EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA TIERRA PARA EL CAMPESINADO EN EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA

YULIANA MARÍA RICO AGUDELO

Tesis doctoral

Director: Dr. D. Enrique José Guillén López

UNIVERSIDAD DE GRANADA

Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas

2025

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Yuliana María Rico Agudelo
ISBN: 978-84-1195-831-8
URI: https://hdl.handle.net/10481/105399

A la memoria de Edgar, mi papá.

AGRADECIMIENTOS

Ningún proyecto, por pequeño que sea, se consigue en solitario.

Tuve la fortuna de contar con la mejor compañía en este camino, la de mi mamá y mis hermanas, desde Colombia, y la de los padres que me ha dado la vida aquí en España. Sin su paciencia, apoyo y amor incondicional no hubiera podido llegar hasta aquí.

A mi esposo, mi compañero amoroso en las incertidumbres y en los pequeños logros, gracias por su apoyo y paciencia.

A mi querido profesor y director de esta tesis, Enrique Guillén López, gracias por la lectura comedida, los consejos, las correcciones y las conversaciones que alimentaron el espíritu de este proyecto y me alentaron a terminarlo.

Gracias a la Universidad de Granada y a la educación pública española, que nos recibe para aprender y entender los problemas complejos y comunes que requieren, cada vez más, ideas, propuestas y soluciones a la crisis de la democracia y del constitucionalismo.

Este es un pequeño grano que espero alimente la discusión.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN / 7

I. El sujeto de derechos, entre la universalidad y el reconocimiento de las minorías: un análisis contextualizado en Colombia / 17

1. La evolución de los derechos y de las garantías constitucionales / 17
- 1.1. La constitucionalización de los derechos / 25
- 1.2. El Estado social de derecho / 28
- 1.3. Los derechos fundamentales en el Estado social de derecho / 33
- 1.4. Los derechos fundamentales en Colombia / 46
  - 1.4.1. El poder judicial y la ampliación y protección de los derechos fundamentales / 47
    - 1.4.1.1. El control de constitucionalidad / 49
    - 1.4.1.2. La acción de tutela / 50
- 1.5. La fundamentalidad de los derechos en las sentencias de la Corte Constitucional / 52

2. Igualdad, titularidad de derechos y multiculturalismo / 60
- 2.1. La igualdad / 60
  - 2.1.1. El derecho a la igualdad en Colombia / 65
- 2.2. Sobre la titularidad: ¿Derechos para quién? / 70
  - 2.2.1. La crítica a la titularidad universal / 77
- 2.3. El estado de la titularidad en Colombia / 82
- 2.4. Minorías, sujetos de protección constitucional y medidas diferenciadas / 92
  - 2.4.1. Minorías y ejercicio de la ciudadanía en los estados multiculturales / 93
  - 2.4.2. Minorías étnicas protección constitucional en Colombia / 101
    - 2.4.2.1. La protección constitucional y el enfoque diferencial / 115
    - 2.4.2.2. Las medidas de trato diferenciado / 119

3. Campesinos y campesinas en Colombia / 128
- 3.1. Aproximaciones al concepto de *campesino* / 128
  - 3.1.1. Interseccionalidad y diversidad del sujeto campesino / 139
  - 3.1.2. La identidad campesina y su vínculo con la tierra / 142
- 3.2. La protección diferenciada de la población campesina / 145
  - 3.2.1. El ejercicio de la ciudadanía / 149
- 3.3. Amparo normativo y jurisprudencial del campesino en Colombia / 156
  - 3.3.1. El campesino en la Constitución Política de Colombia / 156
  - 3.3.2. Protección jurisprudencial y acciones afirmativas / 161
  - 3.3.3. La protección del sujeto campesino en la legislación colombiana / 173

II. Campesinos, entre la guerra y la pobreza / 189

1. Breve referencia al conflicto armado colombiano / 189
1.1. Antecedentes / 191
1.1.1. Los conflictos por el dominio de las "tierras vacías" / 191
1.1.2. "La Violencia" / 197
1.2. El conflicto armado / 202
2. Relación entre el conflicto armado y el acceso a la tierra / 212
2.1. El desplazamiento forzado / 213
2.2. El despojo de tierras / 216
2.2.1. Acaparamiento de tierras / 220
2.3. La informalidad de la propiedad de la tierra / 225
3. La política económica y la política agraria / 228
4. Movimientos campesinos y el acceso a la tierra / 233
4.1. Historia de los movimientos y las organizaciones campesinas / 235
4.1.1. Los años sesenta y el surgimiento de la ANUC / 236
4.2. Demandas actuales del movimiento campesino / 240
5. Mujer campesina: impacto diferenciado de la violencia y el despojo / 244
5.1. Modalidades del despojo y afectaciones de género / 247

III. El derecho a la tierra en la justicia transicional / 255

1. Las reformas agrarias y la propiedad en Colombia / 255
1.1. La relación jurídica con la tierra en Colombia / 255
1.1.1. La propiedad / 258
1.1.2. La posesión / 262
1.1.3. La tenencia / 264
1.1.4. La ocupación / 265
1.2. Las reformas agrarias y sus contrarreformas / 273
1.2.1. La reforma de la Ley 200 de 1936 y la contrarreforma de la Ley 100 de 1944 / 276
1.2.1.1. La reforma de la Ley 200 de 1936 / 276
1.2.1.2. La contrarreforma de la Ley 100 de 1944 / 280
1.2.2. La reforma de la Ley 135 de 1961 y la contrarreforma de la Ley 4 de 1973 y siguientes / 282
1.2.2.1. La reforma de la Ley 135 de 1961 / 282
1.2.2.2. La contrarreforma de la Ley 4 de 1973 y siguientes / 284
1.2.3. La Constitución Política de 1991 y la profundización de la reforma: la Ley 160 de 1994 / 286
1.2.3.1. La Constitución Política de 1991 / 286
1.2.3.2. La profundización de la reforma: la Ley 160 de 1994 / 296
2. La justicia transicional y el acceso a la propiedad de la tierra rural / 298
2.1. Los imaginarios sobre la tierra rural en Colombia / 299
2.2. La justicia transicional / 307

2.3. Marco jurídico de justicia transicional en Colombia / 310
2.3.1. Los derechos de las víctimas en contextos de transición / 312
2.3.1.1. Verdad / 321
2.3.1.2. Justicia / 323
2.3.1.3. Reparación / 325
2.3.2. La legislación transicional y la protección del campesino y la tierra en Colombia / 340
2.3.2.1. Primera fase: la Sentencia T-025 de 2004 y la Ley de 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz / 342
2.3.2.2. Segunda fase: la Ley 1448 de 2011 y el proceso de restitución de tierras / 349
2.3.2.3. Tercera fase: el Acuerdo final de Paz y la Reforma Rural Integral (RRI) / 367
2.3.3. Enfoque diferencial de género en los trámites de justicia transicional / 391
3. Indicadores de reconocimiento del derecho a la tierra en el marco de la justicia transicional a favor de los campesinos en Colombia / 395
3.1. Aplicación de la metodología en el caso concreto del reconocimiento del derecho a la tierra a favor de la población campesina en la justicia transicional en Colombia / 399

