S/23001-31-21-001-2014-00060-00 (11-05-2016) y S/23001-31-21-001-2015-00186-00 (13-01-2017).
43. URT, “Sentencias por Departamento”, S/23001-31-21-002-2013-0004-00.
44. URT, “Sentencias por Departamento”, S/23001-31-21-002-2013-0004-00, 3.

[226]

donadas a campesinos.⁴⁵ Luego, en la segunda mitad de los noventa, la misma fundación inició el despojo a los campesinos, prueba del engaño de que estos habían sido objeto. En otra situación, con la incursión de Salvatore Mancuso al municipio de Tierralta y la conformación de tres sociedades (Sociedad Mancuso Dereix, Sociedad Ganadería el Cairo Ltda. y Empresa Agrícola del Litoral Ltda.), se despojó a nueve campesinos de sus alrededores (25 hectáreas), con la excusa de que “él no obligaba a vender pero que tenía muchos enemigos y que no respondía por nadie”.⁴⁶ En Cedro Cocido y Nueva Esperanza los despojos consistieron en compras obligadas a los campesinos, a precios de la tierra por debajo del mercado, incluso mediante pagos en dólares, situaciones que tenían de por medio amenazas.

Tabla 2. Proceso de concentración de tierra, casos seleccionados

Sentencias	Predios	No. de propietarios de campesinos	No. de hectáreas	No. de transacciones	Titulares finales
S/23001-31-21-001-2013-0004-00	Cedro Cocido, Córdoba (1999-2010)	59	339	9	9 individuos
S/23001-31-21-002-2014-00035-00	El Tesoro, Córdoba (1984-2004)	27	290	6	3 sociedades y 3 individuos
S/23001-31-21-002-2015-00192-00	Nueva Esperanza, Córdoba (1986-2001)	11	225	3	1 Sociedad
S/70001-31-21-001-2012-00108-00	La Magdalena, Sucre (1993-2021)	12	5,631	4	1 individuo
		109	6,485		

Fuente: elaboración propia con base en Sentencias de Restitución de Tierras, Base de Datos “Semillero Restitución de Tierras”, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.

45. Verdad Abierta, “Los Castaño donaron tierra usurpada y luego usurparon la tierra donada”, Verdad Abierta, 19 de abril de 2023, <https://verdadabierta.com/los-castano-donaron-tierra-usurpada-y-luego-usurparon-la-tierra-donada/>; y Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – IEPRI, 2003). Aquí el autor detalla las complejas relaciones políticas entre los dirigentes locales, la desmovilización del EPL, acuerdos entre antiguos opositores, la creación de la UP. También Andrés Felipe hace un recuento de la violencia en Córdoba y como se consolidó el poder paramilitar en la zona. Aponte, “Armar la hacienda”.
46. URT, “Sentencias por Departamento”, S/23001-31-21-002-2015-00192-00, 27.

En segundo lugar, hubo oportunismo terrateniente ante las situaciones de violencia. En la mayoría de los casos fungieron como compradores de buena fe, pero existieron muchos oportunistas ante la debilidad de los campesinos. Uno de los casos se refiere a la finca La Magdalena, en el departamento de Sucre. El propietario de una finca la vendió al Incora en 1993, ese mismo año la entidad se la asignó a 12 campesinos, los cuales empezaron a ser desplazados en 1997 y tuvieron que vender forzosamente. Con la expedición de la Ley 1448 en 2011, reclamaron la tierra, aduciendo que tuvieron que vender forzosamente a un comprador en 2012 que, a su vez, le vendió a un tercero ese mismo año. Los primeros vendedores de la tierra al Incora en 1993 aprovecharon para alegar que habían sido forzados a vender la tierra al Estado; por su parte, los que compraron a los campesinos denunciaron que habían comprado de buena fe. Al final, el juez les dio la razón a los campesinos.⁴⁷ En otra situación, en San Diego, departamento del Cesar, un inversionista compró un predio a un campesino por \$17 millones y lo vendió en \$113 millones, a sabiendas de que era un predio del Estado asignado por el Incora al campesino y de la existencia de hechos de violencia por cerca de diez años.⁴⁸

[227]

Un hecho común en las dos situaciones anteriores es que violaban una regla, según la cual los baldíos estaban destinados exclusivamente para uso de los campesinos y no podían ser comprados por inversionistas ni ser acumulados privadamente, más si esa acumulación se producía en contextos de violencia (Tabla 3). En la finca El Tesoro, en Tierralta, Córdoba, desde 1984 fueron llegando campesinos a los que se les adjudicaron lotes de una finca y obtuvieron titulación por el Incora en 1988; luego, entre 1992 y 1998, fue ratificada la asignación de los baldíos a 26 de ellos; a partir de 2000 y hasta 2005, ocurrió el proceso de despojo por tres personas y tres empresas inversionistas. Estos, a su vez, vendieron a tres empresas, en un proceso de concentración de baldíos.⁴⁹ Lo mismo sucedió en Montería con el predio Cedro Cocido, antes citado, donde, luego de haber 59 propietarios en 2009, diez años más tarde había solo 9;⁵⁰ igualmente en Tierralta (Córdoba), en Nueva Esperanza 10 parcelas campesinas pasaron a tener un solo propietario.⁵¹

47. URT, “Sentencias por Departamento”, S/70001-31-21-001-2012-00108-00.

48. URT, “Sentencias por Departamento”, S/20001-31-21-001-2012-00141-00.

49. URT, “Sentencias por Departamento”, S/23001-31-21-002-2014-00035-00.

50. URT, “Sentencias por Departamento”, S/23001-31-21-002-2013-0004-00.

51. URT, “Sentencias por Departamento”, S/23001-31-21-002-2015-00192-00.

Tabla 3. Compras y ventas en el predio Cedro Cocido, Córdoba (1999-2010)