IV. Conclusiones / 417

BIBLIOGRAFÍA / 426

INTRODUCCIÓN

Al comienzo de la investigación para la redacción de esta tesis doctoral, cuando me disponía a buscar bibliografía sobre reforma agraria, me sorprendió que, de los cerca de cincuenta libros específicos sobre el tema con los que cuenta la biblioteca de la Universidad de Granada, la inmensa mayoría hubieran sido editados entre los años 1931 y 1988 y que apenas hubiera media docena de títulos con fecha posterior a 1990. Al principio esto me resultó extraño, pero no tardé en comprender el motivo de que apenas existieran textos modernos sobre el tema en el catálogo de la biblioteca: esa escasez no se debía a una falta de actualización de la misma, sino a que, a diferencia de lo que ocurre en Colombia, en España los asuntos relacionados con el acceso a la tierra y la reforma agraria hace tiempo que no forman parte del debate político y académico. Como en la mayoría de los países occidentales desarrollados, este tipo de reformas se realizaron, con mejor o peor suerte, en los siglos XIX y XX (Collantes Gutiérrez, 2019).

Por el contrario, como decíamos, en Colombia el panorama es muy distinto. Como veremos en el desarrollo de esta investigación, el acceso a la propiedad de la tierra y la reforma agraria constituye una parte importante del debate político y académico actual del país, toda vez que existe una "cuestión no resuelta de la tierra" cuya solución, desde inicios del siglo XX, ha sido continuamente aplazada, con un alto coste en desplazamientos forzados y vidas humanas.

En el momento en el que escribo esta introducción, el Catatumbo, una región ubicada en el nororiente del país, en la frontera con Venezuela, vive una de las peores crisis humanitarias de toda su historia, con más de cincuenta y cuatro mil desplazados y cincuenta y seis personas asesinadas (El Tiempo, 2025). Después de la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016 entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno de Juan Manuel Santos, se esperaba que nunca más se repitieran los desplazamientos masivos que vivió el país durante tantos años. Sin embargo, un sector disidente de las antiguas FARC que no se incorporó al proceso de diálogo y que nunca se desmovilizó se

disputa ahora con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), acaso la guerrilla más irredenta del país, el control territorial de los cultivos de coca y las cuantiosas rentas ilegales derivadas de su tráfico a través de esta zona fronteriza. Entre las medidas para superar la crisis, el Gobierno Nacional, además de fortalecer la presencia de la fuerza pública en la región y enviar ayuda humanitaria a las víctimas, ha presentado dos programas, el "Plan Catatumbo", dirigido a acelerar la formalización de la propiedad de 30.000 hectáreas de tierra fértil para garantizar el retorno de los campesinos desplazados a sus territorios, y "Fincas para la Paz", con el que busca adquirir 3.500 hectáreas de tierras, las cuales "serán entregadas a las asociaciones campesinas y sociales para que desarrollen sistemas productivos y funcionen como albergues humanitarios de respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario" (Presidencia de la República, 2025). Más allá de los resultados que puedan tener estas medidas urgentes adoptadas por el Estado para la superación de la crisis, la presente situación en el Catatumbo resulta representativa para comprender la importancia de la tierra, como problema y como solución, en el contexto colombiano: por un lado, vemos que la disputa por su control es una de las principales causas del conflicto armado; mientras que, por otro, la garantía efectiva del acceso a la misma y su restitución por parte del Estado son elementos fundamentales para la reparación del daño causado por el desplazamiento forzado y el despojo de la propiedad rural del que son víctimas las comunidades campesinas de forma ininterrumpida desde hace décadas.

La academia colombiana lleva muchos años ocupándose del estudio de la relación del conflicto armado con la tierra y el impacto que la violencia ha tenido sobre el sujeto campesino. Cabe destacar en este sentido los aportes hechos por Machado Cartagena (1991, 2009, 2012), Fajardo Montaña (1984, 2002, 2004, 2008 y 2015) y Gutiérrez Sanín (2015), quienes han coincidido en señalar la falta de acceso de los campesinos a la tenencia y la propiedad de la tierra como uno de los factores "desencadenantes" del conflicto. Asimismo, estos autores han abordado, a través de sus numerosos textos, la historia del conflicto armado y el desarrollo de la política económica y rural, así como el alcance de las leyes de reforma agraria, para explicar las causas de los procesos de

éxodo y destierro que vienen ocurriendo en el país incluso desde "la época de la colonización y la conformación del estado-nación" (CNMH, 2014b: 35).

Por su parte, autores como Catherine LeGrand (2016) han realizado análisis de la sociedad agraria durante los siglos XIX y XX y de los modelos de tenencia de la tierra que condujeron a la formación de grandes propiedades en beneficio de unos pocos empresarios, y han señalado que los conflictos contemporáneos que aquejan al mundo rural colombiano son una extensión de viejas disputas en las que los campesinos solían ser los mayores afectados. Asimismo, autores como León Zamosc (1987, 1990, 1992) han estudiado la evolución del movimiento campesino en el país, registrando cómo las comunidades rurales se fueron organizando desde comienzos del siglo XX para reclamar el acceso a la propiedad de la tierra y mejores condiciones de vida, especialmente en las décadas del sesenta y setenta del mismo siglo, cuando algunas de esas organizaciones, en el contexto de la Guerra Fría, acabarían desembocando en el surgimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1964, en tanto que otras mantuvieron sus demandas por las vías legales y pacíficas. Estas reivindicaciones del movimiento campesino, que ha reclamado el ejercicio de su ciudadanía a través de acciones legales y constitucionales ha sido esencial en la formación de la legislación agraria y serán retomadas en esta tesis para analizar la construcción de los alcances mínimos de protección del derecho a la tierra.

Por otra parte, los informes producidos por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2010, 2013, 2014, 2017) y la Comisión de la Verdad (2022a, 2022b, 2022c), creada en cumplimiento del Acuerdo de Paz con las FARC de 2016, han sido fundamentales para entender el impacto causado por los crímenes de los que ha sido víctima la población campesina en el país durante las últimas décadas: desplazamiento forzado, despojo de tierras, homicidio, tortura, desaparición forzada, violencia sexual y secuestro, entre otros. En esta tesis describiremos algunos de estos dolorosos episodios de violencia, pues no se puede comprender cabalmente la dimensión y el alcance que la disputa por la tierra ha tenido en el país sin conocer las condiciones en las que se ha desarrollado el conflicto armado en las zonas rurales más remotas.

A partir de la extensa literatura desarrollada por la academia sobre el origen del conflicto armado, las históricas disputas por el control y la tenencia de la tierra rural y la condición de víctimas de la población campesina, nuestro estudio se enfocará en el análisis del marco normativo y jurisprudencial que ha sido diseñado por el Estado para solucionar el conflicto por el acceso a la tierra y para poner fin al conflicto armado interno.

En este sentido, será fundamental el examen de las distintas leyes relacionadas con el sujeto campesino y el acceso a la tierra que se han expedido en el país, incluidas las normas de reforma agraria, pero especialmente las de justicia transicional que se han promulgado a partir del año 2005. Estas últimas son las de más reciente expedición y corresponden a la base del ámbito de investigación de esta tesis debido a que incorporan normas relativas a la reforma agraria y a su trascendencia en el esperado tránsito del estado de guerra a la paz y la reconciliación.

Es importante en este punto resaltar que, en el fondo de la discusión sobre el problema histórico del acceso a la tierra y los mecanismos implementados por el Estado para dar solución al mismo, existen varios debates de esencia constitucional que mencionaremos brevemente a continuación y cuyo contenido desarrollaremos de forma más extensa a lo largo de esta tesis:

1. Un debate por el acceso a derechos, en concreto, a derechos con categoría de *fundamental*. En Colombia se ha reconocido al campesino como un *sujeto de especial protección constitucional*, una categoría reservada en Colombia para aquellos que, por su condición de vulnerabilidad, requieren el amparo reforzado del Estado. Así mismo, tanto el derecho del acceso a la tierra como los derechos relacionados con este, en el contexto transicional, han sido reconocidos como fundamentales por la Corte Constitucional de Colombia. Finalmente, en el tercer y último capítulo de esta tesis, veremos cómo la discusión central sobre el diseño de las medidas de reparación contenidas en las normas de justicia transicional ha girado en torno a la garantía de justicia, verdad y reparación, todos derechos fundamentales cuyo amparo, por supuesto, incluye a la población campesina, una de las principales víctimas de la guerra.

2. Un debate por la aplicación real y efectiva de los derechos y principios del Estado social de derecho. La Constitución Política de 1991 estableció que Colombia es un *Estado social de derecho* y, a partir de dicha declaración, el texto constitucional introdujo una serie de principios, valores y disposiciones que tienen como fin materializar esta condición. Tal es el caso de la dignidad humana, el interés general, la solidaridad, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad, la función social de la propiedad o la diversidad étnica y cultural, entre otros. Aunque algunos de estos solo tienen categoría de criterio de interpretación y, por tanto, no son susceptibles de aplicación inmediata, otros han sido dotados de un valor normativo sobresaliente, convirtiéndose en categorías jurídicas vinculantes con un alcance concreto de protección.

En el desarrollo de esta tesis veremos cómo los campesinos y las organizaciones campesinas han exigido el cumplimiento de algunos de estos principios y derechos que consideran que se han reconocido de forma desigual a su favor. Tal es el caso de:

a) El reconocimiento del carácter diverso y multicultural del Estado colombiano está consagrado en el artículo 7 de la Constitución y desarrollado en los artículos 10, 63, 68 y 72, entre otros, a través de los cuales reconoce oficialmente cuatro grupos étnicos en el país: indígenas, afrocolombianos, raizales y población Rom o gitana. Tanto el texto constitucional como la jurisprudencia constitucional han establecido una serie de disposiciones y reglas que reconocen a favor de estos grupos una protección reforzada y diferencial, incluyendo, para algunos de ellos, mecanismos y jurisdicciones especiales de autogobierno y autonomía administrativa y judicial. Por muchas décadas los campesinos y las organizaciones campesinas exigieron un reconocimiento particular en la legislación por sus especificidades culturales, es decir, por su vínculo especial con la tierra y por su condición de vulnerabilidad, esto es, por encontrarse en mayor desventaja respecto al acceso a los derechos fundamentales y a los servicios públicos básicos que los ha sometido a un nivel mayor de pobreza respecto de los habitantes de las áreas urbanas. Solo desde hace muy poco tiempo, el campesinado ha alcanzado una protección especial y reforzada en razón a estas dos condiciones: la vulnerabilidad y su vínculo particular con la tierra y el territorio. Sin

embargo, como veremos en los siguientes capítulos, el alcance de dicho reconocimiento no ha sido automático. Por el contrario, ha requerido de una intensa discusión jurídica y política que no ha terminado aún.

b) La aplicación del derecho a la igualdad. Este punto está relacionado con el anterior, al entenderse que el déficit de reconocimiento que ha sufrido la población campesina no solo se debe a la ausencia del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación, sino también a un problema de desigualdad. Según el texto constitucional de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, la igualdad tiene una triple estimación en el sistema jurídico: como como valor supremo, como principio fundacional del Estado y como derecho fundamental. Este derecho ha sido invocado para reconocer la protección especial y reforzada con la que cuenta actualmente la población campesina.

c) La aplicación de la función social de la propiedad. A diferencia del principio de diversidad étnica, la función social de la propiedad fue incorporada al marco normativo colombiano mucho antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, concretamente en 1936, como medida para solucionar la disputa por la tenencia de la tierra que desde entonces vivía el país. En virtud de este principio se impuso a los propietarios una serie de restricciones a su derecho de dominio de propiedad, supeditando su ejercicio a la explotación de la tierra productiva so pena de expropiación. El modelo de la función social de la propiedad fue retomado por la Constitución Política con algunas modificaciones. La razón de esta persistencia en la legislación no es otra que la propia persistencia del conflicto por la tierra. Para entender mejor este debate de esencia constitucional a lo largo de esta tesis haremos un recorrido detallado por las diferentes leyes de reformas agrarias que apoyaban los intereses del campesinado y las contrarreformas agrarias que representaban los intereses de quienes buscaban restar fuerza a los mecanismos que aplicaban principios como el de la función social de la propiedad.

3) Un debate por el cumplimiento del derecho fundamental a la paz, que se encuentra consagrado en el artículo 22 de la Carta de 1991 y desarrollado por la Corte Constitucional como un derecho colectivo, un derecho fundamental, un fin

fundamental del Estado y un deber jurídico a cargo del Estado. En este sentido, se entiende que el derecho a la paz conlleva la obligación del Estado de buscar la solución pacífica de las controversias y la terminación del conflicto armado interno. En los siguientes capítulos veremos cómo y de qué manera el derecho al acceso a la tierra ha sido reconocido como uno de los requisitos para la superación de las causas que han dado origen a la guerra. Por esta razón, la discusión sobre los mecanismos con los que el Estado pretende garantizar el acceso a la tierra a favor de las comunidades desplazadas y despojadas durante el conflicto armado se ha insertado en el debate sobre la el alcance del derecho fundamental a la reparación de las víctimas. Esta discusión sigue y seguirá vigente toda vez que el Acuerdo Final de Paz de 2016, que contiene una nueva propuesta de reforma rural integral, se encuentra en etapa de reglamentación y diseño.