Año	Compras	No. de compradores	Predios	Hectáreas	M ²
1984-1998	Primeros propietarios	59	59	336	29.218
1999	Primeros compradores	21	21	133	8.071
	Segundos compradores	12	38	203	21.147
2000	Primeros compradores	11	11	74	
	Terceros compradores	15	48	262	29.218
2001	Primeros compradores	7	7	51	
	Cuartos compradores	16	52	285	29.218
2002	Primeros compradores	1	1	8	
	Cuartos compradores	12	58	328	29.218
2003	Primeros compradores	1	1	8	
	Cuartos compradores	14	58	328	29.218
2004	Quintos compradores	15	59	336	29.218
2006	Sextos compradores	11	59	336	29.218
2007	Septimos compradores	9	59	336	29.218
2009	Octavos compradores	9	59	336	29.218
2013	Sentencia de Restitución	59	59	336	29.218

Fuente: Sentencia de Restitución S/23001-31-21-001-2013-0004-00.

En tercer lugar, trata de la acción del Estado a través del Incora/Incoder. La evidencia analizada muestra que aproximadamente el 38,8 % de los predios restituidos corresponde a tierras afectadas por la reforma agraria llevada a cabo en los años ochenta y noventa (Tabla 4). Este hecho suscita un conjunto de preguntas, pues, si ya se les había dado tierra a unos campesinos y fueron despojados, ¿por qué una contrarreforma agraria?, ¿qué papel cumplió el Incora en la vigilancia de los predios asignados?, ¿cuál es el significado de la reparación estatal en este caso? Hay que aclarar que el Incora (1961-2003) tenía su énfasis en la reforma agraria y que a esa entidad le siguió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), focalizado en el desarrollo rural entre 2003 y 2015.

Tabla 4. Solicitudes, sentencias y presencia del Incora, 2020

	Solicitudes (URT)	Solicitudes resueltas en sentencia	Sentencias expedidas por los jueces	Sentencias publicadas	Muestra Universidad Nacional		
				(web URT)	Sentencias	Predios	
Total país	124.132	11.725	5.475	5.458	1.164	1.604	100
Con Incora						623	38,8
Sin Incora						981	61,2

[229]

Fuente: Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; Base de Datos Semillero Restitución de Tierras, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.

Una de las principales razones que responde a las preguntas planteadas es la falta de seguimiento por parte del Incora de los predios que iba asignando. Después de entregados estos, su gestión se limitó a la verificación de documentos, a que se cumplieran los 15 años necesarios para la entrega de la escritura en propiedad al campesino, a que este pagara las cuotas del crédito por el predio, si era por el mecanismo de compra. En los casos más extremos, ya en la fase del Incoder, algunas de sus oficinas regionales llegaron a recomendar a los campesinos que vendieran los predios que les habían sido asignados, antes del cumplimiento de los tiempos establecidos para ello.⁵² En muchas de las compraventas, realizadas forzadamente, el comprador tomó como precio de referencia la deuda que tuviera el campesino con el Incora.⁵³ Muchos campesinos tuvieron que abandonar la tierra sin ningún pago. También se presentaron situaciones en las cuales el Incora mismo llegó a presionar a los campesinos para que vendieran la tierra, lo cual revela la fragilidad de la institución en algunas seccionales:

Ya después vino el funcionario del Incora y nos dijo que si nosotros no vendíamos eso nos sacaba el gobierno. El Incora nos sacaba de taquito para la calle. Por eso vendí. Nosotros nos encontramos en la obligación de vender por lo que fuera, yo no quería salir de la tierra. El mismo

52. URT, "Sentencias por Departamento", S/23001-31-21-002-2014-00035-00, p. 131.

53. Aponte, "Armar la hacienda", 137-138.

funcionario del Incora nos atacó, dijo que si nosotros no vendíamos eso nos sacarían de allí.⁵⁴

[230]

Los casos ratifican los análisis de los estudios señalados atrás. La acción paramilitar, imbricada con los intereses de los narcos, despojó a los campesinos para crear corredores por donde realizar el tráfico de drogas y como medio para lavar los dineros ilícitos. Del mismo modo, la guerrilla, cuya estrategia consistía en expandirse, priorizó la acción armada por sobre la acción política, como se constata en la tragedia del Urabá. Los terratenientes, por su parte, aprovecharon la confusión generada por la guerra para expandir sus latifundios. El Estado, a su vez, se mantuvo en su lógica histórica apuntalada por una política agraria anticampesina.

Tierra y pluralidad de derechos

Los avances en la restitución, si bien no son significativos en términos cuantitativos, sí lo son cualitativamente. De las 388.207 hectáreas restituidas, 226.024 ha (58,2 %) corresponden a la restitución étnica derivada de la aplicación de los Decretos 4633 y 4635 de 2011, y las restantes 162.183 ha son fruto de los fallos proferidos por los jueces para campesinos individuales (Tabla 1). En el primer caso se trata de 19 sentencias de restitución colectiva y en el segundo de 6.110 sentencias de restitución individual. En favor de pueblos indígenas han sido expedidas 15 sentencias entre 2014 y 2019, las cuales restituyen 82.561 ha para una población de aproximadamente 12.173 familias, equivalentes a cerca de 30.000 personas (Tabla 5). Otras dos sentencias corresponden a las comunidades negras, con 125.000 ha para cerca de 7.500 personas.

54. URT, “Sentencias por Departamento”, S/05045-31-21-002-2014-00019-00, 36. Debo esta referencia a la historiadora Natalia García, del Semillero de Investigación.