Visto lo anterior, podemos decir que los elementos fundamentales que dan razón a la presente investigación son los siguientes: (*i*) la promulgación de un marco jurídico transicional, que se propone superar las causas históricas de la guerra, entre ellas, la cuestión no resuelta de la tierra; (*ii*) la persistencia del conflicto armado y, particularmente, la disputa violenta por la propiedad y la tenencia de las tierras; y (*iii*) la afectación desproporcionada del conflicto sobre la población rural.

Con el fin de alcanzar el principal objetivo de esta investigación esto es, definir el alcance del reconocimiento que otorga el marco jurídico transicional a los campesinos y campesinas en Colombia, especialmente en lo que se refiere al derecho de acceso a la propiedad de la tierra, haremos uso de una metodología de tipo cualitativo, pues no se pretende cuantificar la efectividad de las normas ni tampoco medir sus resultados. Para la comprensión del fenómeno de estudio, es decir, el alcance del mencionado reconocimiento para los campesinos, realizaremos una lectura, recopilación y sistematización de la bibliografía necesaria para la construcción de las bases teóricas e históricas que dan lugar a la protección particular de los derechos de la población campesina en el país a través de un análisis de la doctrina y de la legislación vigente. Así mismo, dedicaremos un apartado especial a las normas

específicas que regulan la protección de la mujer campesina, así como a los impactos diferenciados del conflicto armado sobre las mujeres rurales.

En la siguiente etapa de la investigación se realizará una búsqueda y recopilación de los elementos que componen el marco normativo objeto de estudio, esto es, la Ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios, la Ley 1448 de 2011, conocida también como "Ley de víctimas y restitución de tierras", y sus decretos reglamentarios; y el Acuerdo final de Paz de 2016 firmado por el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, y los decretos que desarrollan su primer capítulo, titulado "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral". Posteriormente haremos una descripción del contenido normativo de dichas leyes y decretos, destacando todo lo relacionado con el sujeto campesino y la protección del derecho al acceso a la tierra.

Finalmente, con el fin de evaluar la calidad del reconocimiento de los derechos en cuestión y determinar cómo y en qué aspectos las normas de justicia transicional representan un avance, un estancamiento o un retroceso respecto de las normas y principios no pertenecientes a la justicia transicional que regulan el acceso a la tierra a favor de la población campesina, adaptaremos, desde un enfoque cualitativo, la metodología de *análisis de indicadores estructurales* de cumplimiento de derechos humanos, desarrollada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2012) y por Gómez Marín y Blanca Quesada (2019). Seguiremos los pasos propuestos por los autores, ajustándolos al propósito de la investigación del siguiente modo:

Primera fase. Seleccionaremos las fuentes que contienen los elementos mínimos de protección del derecho o los derechos relacionados con el acceso a la tierra a favor de la población campesina, de donde extraeremos los *mandatos específicos de protección del derecho*. Realizado este paso, siguiendo criterios de relevancia y recurrencia, crearemos una lista final de mandatos que, para el caso, se denominarán *atributos* del derecho, es decir, los estándares mínimos de protección del mismo.

Segunda fase. Una vez definidos los atributos del derecho, corresponde, según la metodología, la construcción de los *indicadores*, que no son otra cosa que la concreción

de los atributos en formas enunciativas para evaluar la norma objeto de estudio. Así, por ejemplo, si un atributo del derecho a la educación es "acceso a la educación básica gratuita", el indicador que corresponde sería: "La norma reconoce el acceso a la educación básica y gratuita a favor de todo ciudadano español".

Tercera fase. Finalmente, hemos introducido *ex profeso* un último paso que no aparece en los textos usados como referencia con el fin realizar el ejercicio final de comparación entre los elementos mínimos de materialización del derecho, o indicadores, y las normas de justicia transicional objeto de estudio. Se trata de verificar en qué medida las normas que componen el marco jurídico de justicia transicional incorporan los indicadores del derecho o derechos relacionados con el acceso a la tierra a favor de la población campesina. De esta manera podremos comprender, de forma gráfica, la calidad del reconocimiento que otorga la norma al derecho.

Respecto al contenido y a la estructura de esta tesis, la dividiremos en tres capítulos:

El capítulo primero estará dedicado al estudio del sujeto de derechos y a la evolución de los derechos y garantías constitucionales. Estará dividido en dos partes: una general, dedicada al proceso de constitucionalización de los derechos y al análisis del derecho a la igualdad, la titularidad y el ejercicio de las ciudadanías diferenciadas en contextos de sociedades multiculturales, particularmente la colombiana; y una segunda parte más específica, en la que abordaremos el caso concreto de la población campesina, comenzando por una aproximación al concepto de *campesino* y finalizando con un análisis detallado de la protección diferenciada que otorga la legislación colombiana a su favor.

Una vez determinada la protección diferenciada del sujeto campesino en la legislación nacional, en el capítulo segundo elaboraremos el contexto histórico y social del sujeto campesino, para lo cual nos detendremos en el origen y desarrollo del conflicto armado, dedicando especial atención a las afectaciones sobre la población campesina y a la relación entre el conflicto armado y el acceso a la tierra o, mejor dicho, la falta de acceso a la misma. En este capítulo veremos los diferentes conflictos por la tierra

que históricamente han azotado el país y sus consecuencias, como, por ejemplo, el despojo de tierras, el acaparamiento de la propiedad rural y la informalidad en la propiedad de la tierra. También incluiremos un apartado específico dedicado a la historia del movimiento campesino, sus reivindicaciones y sus principales demandas al Estado colombiano. Y, finalmente, el último apartado de este capítulo estará dedicado al impacto desproporcionado del conflicto armado sobre la mujer rural.

Por último, el tercer capítulo será un análisis sobre la norma, no de aquella que establece la protección del sujeto, como en el capítulo primero, sino de la que ampara el acceso a la tierra. Para ello debemos, en primer lugar, especificar los modos en los que se establecen jurídicamente los vínculos con la tierra en Colombia, es decir, la propiedad, la posesión, la tenencia y la ocupación. Seguidamente incluiremos un estudio específico de las leyes de reforma agraria que se han expedido en el país, para, posteriormente, ocuparnos del marco normativo de la justicia transicional, objeto central de nuestro análisis legislativo. Aquí veremos una a una las leyes de justicia transicional promulgadas, haciendo especial énfasis en las disposiciones que se refieran a la protección del sujeto campesino y el acceso a la tierra. Al igual que en el capítulo anterior, en este incorporaremos un enfoque de género, haciendo algunas referencias a las normas específicas de protección de la mujer rural. Y, finalmente, aplicaremos la metodología descrita de los *indicadores de derechos humanos* para establecer el nivel y la calidad del reconocimiento del derecho al acceso a la tierra a favor de la población campesina en las normas de justicia transicional.