Tabla 5. Sentencias de restitución étnica, hectáreas y población

	Comunidad indígena	Municipio y departamento	Hectáreas restituidas	Metros cuadrados	Población beneficiada (familias)	Población beneficiada (personas)
1	Cuenca del río Arquí, Pueblo Nómada Tule	Unguía, Choco	481	4.710	129	620
2	Embera-dobida: Resguardo Dogibi-Eyaquera	Unguía, Choco	3.157	5.600	24	6.133
3	Embera-Katío: Resguardo Cuti	Unguía, Choco	244	7.000	27	150
4	Emberá: Territorio Tanela	Unguía, Choco	1.397			
5	Wounaan: Resguardo del Río Curiche	Juradó, Choco	8.965		101	
6	Embera-Katío de Mondóy Mondocito	Tadó, Choco	1.780	5.001	127	572
7	Embera-Katío del Alto de Andágueda	Bagadó, Choco	50.000		1.454	7.270
8	Embera Chami: Resguardo San Lorenzo	Riosucio, Caldas	5.264	3.550	3.182	11.517
9	Kanalitojo (Sikuani, Sálba y Amorúa)	Puerto Carreño, Vichada	573		30	141
10	Ette Ennaka	Sabanas de San Ángel, Magdalena	7.725		315	1.879
11	Inga	Orito, Putumayo	10	4.300	21	103
12	Siona Tenteya	Orito, Putumayo	93	600	34	141
13	Iroka del Pueblo Nómada yukpa	Agustín Codazzi, Cesar	1.814		6.500	884
14	Pueblo Yukpa: Menkue Misaya y La Pista	Agustín Codazzi, Cesar	587	4.900	183	
15	Wayúu: Asentamiento Nuevo Espinal	Barrancas, La Guajira	471		46	266
		SUBTOTAL INDÍGENAS	82.561	35.661	12.173	29.676
	CONSEJOS COMUNITARIOS (CC)					
16	CC Cuenca del Río Yurumanguí	Buenaventura, Valle del Cauca	54.776		529	2.918
17	cc Renacer Negro	Timbiquí, Cauca	71.010	6.500	762	4.572
		SUBTOTAL CC	125.786	6.500	1.291	7.490
		TOTALES	208.347	42.161	13.464	37.166

Fuente: elaboración propia con base en Sentencias de Restitución de Tierras, Base de Datos Semillero Restitución de Tierras, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.

[232]

Los jueces de tierras han reconocido a los indígenas el derecho a la restitución de las tierras que por centurias habían ocupado y que perdieron en diversos momentos de la historia reciente. Primero, durante el periodo colonial, estuvieron confinados en las encomiendas, en el entendido de que la Corona aseguraba la conservación de las nuevas almas, aun a costa de entrar en conflicto con los encomenderos, quienes demandaban mano de obra para la minería y la agricultura. Segundo, en el tiempo de la naciente república, cuando los libertadores y primeros gobernantes criollos quisieron hacer de los indígenas ciudadanos libres, terminaron excluyéndolos y utilizando sus tierras para fines como el financiamiento de la educación. Tercero, en el siglo xx, hasta la actualidad, fueron despojados por el avance de los colonos, por las empresas capitalistas y, en los últimos treinta años, por la guerra, en todas sus manifestaciones: paramilitar, guerrillera, institucional y del narcotráfico.

Los diferentes fallos en las sentencias analizadas revelan: el reconocimiento nacional e internacional de la existencia de los pueblos indígenas; los fundamentos antropológicos y filosóficos que remiten a una concepción espiritual, religiosa y del cosmos, que incluye la noción de propiedad colectiva de la tierra; los referentes históricos sobre la apropiación colectiva de la tierra; y, finalmente, la compleja interacción entre la restitución a comunidades colectivas indígenas y el modelo económico extractivista.

Fundamentos jurídicos de la restitución colectiva⁵⁵

Si bien antes de la Constitución Política de 1991 se reconoció la existencia de reservas indígenas y resguardos,⁵⁶ es después de ella cuando se abren las posibilidades para la existencia real en Colombia de la pluralidad de pueblos,

55. Para un análisis jurídico del reconocimiento internacional y nacional de los pueblos indígenas, ver Camilo Borrero García, “Territorios y etnicidad: una visión desde el derecho”, en *Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia. Estado y pueblos indígenas*, t. 1, editado por François Correa y Marcela Quiroga (Bogotá: ICANH, 2019), 239-279.

56. En el ámbito de las sentencias expedidas tenemos como reserva indígena: los Tanela (Resolución No. 59, 11 de junio de 1955, Incora); los Embera San Lorenzo (Decreto No. 1130 de 1960). Como resguardo: los Cuti (Resolución No. 184, 22 de agosto de 1973), los Iroka (Resolución No. 150, 25 de agosto de 1976), los Embera Katio (Resolución No. 185, 13 de diciembre de 1979); los Wounaan (Resolución No. 20, 18 de marzo de 1987), los Mondo Mondoncito (Resolución No. 72, 29 de agosto de 1988) y los Issa Oristuna (Resolución No. 75, 19 de noviembre de 1990).

con sus creencias, lenguas y normas de conducta.⁵⁷ En ese escenario, si todos los ciudadanos de Colombia somos iguales ante la constitución y las leyes, ¿por qué razón los grupos étnicos deben tener una protección especial? Para la Corte Constitucional, en Sentencia T-049 de 2013,⁵⁸ los pueblos vulnerables y minoritarios requieren un espacio dentro de la sociedad, justamente por ser una minoría. Lo que hace la Constitución Política de 1991 y el bloque de constitucionalidad es generar una discriminación positiva que los integra y dignifica como parte de la sociedad.

[233]

Fundamentos filosóficos y antropológicos de la restitución

De acuerdo con el Decreto 4633 de 2011, la restitución étnica implica considerar una ley fundamental que da cuenta de una comunidad política que se rige por la Constitución Política de 1991, una ley de origen o natural y un derecho mayor o propio.⁵⁹ En la sentencia del río Curiche,⁶⁰ los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta afirmaron que la tierra les fue dada desde el origen, es su madre espiritual y de ella se derivan misiones específicas en dicho territorio. A su vez, en la sentencia de la comunidad embera de San Lorenzo,⁶¹ el juez consideró preciso definir la ley de origen, constituida por tres mundos y tres órdenes relacionados entre sí: “el de arriba (*bajía*), en donde están Karagabí (la luna y padre de Jinopotabar) y Ba (el trueno)”, que se relaciona con el orden del monte; el mundo (*egoró*), en donde viven los embera y que se relaciona con un orden de su mismo nombre; y el mundo “de abajo (*aremuko* o *chiapera*), al cual se llega por el agua y en donde viven los Dojura, Tutruica, Jinopotabar y los antepasados y se originan los *jaibaná*”, sabios tradicionales ligados con el orden del agua.⁶² En tal cosmovisión hay evidentemente un equilibrio, donde el agua es el elemento mediador entre los mundos y permite, por tanto, establecer los asentamientos de los embera chamí. Como se puede observar, la ley de origen indígena se sobrepone al mundo colonial y republicano y termina coexistiendo con este último desde la Constitución de 1991. Como consecuencia lógica, el desplazamiento de los indígenas a las ciudades produjo una gran ruptura en su relación con la tierra y el ambiente que la rodea.

57. Constitución Política de Colombia de 1991, artículos, 7, 10, 70, 286, 287, 288, 329 y 330.

58. URT, “Sentencias por Departamento”, S/27001-31-21-001-2014-00101-01, 134.

59. Art. 1, decreto 4633/11

60. URT, “Sentencias por Departamento”, S/27-001-31-21-001-2016-00108-00, 26.

61. URT, “Sentencias por Departamento”, S/66001-31-21-001-2017-00056-00, 16.

62. URT, “Sentencias por Departamento”, S/66001-31-21-001-2017-00056-00, 16.

[234]

En relación con el derecho mayor o propio, la restitución de tierras lo incluye en la noción de propiedad colectiva. La sentencia del resguardo San Lorenzo invoca la Sentencia T-183 de 1993 de la Corte Constitucional, según la cual el derecho a la propiedad colectiva no solo hace referencia a un medio de subsistencia, sino a “un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes”.⁶³ La agricultura, la caza y la pesca son actividades de supervivencia y de relacionamiento de las comunidades indígenas con el territorio. Hay un Jaibaná que mantiene el equilibrio de esa relación y su acción es el *Kabai*,

término con el que se refieren a conocer y trabajar especialmente en la tierra. Un ritual propio para este escenario es la ceremonia de curar la tierra que se realiza con el propósito de alejar las plagas y los seres que pueden impedir las buenas cosechas.⁶⁴

Referentes históricos

Situados en el siglo XXI, adoptar la existencia de un origen por parte de un pueblo dentro de una sociedad capitalista requiere un mayor sustento que la sola idea abstracta del origen. Ya en 1690, en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, John Locke se preguntaba si los hombres en realidad habrían existido en el estado de naturaleza. La respuesta es que nunca han faltado y nunca faltarán tales hombres: “no todo pacto pone fin al estado de naturaleza entre los hombres, sino solamente el que los hace establecer el acuerdo mutuo de entrar en una comunidad y formar un cuerpo político”.⁶⁵ Nos preguntamos entonces en qué pacto político participaron los pueblos indígenas con plena voluntad –que es la exigencia lógica de Locke– en lo que hoy es el territorio de Colombia, y la respuesta es que solo en el último, es decir, en el que se concretó en la Constitución de 1991.

Dicho esto, indagaremos en la historia en busca del origen –como ha sido planteado en el acápite anterior– y su expresión en los aportes que las mismas sentencias de restitución de tierras han hecho sobre la existencia tanto de los pueblos como de las formas de posesión y apropiación de la tierra.

63. URT, “Sentencias por Departamento”, S/66001-31-21-001-2017-00056-00, 20. Ver también la sentencia S/27001-31-21-001-2016-00108-00.

64. URT, “Sentencias por Departamento”, S/66001-31-21-001-2017-00056-00, 16.

65. John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* (Madrid: Tecnos, 2010), 19-20.

En 2018 el pueblo embera chamí, del Resguardo de San Lorenzo, fue restituido con un predio de 5.200 hectáreas. El caso evidencia una solución por parte del juez, quien, además de reconocer los hechos de desplazamiento y despojo de la comunidad en los últimos treinta años, tuvo como base probatoria una cédula real de 1627, es decir, de hace 391 años. ¿Qué sucedió allí?, ¿qué función cumplía el oidor en aquel entonces y qué función cumple hoy el juez de restitución? Se trata en realidad de dos autoridades distintas y una sola comunidad, que en la actualidad justifica su derecho a ocupar un territorio con base en una cédula real del pasado.⁶⁶

[235]

En 1627, el oidor Lesmes de Espinosa y Saravia fue enviado por la Real Audiencia de Santafé de Bogotá a gobernar en la Provincia de Anserma. Con ese fin, el 22 de marzo fundó los asentamientos –llamados en aquel entonces pueblos de indios– de La Montaña y La Vega de Supía, con sus correspondientes tierras para cultivos y ganados. Hoy son los actuales resguardos indígenas de La Montaña, San Lorenzo y Cañamomo Lomapieta.⁶⁷ Dice la sentencia que la adjudicación fue ratificada “mediante reposición del título por el Virrey José Solís Folh Cardona en el año 1759”.⁶⁸ La misión del oidor Lesmes hacía parte del segundo ciclo de visitas ordenadas por la Real Audiencia con el fin de hacer el recuento de la población indígena disminuida por la conquista, examinar sus condiciones de vida, tasar tributos y hacer cumplir las normas.⁶⁹ Ahora bien,

para ese momento, cuando visitas sucesivas de Oidores de la Audiencia habían otorgado resguardos a los indios, las tierras más apetecibles ya debían haber sido ocupadas por españoles. Las otorgaciones de resguardos, que se hicieron entre 1590-1605 y se completaron en 1636, significaron un confinamiento de la población indígena al mínimo vital dejando tierras

66. URT, “Sentencias por Departamento”, S/66001-31-21-001-2017-00056-00, 46.

67. Albicentenario, “1627 El Oidor-visitador Lesmes Espinosa y Saravia crea los resguardos indígenas de La Montaña y la Vega de Supía”, Albicentenario, https://www.albicentenario.com/index_archivos/riosucio_8.html.