Sin más, y en consonancia con la teoría de la democratización de la interpretación constitucional, desarrollada por Häberle, quien afirma que "la constitución se desarrolla a través de la interpretación viva de todos los ciudadanos y de aquellos profesionales ocupados con la interpretación constitucional" (Valadés, 2006: 147), esperamos que las siguientes páginas contribuyan a tal efecto, o al menos alienten el debate sobre el acceso a los derechos fundamentales en las sociedades que intentan hacer su transición de la guerra a la paz.

I. El sujeto de derechos, entre la universalidad y el reconocimiento de las minorías: un análisis contextualizado en Colombia

1. La evolución de los derechos y de las garantías constitucionales

Los derechos fundamentales, dice Ferrajoli (2006), son una conquista del más débil; un cúmulo de victorias que han sido el resultado de revueltas, revoluciones y consensos. La introducción de estas reformas, impulsadas por movimientos "liberales, socialistas, feministas, ecologistas y pacifistas" (116), han permitido la evolución de las cartas constitucionales hacia un creciente reconocimiento de un mayor número de derechos.

Un breve repaso al desarrollo histórico de las garantías fundamentales podría comenzar con los precedentes más conocidos del final de la época feudal, en la Edad Media, y al comienzo de la Edad Moderna, cuando, más que derechos, se otorgaban beneficios y concesiones a determinados colectivos cuyos títulos o calidades particulares les hacían merecedores de estatus jurídicos privilegiados. Sin embargo, durante los mencionados periodos, también hubo algunos casos excepcionales en los que se reconocieron derechos a favor de algunos grupos sometidos por el poder monárquico: acaso el precedente más famoso de la Edad Media sea el de Juan Sin Tierra y la Carta Magna inglesa de 1215, en la que se establecieron límites al poder real a favor de los nobles, quienes demandaron la firma de un estatuto de libertades para detener lo que consideraban comportamientos abusivos del monarca.

Además de estos *contratos de dominación*[1] (Fioravanti, 1998), se destacan también entre los referentes más conspicuos de este proceso de desarrollo de los derechos individuales las Leyes de Indias, o Nuevas Leyes, de 1542, firmadas por Carlos V,

[1] El autor denomina "contratos de dominación" a los pactos del siglo XIII y XIV entre el rey y algunos estamentos

influido por las repetidas denuncias de fray Bartolomé de las Casas y otros religiosos asentados en los territorios bajo dominio español en América. El objetivo del precepto era "la gobernación de las indias y el buen tratamiento y conservación de los indios" mediante una reforma al sistema de encomiendas[2], las cuales, a juicio del fraile dominico, se habían convertido en fuente de maltrato y esclavitud de los indígenas de la América española. El texto incluyó la prohibición de nuevas concesiones de encomiendas, así como la devolución a la Corona de los ya existentes con la muerte del encomendero, también proscribió la esclavitud, así como otras fuentes de maltrato hacia los indios. Si bien los encomenderos se resistieron a la implementación de la norma, se debe reconocer que, más allá de su eficacia, este texto representó un avance valioso en la concesión de derechos y un precedente normativo significativo para los periodos venideros (Recopilación De Leyes De Los Reynos De Las Indias, 1998).

Otro antecedente lo señala Cruz Villalón (1989),[3] para quien la expedición de la *Petition of Right*, y la *Bill of Rights*, textos ingleses del siglo XVII que también estaban dirigidos a limitar el poder real, incluyeron desde entonces "derechos en el sentido moderno de la palabra, aunque en la forma de *common law* de los ingleses" (41). Sin embargo, no fue hasta la caída de las monarquías absolutistas a finales del siglo XVIII, con las revoluciones norteamericana y francesa, que se emitieron auténticas declaraciones de derechos que resultaron trascendentales para el inicio de una nueva era en el reconocimiento y positivación de garantías universales: la Declaración de los Pueblos de Virginia de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. La primera proclama textualmente que

> todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran a estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o despojar a su posteridad; a saber, el goce de la vida y la libertad, con los medios para adquirir y poseer propiedad, y perseguir y obtener felicidad y seguridad.

[2] La encomienda fue una institución jurídica creada para regular la distribución de la mano de obra en la América de la colonia. Consistía en la adjudicación de una comunidad de indios a un beneficiario o encomendero que se obligaba a dar protección y a evangelizar a sus encomendados. Y estos, a cambio, debían responder con un servicio personal o con su trabajo.

La segunda, con un catálogo más amplio de derechos, establece en su artículo segundo que

> la meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Estos preceptos, como afirma Cámara (2020), revelan las finalidades esenciales que persiguieron las revoluciones burguesas del siglo XVIII: "La limitación y control del poder y el reconocimiento de libertades y derechos".

Cruz Villalón (1989), ya citado, advierte una importante semejanza entre estas dos declaraciones. Afirma que la Declaración de Virginia de 1776 no sólo es de una enunciación de derechos, sino que además contiene "el diseño básico de la estructura del Estado" (44), pues la mitad de los dieciséis artículos que la componen están dedicados a dicha materia; "algo muy semejante" a lo que ocurre con la Declaración Francesa. La reflexión que hace el autor sobre este punto es valiosa para la teoría constitucional y para el debate sobre el origen del Estado Social de Derecho que veremos más adelante. A su juicio, esta analogía demuestra que "tanto los derechos del hombre en sociedad como la estructura política en sociedad son parte, expresión y consecuencia del pacto social"; por tanto, "no cabe hacer diferencias cualitativas entre «parte dogmática» y «parte orgánica»" (45). Parte de la explicación de esta y otras características sustanciales de las primeras declaraciones de derechos universales puede hallarse en algunos modelos históricos que sirvieron para la fundamentación de los derechos surgidos con los primeros brotes del liberalismo en el siglo XVII. Una descripción eficaz puede encontrarse, por ejemplo, en la *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978* (2004).

El modelo historicista, al que perteneció "parte del movimiento ilustrado de los siglos XVII y XVIII", promovía una reforma gradual y conservadora de las instituciones monárquicas basada en la costumbre y en la tradición histórica. Los nuevos derechos serían producto de un pacto entre el rey y los representantes de la comunidad. Los beneficiarios de estas garantías seguirían siendo los grupos

estamentales, mas no los individuos como en otros modelos. La tradición sería, por tanto, no solo la base de la titularidad sino también del contenido de los derechos, los cuales "se concebían, ante todo, como límites a la acción del poder regio, dirigidos a proteger la persona (derecho de habeas corpus, prohibición de tormentos) y los bienes (no privación arbitraria de la propiedad) de los miembros de la comunidad" (15). Aquí prevalece la "fuerza normativa de la costumbre" (Fioravanti, 1998: 28).

Por lo que se refiere al modelo iusracionalista, los derechos tienen su origen en la naturaleza humana, que sólo puede ser percibida y explicada a través de la razón. Todo derecho es reconocido por la naturaleza que le es inherente al *hombre*. Los derechos naturales, por tanto, preexisten al Estado, en un estadio denominado como "de naturaleza" en el que se acude a un "pacto social" para garantizar la seguridad de los individuos. Es por ello, según los autores, que las declaraciones del siglo XVIII se limitaron sólo a enunciar la existencia de algunas garantías, pues estas "no crean derechos, sino que se encargan de "recordarlos" a sus titulares" (17).

Una de las consecuencias del gran acuerdo colectivo es la cesión de una parte de la libertad absoluta que se tiene en el "estado de naturaleza" a favor de un Estado y unas instituciones que se valen de esta renuncia parcial para reglamentar y garantizar la convivencia y la permanencia de las libertades. Los "derechos naturales", una vez limitados, se denominan «derechos civiles», cuya titularidad es atribuible a todo ser humano por ser parte de su propia naturaleza. No ocurre así con los derechos de participación, que nacen con el pacto social y con la nueva sociedad que allí se forma; razón por la cual, su titularidad debe ser decidida por las instituciones del pacto.

El modelo positivista reinterpreta dos de los postulados del iusracionalismo: (*i*) "Utiliza una idea de estado de naturaleza idéntica pero difiere en el contenido y resultado del pacto social", pues no considera el acuerdo como una renuncia parcial de la libertad natural y los derechos, sino como una cesión absoluta a favor del Estado; y (*ii*) "disiente en la valoración misma de los individuos en el estado de naturaleza" al afirmar que en este estado no existían "leyes naturales", en el sentido jurídico de la palabra, sino solamente capacidades, particularmente para la supervivencia. La

ausencia de ley, por tanto, es ausencia de garantías, de allí que los derechos sólo puedan provenir del Estado, quien esta vez no es el que los declara sino el que los crea. Aquí el autor, citando a Constant y Daunou afirma que "sólo cuando un ámbito de autodeterminación cuenta con protección jurídica –tanto normativa como jurisdiccional– puede hablarse, con propiedad, de un auténtico derecho subjetivo" (19).

Fioravanti (1998), pone énfasis en otros aspectos y varía levemente el paradigma agregando otros dos modelos a la lista que acabamos de presentar: el *individualista* y el *estatalista.* El autor explica estos modelos a través de la historia de la revolución francesa y la americana; no sin antes advertir que, (*i*) a pesar de la prevalencia de alguno de ellos en cada momento de la historia, estos paradigmas se mezclan y tienden a combinarse en algunos o varios de sus aspectos, debido a la complejidad del contexto en el que surgen y se desarrollan, así como a las experiencias previas de las que se alimentan. La fusión de los modelos es un remedio para conciliar los extremos. De ahí la segunda aclaración; pues, (*ii*) llevadas al límite, estas formas teórico-doctrinales de fundamentar las libertades se vuelven tan dañinas que necesitan contrapeso con los demás modelos para así "corregir (y) prevenir ciertas posibles degeneraciones". He aquí un ejemplo que ofrece el autor:

> El modelo historicista tiene su posible degeneración en el inmovilismo -es decir, en una situación en la que las libertades no son otra cosa que lo que resulta del orden de las cosas históricamente dado- y el estatalismo tiene su degeneración en el despotismo- es decir, en la dificultad de limitar con seguridad el desarrollo de la soberana potestad pública con fines de garantía (56).

Estas razones se entenderán mejor una vez hagamos referencia a los mencionados modelos y a su peso en las revoluciones del siglo XVIII. El *individualismo* puede definirse como aquel modelo en el que "la presunción fundamental es la libertad", el "máximo derecho individual es el de presumirse libre mientras una ley no diga lo contrario" y según el cual "todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido" (40). Bajo esta forma de fundamentación la ley se convierte en la fuente principal de regulación de las preciadas libertades, y sólo a través de ella se puede obligar a los ciudadanos a hacer o dejar de hacer lo que estrictamente ordene.

En el *estatalismo*, sin embargo, "no existe ninguna libertad y ningún derecho individual anterior al Estado, únicos capaces de ordenar la sociedad y de fijar las posiciones jurídicas subjetivas de cada uno" (48). A diferencia del iusracionalismo y el positivismo, en este modelo no se presume la existencia de un estado anterior al Estado, ni mucho menos la presencia de sujetos con capacidad política y autonomía, capaces de crear instituciones, debido a que sólo se trata de "una multitud disgregada de individuos". Es por esta razón que, para el autor, una de las principales y más importantes diferencias entre este y los demás modelos, es que en este "el poder constituyente es incompatible con la perspectiva estatalista" (42). De ahí que, según el estatalismo, sólo pueda hablarse de "pueblo" o "nación" con posterioridad al surgimiento del Estado.

Para Fioravanti (1998) la Revolución francesa estuvo influida tanto por el modelo individualista como por el estatalista, con un fuerte componente contractualista y un claro rechazo al historicismo. Durante el proceso de ruptura con las antiguas estructuras de dominación y el establecimiento de un nuevo gobierno, Francia se debatió entre los límites otorgados al nuevo pueblo soberano y la resistencia a la consolidación de nuevas instituciones; esto con caras consecuencias en forma de conflictos y vidas humanas para la nueva república. Como advertía el autor, los excesos en la aplicación de un determinado modelo, esta vez el individualismo, condujo al *radicalismo democrático jacobino*, en el cual

> la voluntad soberana del pueblo evita constituirse, en definitiva, no produce constitución, en el sentido de que no quiere y no puede producir instituciones políticas estables. La constitución es así simplemente lo que el pueblo soberano quiere que sea, de manera elástica, en función de las exigencias políticas del momento (Fioravanti, 1998:68).

Lo ejemplifica bien el artículo 28 de la Constitución jacobina de 1793, que establece que "el pueblo soberano puede cambiar continuamente de constitución, y en cuanto soberano no puede ni debe encontrar en ella un obstáculo demasiado rígido y consistente" (Fioravanti, 1998: 74). Al entender las desventajas de esta cláusula, el carácter estatalista terminó cobrando relevancia en el proceso revolucionario y se reconoció en la ley "general y abstracta" la capacidad de garantizar las libertades

fundamentales, y en los legisladores "soberanos", la autoridad para actuar en nombre de la soberanía del pueblo. De esta manera, se limitó el uso abusivo de algunos modelos y se terminó configurando lo que Cámara ha denominado como los pilares fundamentales de la revolución francesa: "1) los derechos naturales e inalienables del hombre; 2) la soberanía de la nación, de la que emana toda autoridad; 3) la división de poderes; y 4) la ley como expresión de la voluntad general" (2020).