68. URT, “Sentencias por Departamento”, S/66001-31-21-001-2017-00056-00, 3.

69. Jaime Jaramillo Uribe y Germán Colmenares, “Estado, administración y vida política en la sociedad colonial”, en *Manual de Historia de Colombia*, editado por Jaime Jaramillo Uribe (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978), 347-418; Magnus Mörner, “Las comunidades de indígenas y la legislación segregacionista en el Nuevo Reino de Granada”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 1 (1963): 68.

disponibles para mercedes y agrupando a los indios de tal manera que pudieran ser accesibles simultáneamente a varios estancieros españoles.⁷⁰

[236]

Con el tiempo, la figura de los resguardos fue socavada por distintas causas: una, debido a que los indios mitayos no regresaban a sus pueblos, ya fuera porque los obligaban a trabajar en las haciendas, pues les ofrecían mayores jornales, o para evitar las epidemias, que diezmaron a la población de indígenas, o por el creciente mestizaje, que hacía más difícil distinguir entre indígenas y españoles, que era el deseo de la Corona española. Con la visita el oidor Andrés Verdugo y Oquendo a 85 pueblos de la Provincia de Tunja el sistema de leyes respecto de los indígenas cambió, pues el visitador consideró que las tierras entregadas 120 años atrás no habían sido dadas por el oidor Valcarcel con “pleno dominio” a los indígenas y que se podía hacer un ajuste reduciendo el tamaño de los resguardos y la venta total o parcial de muchos de ellos, “una vez comprobado que los indios que quedaban tenían más tierras de las que podían cultivar”.⁷¹ La segunda mitad del siglo XVIII muestra varios episodios de reubicación de los indios, ventas de tierras a los mestizos y legalización de ocupaciones de hecho, a lo que se llamó “composiciones”. Por supuesto, no faltaron las quejas de algunos funcionarios de la Corona, como la del fiscal protector Fernando Bustillo en 1761, donde juzgaba que las ventas de los resguardos y las traslaciones de indios ordenadas por Verdugo habían sido desastrosas e incluso habían llevado al exterminio de los indios.⁷²

Pero la condición de la propiedad indígena que se estaba configurando en esos momentos mediante la expedición de la cédulas reales cambió luego del estallido de la revolución de independencia en 1810. En el nuevo contrato social que los criollos establecieron para la Nueva Granada, otra vez sin la voluntad de los indígenas, el 4 de octubre de 1821 se dictó una norma nueva para ellos:

En las parroquias de indígenas podrán establecerse cualesquiera otros ciudadanos, pagando el correspondiente arrendamiento por los

70. Germán Colmenares, “Economía y sociedad coloniales, 1550-1800”, en *Manual de Historia de Colombia*, editado por Jaime Jaramillo Uribe (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978), 223-302.

71. Mörner, “Las comunidades”, 75.

72. Mörner, “Las comunidades”, 75.

solares que ocupen sus casas; pero de ningún modo perjudicaran a los indígenas en sus pastos, sementeras u otros productos de sus resguardos.⁷³

Por la misma ley, todos los resguardos debían repartirse en lotes individuales en plena propiedad, para que desapareciera la forma de tenencia del resguardo.

Entrado el siglo xx, el Congreso expidió la Ley 60 de 1916 con la que facultó al gobierno de José Vicente Concha para establecer resguardos en tierras baldías, teniendo en cuenta el número de habitantes de la comunidad indígena, en una proporción de 20 ha por cabeza. Además, prohibía la adjudicación de terrenos baldíos ocupados por indios. La ambigüedad de los gobiernos republicanos se mantuvo y, en 1943, el gobierno de Eduardo Santos ordenó la disolución del Resguardo de San Lorenzo. Unos años más tarde, en 1960, el gobierno de Alberto Lleras Camargo lo declaró Reserva Indígena, y de nuevo en 2000 en el gobierno de Andrés Pastrana volvió a ser resguardo.

[237]

Tipos de afectación

Las sentencias de restitución de tierras se constituyen en el instrumento más significativo en materia de reparación ante la pérdida de la tierra por causa de la guerra. Junto con el despojo, hubo otro tipo de afectaciones a las víctimas, como homicidios, desplazamientos, reclutamiento forzado, confinamiento.⁷⁴ Para los pueblos indígenas restituidos, el desplazamiento y el confinamiento fueron la norma, con efectos en la relación entre los pobladores y el territorio. En San Lorenzo, “no solo se afectaron vidas humanas que son de gran importancia para su supervivencia, sino también el territorio como símbolo sagrado”.⁷⁵

Los jueces han sido claros al señalar que la acumulación de predios por parte de terceros, fueran civiles colonos, terratenientes o grupos armados, confinó a varios grupos indígenas en áreas cada vez más reducidas, como ocurrió en el Resguardo Tanela, en el municipio de Unguía, en el Chocó,⁷⁶

73. Mörner, “Las comunidades”, 82.

74. El Auto de Seguimiento 004 de 2009 la Corte Constitucional señaló el peligro del exterminio cultural de las comunidades indígenas. En 2008 la comunidad embera sufrió 12 desplazamientos masivos. Entre 1998 y 2008 la ONIC registró el asesinato de 1980 indígenas. Citado en URT, “Sentencias por Departamento”, S/27001-31-21-001-2016-00108-00, 58.