A diferencia de la revolución francesa, en la americana predominaba una valoración muy distinta sobre el régimen anterior. Aunque los líderes de la revolución se sentían "orgullosamente *Englishmen*", el aumento de los impuestos sobre algunas colonias americanas por orden del parlamento inglés, generó un descontento que llevó a los colonos a la revuelta y, en última instancia, a la independencia. La actitud de los legisladores ingleses fue considerada por aquellos como una violación del ejercicio de la libertad y la autonomía de los americanos, una intromisión injusta sobre la facultad de las colonias de tener parte en las decisiones fiscales que les afectaban: "Lo que en un origen fueron realidades puramente económico-comerciales se habían convertido en realidades político-constitucionales" (Fioravanti, 1998: 80).

Según Cámara (2020), en este proceso revolucionario se aprecia una combinación de los modelos "individualista con el historicista añadiendo un fuerte recelo antiestatalista" (párr. 21). El autor llega a esta conclusión porque, entre otras razones, quienes defendían un cambio de gobierno consideraron que la valiosa herencia de derechos y libertades del sistema de la *common law* estaba siendo desconocida por el poder legislativo; así que la revolución, más que una rebelión contra un régimen que consideraban injusto, era, por el contrario, una forma de reivindicación de estos valores.

Es así que el incipiente sistema americano se empeñó en destacar la libertad como base fundamental del nuevo ordenamiento constitucional, fijando claros límites al poder del legislador; restricciones que Bastida (2004) afirma que iban en dos sentidos: por un lado, la Ley "no podía vulnerar los derechos contenidos en las disposiciones constitucionales" debido al sometimiento que todos los poderes debían guardar al texto constitucional; y por otro, "tampoco podía conculcar derechos y libertades que,

aunque no se hubiesen recogido en la Constitución, se entendían reservados por el pueblo, es decir, derechos naturales que el pueblo soberano no había cedido a los órganos estatales" (22). El texto constitucional, adoptado en 1787, fue complementado en 1791 con las primeras diez enmiendas, conocidas también como *Bill of Rights*, que introdujeron en el texto algunos derechos de libertad, que no estaban expresamente contenidos en la Constitución: la libertad religiosa, el derecho a poseer armas, la libertad de prensa, de expresión, la libertad de reunión, entre otros. Además de las garantías de las libertades personales, estas enmiendas también reforzaron los límites al poder del gobierno en los procesos judiciales, así como la reserva de algunas facultades y derechos a favor de los ciudadanos en ámbitos en los que, como se ha dicho, el Estado no puede intervenir.

Lasalle (2012), en su conferencia de 1862, resume muy bien los conflictos que subyacen en el surgimiento de las primeras cartas constitucionales a las que hemos hecho referencia. Coincidiendo en este punto con Fioravanti, afirma que "los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder, la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen" (64). Estos "factores reales de poder" no son otra cosa que las fuerzas activas de la sociedad que cuentan con suficiente capacidad de incidir en la elaboración y ejecución de las leyes y las instituciones jurídicas. A mediados del siglo XIX, este poder residía en la monarquía, el ejército, la aristocracia, los banqueros, la pequeña burguesía, la clase obrera, entre otros. Para el autor, cuando

> se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y, a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas (42)

Según Lasalle hay una Constitución real y efectiva y otra escrita u "hoja de papel", en este sentido, una Constitución escrita es buena y duradera cuando corresponde a la Constitución real, de lo contrario "estalla inevitablemente un conflicto" pues "tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país" (56). Esta correlación y tensión constante entre los movimientos sociales, las

instituciones y la norma fundamental, que relata el autor, sigue rigiendo las tensiones constitucionales actuales. Como veremos en los siguientes apartados, la constitucionalización de las garantías fundamentales ha sido, en parte, el resultado de conflictos resueltos a través de cauces constitucionales.

1.1. La constitucionalización de los derechos

Para Cruz Villalón (1989), la constitucionalización de los derechos fundamentales comenzó en 1776 con la Declaración de los Pueblos de Virginia, "ni antes ni después" (41). En efecto, a lo largo del siglo XIX, con posterioridad a las revoluciones francesa y americana, hubo una expansión significativa del constitucionalismo; y con ello, una ampliación en la garantía de los derechos. Sin embargo, en el continente europeo sobrevinieron serios retrocesos en esta materia a causa del establecimiento de dictaduras y el regreso de algunas monarquías. El reconocimiento de los textos constitucionales fue parcial y limitado, Cámara (2020), afirma que durante esta época

> no hubo, pues, Estado constitucional de Derecho sino Estado legal de Derecho, (…) las constituciones adquirieron durante este largo periodo el valor meramente programático de un ideal político. Fueron consideradas, al fin y al cabo, como si de un documento político se tratara, esto es, estaban privadas de valor normativo y, por tanto, se mantenían carentes de su teórica superioridad en beneficio del "derecho positivo" estatal cuyo centro es la ley (párr. 33).

Coincidiendo con Cámara, algunos autores, entre los que se encuentra Ferrajoli (2006) denominan esta fase como *Estado legislativo de derecho,* fruto de un modelo *paleopositivista* con las limitaciones que posteriormente fueron superadas durante el periodo del Estado constitucional. No obstante esta apreciación limitante de las constituciones durante este periodo, otros autores, como Bastida (2004), confieren más peso normativo a los textos constitucionales durante este mismo periodo. El autor se refiere particularmente a la *fundamentalización* de los derechos propia de esta época, la cual, ha legado a la teoría contemporánea algunas de las características de los derechos fundamentales que han servido de base para su desarrollo teórico-doctrinal: a) el carácter antropocéntrico, por el cual serán "fundamentales" los derechos esenciales para el ser humano y el desarrollo de su personalidad; b) la razón de ser por la naturaleza del individuo, más no en razón del derecho positivo; c) la calificación de "inalienables, inviolables (e) imprescriptibles", derivada de una concepción en la que

el Estado y la sociedad están separados y en la que la ley solo está habilitada para limitar el ejercicio de los derechos en casos excepcionalísimos; d) la connotación de carácter privado, al tratarse de derechos cuya única relación con el poder público es su propio carácter defensa ante las injerencias del Estado, de ahí la denominación de "libertades negativas, libertades civiles o derechos de libertad" que "se articulan jurídicamente como derechos reaccionales o de defensa" (27-30).

Ahora bien, para hablar de derechos fundamentales durante la época del Estado liberal burgués, Bastida Freijedo (2004), citando a C. Schmitt, aclara que en este periodo se consideran como fundamentales aquellos derechos que

> pueden valer como anteriores y superiores al Estado, aquellos que el Estado, no es que otorgue con arreglo a las leyes, sino que reconoce y protege como dados antes que él, y en los que sólo cabe penetrar en una cuantía mensurable en principio y sólo dentro de un procedimiento regulado (23).

Sobre los derechos fundamentales en particular y su evolución hablaremos en el siguiente apartado. Por ahora, baste decir que a este periodo se remonta su aparición y caracterización.