75. URT, “Sentencias por Departamento”, S/66001-31-21-001-2017-00056-00, 1.

76. URT, “Sentencias por Departamento”, S/27001-31-21-001-2014-00101-01, 7.

[238]

y en el Resguardo de Kanalitojo, en el municipio de Puerto Carreño, en Vichada.⁷⁷ También hubo casos de sometimiento de la población por parte de grupos de narcotraficantes. Fue la situación que vivió la Comunidad Wounaan en el territorio del resguardo del río Curiche, cuyos integrantes desde 1979 vivieron la presencia del Cartel de Medellín, con la construcción de pistas de aterrizaje y el uso de su fuerza de trabajo para la siembra y el procesamiento de cultivos ilícitos.⁷⁸

La pregunta que debemos hacernos es si la restitución de la tierra es suficiente para reparar de manera proporcional las afectaciones sufridas por los pueblos indígenas. Atendiendo a los fundamentos antropológicos y filosóficos que sustentan la defensa de la tierra y del territorio por parte de los grupos indígenas, hay que decir que efectivamente estaríamos frente a un tipo de reparación, si no proporcional al daño, sí significativa, por el reconocimiento que el resto de la sociedad hace de su presencia como pueblos diferentes y con un universo simbólico y cultural distinto.

Restitución y modelo económico

Hemos dejado para el final uno de los problemas más complicados de resolver, dados los intereses que involucran a los sectores dominantes del Estado con respecto a la explotación minera y agrícola en Colombia. De acuerdo con la fundación Forjando Futuros, con corte a 2018 y sobre un universo de 3.960 sentencias, en 46 fallos se ordenó a 33 empresas restituir tierras, suspender contratos o títulos mineros.⁷⁹ En nuestra revisión se encontraron: 52 referencias a 15 empresas agropecuarias, 10 menciones a 5 entidades financieras, 6 menciones a 5 mineras, 2 menciones a 2 madereras, 2 menciones a 2 inmobiliarias, 3 menciones a 1 cementera, una hidroeléctrica, y 2 menciones a Ecopetrol, 2 a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, 1 la Agencia Nacional Minera y al Ministerio de Minas. En cerca de 79 predios, las empresas presentaron oposición ante los jueces de restitución de tierras. Lo que trasluce en tales oposiciones es la fuerza del capitalismo minero y agrario pujando por las mismas tierras de campesinos, indígenas y negros.

77. URT, “Sentencias por Departamento”, S/50001-31-21-002-2015-00166-01 y S/50001-31-21-002-2015-00191-00.

78. URT, “Sentencias por Departamento”, S/27-001-31-21-001-2016-00108-00, 4-6.

79. Forjando Futuros, *Empresas, desplazamiento y despojo de tierras en Colombia* (Bogotá: Forjando Futuros, 2018), 216, http://www.forjandofuturos.org/documentos/informes-restitucion/JEP_EMPRESAS.pdf.2018.

Para los indígenas es como si el tiempo de la conquista hubiera regresado: primero fue el despojo del oro y la plata para satisfacer la empresa privada de los conquistadores en nombre del Imperio Español, lo cual empezó con el intercambio de hachas por oro;⁸⁰ continuó con el sistema de encomienda, con un receso mientras la república se formaba, hasta que en el siglo XX, con el avance del capitalismo, muchas de las áreas ocupadas por los indígenas fueron demandadas para la explotación de oro, petróleo y carbón, entre otros minerales.

[239]

En este aspecto, diferentes sectores del establecimiento entran en contradicción. Por un lado, están los que formulan las leyes de protección indígena y afro acerca de sus derechos territoriales garantizando derechos de propiedad colectiva y, por el otro, los que formulan políticas para la defensa de un modelo de explotación extractivista mediante un sistema de propiedad privada. En ocasiones un mismo gobierno formula las dos políticas al mismo tiempo.⁸¹ Es lo que ha ocurrido con los indígenas del Resguardo Embera Katío del Alto Andágueda. Desde 2008 el Estado asignó 10 títulos mineros en áreas que se traslapan con el resguardo indígena en un 60 %, en un total de 31.000 hectáreas.⁸² En la mayor parte de los casos en que los terceros reclamantes son empresas, las compañías han optado por retirarse del proceso. No fue esta la situación del grupo de compañías que ocupaban tierras en el alto río Andágueda. Lo primero que sucedió fue la orden del juez de suspender los contratos mineros en curso, la salida de las compañías y el establecimiento de medidas cautelares de protección en 2013. Luego tales empresas declararon entonces que el subsuelo es propiedad del Estado colombiano, “con independencia de los propietarios del terreno que en él se encuentren”⁸³ y que los indígenas no estarían por fuera de esa disposición. El mismo caso da cuenta de la explotación minera que realizan los indíge-

80. Tovar, *La estación*, 256.

81. De acuerdo con Oxfam, “el gobierno ha intentado sin éxito flexibilizar el límite de la UAF”. Oxfam, *Divide y comprarás*, 23. En el informe de referencia, esta organización internacional muestra que la compañía Cargill, entre 2010 y 2012, “adquirió 52.576 hectáreas en la Atillanura a través de 36 sociedades creadas con ese fin”. Oxfam, *Divide y comprarás*, 1. Es, sin embargo, un tipo de estudio que rebasa los límites de este artículo.

82. La Sentencia S/27001-31-21-001-2014-00005-00-(15), 4, menciona los títulos asignados a Leo S.O.M., Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., Exploraciones Choco Colombia S.A., Costa S.O.M., Anglo Gold American Colombia, Capricornio S.O.M., Negocios mineros S.A., ENOC Efraín Maturana Rivas y Óscar Andrés Hortua. URT, “Sentencias por Departamento”, S/27001-31-21-001-2014-00005-00-(15), 4.

83. URT, “Sentencias por Departamento”, S/27001-31-21-001-2014-00005-00-(15), 10.

nas, por supuesto, de manera artesanal. Estamos ante una situación que no solo comporta formas de propiedad, sino que afecta a pequeños mineros, arropados solo con su historia, contra grandes compañías protegidas por el Estado⁸⁴ y la fuerza de sus capitales.

[240]

El problema puede sintetizarse diciendo que la falta de claridad sobre los derechos de propiedad, tanto colectiva como privada, ha hecho que los gobiernos actúen en función de intereses económicos la mayor parte de las veces. De los 111.400.000 ha que tiene Colombia, 4.200.000 ha (3,8 %) han sido asignadas como títulos mineros y, de estas, 1.900.000 ha fueron entregadas a compañías extranjeras.⁸⁵

Los campesinos también llevan su parte. Desde el siglo XIX, muchos tuvieron que organizarse para lograr la construcción de poblados y la asignación de tierras, en abierto conflicto con los latifundistas, particularmente con los ganaderos.⁸⁶ Durante el siglo XX, algunos tuvieron que batallar y coexistir con empresas multinacionales, como pasó en Urabá, aglutinado en la producción del banano, en un capítulo doloroso para la historia de Colombia, que inició con la Masacre de las Bananeras en 1928 y luego se repitió desde la segunda mitad de los años ochenta hasta años recientes.⁸⁷ También han soportado a narcotraficantes, fuerzas guerrilleras y paramilitares. Y han tenido que cumplir el papel de abrir la frontera agraria que luego los latifundistas aprovechan en su beneficio.

En una muestra más de la dualidad en la política agraria que han adelantado los gobiernos nacionales, al mismo tiempo que se promulgaba la Ley 1448 de 2011, era expedido el documento Conpes 3917, mediante el cual el Consejo Nacional de Política Económica y Social define las áreas de referencia

84. Igualmente, el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional Minera fueron entes públicos vinculados a la acción de restitución que “manifestaron expresa oposición fundados en la correcta aplicación de las distintas normas sobre minería en especial en lo relacionado con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo”. Ver URT, “Sentencias por Departamento”, S/27001-31-21-001-2014-00005-00-(15), 12.

85. Nubia Ruiz, Mercedes Castillo y Karen Forero, “El contexto histórico, económico y político en el que se gesta el extractivismo en Colombia”, en *Geopolítica del despojo. Minería y violencia en Colombia*, editado por Nubia Ruiz, Mercedes Castillo y Karen Forero (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2018), 89.

86. Hermes Tovar, *Que nos tengan en cuenta. Colonos, empresarios y aldeas. Colombia, 1800-1900* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2015), 111-160.

87. Para Necoclí, URT, “Sentencias por Departamento”, S/05045-31-21-002-2014-00019-00, y para Turbo la sentencia S/05045-31-21-002-2014-00021-00.

como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), áreas destinadas para los capitalistas que suman 7.200.000 ha disponibles para la agroindustria.⁸⁸ Mientras tanto, de un despojo de 7.700.000 ha a campesinos solo se han restituido 338.000 ha.

Finalmente, nos quedan por señalar dos riesgos relacionados con la restitución: el primero viene de que, después de dos años de haberseles restituido sus tierras, la ley contempla que los campesinos podrán venderlas; y el segundo viene de que las fuentes de la riqueza minera se encuentran principalmente en las zonas de propiedad colectiva indígena, sin saberse qué va a pasar cuando las multinacionales de nuevo presionen por la explotación de tales recursos.

[241]

Conclusiones

La restitución de tierras es una política surgida de la necesidad del Estado de reparar a las víctimas de la guerra en el campo desde 1991. Con ella se revivieron temas que habían sido relegados en la política nacional desde finales del siglo xx. Las sentencias de restitución retomaron los conceptos de función social de la propiedad (1936), Unidad Agrícola Familiar (1960), el papel de los baldíos como recurso exclusivo para los campesinos (1994), como política estatal para dar salida a los conflictos por la tierra. Es un proceso que también revela la continuidad histórica de la disputa entre élites agrarias y campesinos, afros e indígenas. La restitución de predios, que en el pasado habían sido entregados por el Estado a través del Incora/ Incoder, revela que hubo un proceso de contrarreforma agraria al menos desde los años noventa. Es un resultado que no es nuevo en la literatura sobre el tema, pero que ahora cuenta con una nueva evidencia jurídica y, por lo tanto, aceptada por el Estado.

Las formas de la propiedad de la tierra en el campo son un asunto que se recoge en las sentencias dictadas en favor de campesinos, indígenas y afrocolombianos. Con ello, la ley aclara la condición de Colombia como un país con modelos de propiedad privada y colectiva que, además, están correlacionados con poblaciones distintas: en el primer caso con los campesinos y en el segundo con indígenas y afros. Es este uno de los aportes más

88. Departamento Nacional de Planeación, “Conpes 3917: Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)”, DNP, 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>.

importantes derivados del proceso de restitución de tierras, porque implica un reconocimiento, no solo de la forma jurídica colectiva, sino también de sectores de la población que se rigen por dicho sistema de propiedad, tema que ha sido poco estudiado. Se fortalece, además, la idea de la continuidad en la disputa por la tierra, entre élites locales (y, a veces, campesinas) y comunidades indígenas y afrodescendientes.

[242]

El tercer aspecto es la colisión que se presenta con las compañías capitalistas mineras. Ya sean campesinos, indígenas o afros, los tres grupos sociales se enfrentan en condiciones desiguales a dichas empresas, mejor posicionadas en las prioridades de los planes de desarrollo nacionales que los grupos sociales en mención.

Bibliografía

I. FUENTES PRIMARIAS

- Albicentenario. “1627 El Oidor-visitador Lesmes Espinosa y Saravia crea los resguardos indígenas de La Montaña y la Vega de Supía”. Albicentenario. https://www.albicentenario.com/index_archivos/riosucio_8.html.
- Congreso de Colombia. “Ley 1448 de 2011”. Unidad para las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/>.
- Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia T-025/04. Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional de la población desplazada”. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.
- Unidad de Restitución de Tierras (URT). “Sentencias por Departamento”. <https://www.restituciondetierras.gov.co/sentencias-por-departamento>.

II. FUENTES SECUNDARIAS

- Aponte, Andrés Felipe. “Armar la hacienda: territorio, poder y conflicto en Córdoba, 1958-2012”. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, editado por Fernán González. 95-226. Bogotá: Odecofi / Cinep, 2014.
- Barrera, Víctor. “Las vicisitudes de la integración. Trayectorias de desarrollo y conflicto armado en el Cesar”. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, editado por Fernán González. 227-330. Bogotá: Odecofi / Cinep, 2014.
- Berry, Albert. *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos xx y xxi*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017.

- Borrero García, Camilo. “Territorios y etnicidad: una visión desde el derecho”. En *Reconfiguraciones políticas de la etnicidad en Colombia. Estado y pueblos indígenas*, T. 1. Editado por François Correa y Marcela Quiroga. 239-279. Bogotá: ICANH, 2019.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH, 2013.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá: CNMH, 2013.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: CNMH, 2016.
- Colmenares, Germán. “Economía y sociedad coloniales, 1550-1800”. En *Manual de Historia de Colombia*, editado por Jaime Jaramillo Uribe. 223-302. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. “Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas”. Indepaz. <http://indepaz.org.co/informe-de-la-comision-historica-del-conflicto-y-sus-victimas/>.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia–IEPRI / CNRR, 2009.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*. Bogotá: Taurus / Semana, 2010.
- Contraloría General de la República. *Primera Encuesta Nacional de Víctimas, CGR-2013*. Bogotá: CGR, 2014.
- Departamento Nacional de Planeación. “Conpes 3917: Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)”. DNP, 2018. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>.
- Forjando Futuros. *Empresas, desplazamiento y despojo de tierras en Colombia*. Bogotá: Forjando Futuros, 2018. http://www.forjandofuturos.org/documentos/informes-restitucion/jep_empresas.pdf,2018.
- González, Fernán. “Configuración regional y violencia: a modo de introducción”. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, editado por Fernán González. 7-40. Bogotá: Odecofi / Cinep, 2014.
- González, Fernán. *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi / Cinep. 2016.
- Gutiérrez Sanín, Francisco y Jenniffer Vargas Reina, eds. *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo y por qué*. 1 ed. Bogotá: Universidad del Rosario, 2016.

[244]

- Jaramillo Uribe, Jaime y Germán Colmenares. “Estado, administración y vida política en la sociedad colonial”. En *Manual de Historia de Colombia*, editado por Jaime Jaramillo Uribe. 347-418. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978.
- LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Ediciones Uniandes / Universidad Nacional de Colombia / Cinep, 2017.
- Lipton, Michael. *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. Nueva York: Routledge, 2009.
- Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Madrid: Tecnos, 2010.
- Machado, Absalón. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora Editores, 1998.
- Mörner, Magnus. “Las comunidades de indígenas y la legislación segregacionista en el Nuevo Reino de Granada”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 1 (1963): 63-88.
- Oxfam. *Divide y comprarás. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*. Bogotá: Oxfam Colombia, 2011.
- Palacios, Marco. *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: FCE / Universidad de los Andes, 2011.
- Quiroga, Diego y Tamara Ospina-Posse. “Conflicto armado en la región caribe: un paneo por sus etapas y sus dinámicas en cinco décadas de violencia”. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, editado por Fernán González. 41-94. Bogotá: Odecofi / Cinep, 2014.
- Reyes, Alejandro. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma, 2009.
- Richani, Nazih. “The Agrarian Rentier Political Economy. Land Concentration and Food Insecurity in Colombia”. *Latin American Research Review* 47, n.º 2 (2012): 51-78.
- Romero, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-IEPRI, 2003.
- Ruiz, Nubia, Mercedes Castillo y Karen Forero. “El contexto histórico, económico y político en el que se gesta el extractivismo en Colombia”. En *Geopolítica del despojo. Minería y violencia en Colombia*, editado por Nubia Ruiz, Mercedes Castillo y Karen Forero. 31-128. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2018.
- Thomson, Frances. “The Agrarian Question and Violence in Colombia: Conflict and Development”. *Journal of Agrarian Change* 11, n.º 3 (2011): 321-356.

- Tovar, Hermes. *La estación del miedo o la desolación dispersa. El Caribe colombiano en el siglo XVI*. Bogotá: Planeta, 1997.
- Tovar, Hermes. *Que nos tengan en cuenta. Colonos, empresarios y aldeas. Colombia, 1800-1900*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2015.
- Vásquez, Teófilo. “Recursos, política, territorios y conflicto armado”. En *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, editado por Teófilo Vásquez, Andrés Vargas y Jorge Restrepo. 367-428. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Cinep / Cerac / Odecofi / Colciencias, 2011.
- Vásquez, Teófilo y Andrés Vargas. “Introducción. La macroregión sur y sus subregiones”. En *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, editado por Teófilo Vásquez, Andrés Vargas y Jorge Restrepo. 11-33. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Cinep / Cerac / Odecofi / Colciencias, 2011.
- Verdad Abierta. “Los Castaño donaron tierra usurpada y luego usurparon la tierra donada”. Verdad Abierta. 19 de abril de 2023. <https://verdadabierta.com/los-castano-donaron-tierra-usurpada-y-luego-usurparon-la-tierra-donada/>.

[245]