Tras la crisis del Estado liberal, a finales del siglo XIX, se abrió paso el Estado constitucional de Derecho, este tránsito, que fue fruto de significativos acontecimientos económicos y sociales

> (…) supone mucho más que un simple sometimiento de la ley a la constitución. Responde a exigencias sociales ineludibles y expresa una nueva filosofía política. Frente a la democracia radical, que reflejaba la supremacía de un grupo social homogéneo, la democracia constitucional se fundamenta en el pluralismo y en el consenso (Balaguer Callejón, 2022: 43).

Algunos de estos hechos incluyen, de un lado la Revolución industrial, que comenzó en la segunda mitad del siglo XVIII en el Reino de Gran Bretaña, pero que luego se extendió a Estados Unidos, el resto de Europa y progresivamente al resto del mundo, transformando la vida económica a través de la tecnificación y masificación de producción de bienes y servicios. En este contexto surgieron nuevos grupos sociales, como el obrero, y con ellos nuevas demandas de protección jurídica y de reconocimiento. Coincidiendo con Balaguer, Ridola (2003) afirma que el Estado constitucional trajo grandes transformaciones a la escena jurídico-social,

particularmente a partir de la primera Guerra Mundial, pues, "la Constitución, ya no es tan sólo fuente de un conjunto de mecanismos para limitar el poder, sino ante todo fundamento de legitimación de democracias que se basan en la comparación entre grupos, clases sociales, intereses y aspiraciones diferentes" (6). Hubo entonces una extensión "del radio de acción" de los derechos, generada en parte, por la ampliación del catálogo de garantías constitucionales. Esta transformación de los derechos refleja, según el autor el nuevo rol de las constituciones, las cuales

> (…) constituyen un factor de reducción de la complejidad social y de aligeramiento de la competitividad que se descarga en el proceso político, pero al mismo tiempo contribuyen a ofrecer salidas, al orientar axiológicamente dichos derechos y al canalizarlos al interior de un marco de valores y de objetivos fundamentales, que reflejan los complejos equilibrios de las sociedades pluralistas (7).

El Estado constitucional ha legado importantes avances en la historia de las garantías fundamentales. Matteucci (1998), en su texto *Organización del poder y libertad*, recoge tres de ellos: a) la concepción individualista y antropocéntrica, fruto del Humanismo y la Ilustración, que rompió con la visión rígida y jerarquizada de la sociedad y reconoció al individuo la capacidad de darse su propio estatus; b) el Estado laico, en el que la libertad religiosa no era vista como un "mal tolerable" sino como un derecho en una nueva sociedad en la que surgen diferentes oficios, artes y profesiones; y, c) El "mercado" y la "opinión pública" (260) como nuevos espacios políticos de libertad, "donde regían reglas objetivas e impersonales, las cuales premiaban al mejor y castigaban al peor"(261). La realización del individuo ya no estaba basada en el *status* sino en el desarrollo de sus propias capacidades. De otra parte, el espacio de opinión y el debate público, reservado para algunos privilegiados, se modificó para dar lugar a las ideas de hombres libres en los que el Estado no puede intervenir.

América Latina no fue ajena a estos cambios. Con la expansión de la agroindustria a principios del siglo XX, la explotación a gran escala de cultivos y materias primas generó una base extensa de trabajadores que no tardaron en reivindicar mejoras salariales, y en el caso colombiano, también acceso a la propiedad de la tierra rural. Como puede leerse en detalle en el capítulo segundo de esta tesis, las protestas, aunque fueron reprimidas violentamente por los gobiernos de la época, también motivaron cambios normativos sustanciales.

Por otra parte, con la conclusión de la Primera Guerra Mundial, se generó un movimiento importante de profundización en el reconocimiento y protección de los derechos constitucionales que impulsó a

> que nuevas constituciones como la mejicana de 1917 y, en nuestro continente, la alemana de 1919, la austriaca de 1920 y la española de 1931, alojaran en su seno profundas y sustanciales modificaciones a partir de las luchas y el impulso del movimiento obrero en alianza con nuevas formaciones políticas socialistas, republicanas y progresistas (Cámara, 2020: párr. 34).

De estos ejemplos se destaca la Constitución alemana de Weimar de 1919, que incorporó en el apartado referido a los "Derechos y deberes fundamentales de los alemanes", el sufragio universal, el acceso a la seguridad social, a la salud, a la vivienda y a la educación a cargo del Estado; así como el derecho de los trabajadores y de los obreros industriales a la libertad de asociación y a la huelga. Para Häberle (2021) esta Constitución se erigió como un verdadero avance en términos de garantías no sólo "por su catálogo de derechos fundamentales" sino, además, por "su orientación hacia la justicia y el interés general, la división de poderes con la independencia del juez, la democracia parlamentaria en el contexto de un Estado social, la pluralidad cultural federal, sus aspectos económicos y sociales, y todo ello al servicio de la paz y la justicia" (93). Así mismo, se reconoce la Constitución de la I República Austriaca de 1920, que contenía un sistema concentrado de control constitucional y un recurso de amparo de los derechos. Finalmente, algunos de los legados más notables del Estado constitucional de Derecho, bajo el influjo de la obra de Hans Kelsen, son la institucionalización del control constitucional y la creación de Tribunales constitucionales (Kelsen, 1995). Se otorgó por fin a la Constitución la supremacía normativa y la naturaleza vinculante de los poderes públicos a su mandato. No obstante, este valioso avance en el reconocimiento de los derechos se vio nuevamente opacado por el auge de los totalitarismos y la Segunda Guerra Mundial.

1.2. El Estado social de derecho

Nuevamente, al término de la Segunda Guerra Mundial, surgió una renovada necesidad de reforzar la protección de los derechos tan duramente golpeados durante

el conflicto y el Holocausto. A este necesidad se sumaron nuevas demandas sociales cuya satisfacción reclamaba la intervención directa del Estado, que, aunque durante el periodo liberal clásico se había vinculado negativamente al cumplimiento de las garantías fundamentales (obligaciones de no hacer), se tornaba ahora imprescindible para asegurar, de una forma más eficiente, la igualdad, frente a las desventajas sociales y jurídicas de los colectivos más vulnerables, en riesgo de ser víctimas de discriminación o incluso de políticas de exterminio. Fue entonces en Alemania, un país urgido por superar su pasado totalitario y por reconstruir sus instituciones económicas y políticas, donde se expidió una nueva constitución, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que agregó formalmente, en los artículos 20 y 28, el calificativo "social" al título del Estado de Derecho.

Sin embargo, como señala Fioravanti (1998), los modelos de fundamentación de los derechos no surgen de la nada, y este caso no es la excepción. Puede decirse que la forma del Estado social de Derecho ha sido modelada particularmente por la herencia del Estado de bienestar y del Estado constitucional democrático.

El primero, impulsado especialmente por el movimiento obrero europeo que reclamó la ampliación del reducido Estado liberal para garantizar estándares mínimos de existencia, tuvo como uno de sus principales logros la proclamación de la ya mencionada, Constitución alemana de Weimar de 1919, "cuyo articulado sentaría (los) principios estructurales" del Estado social de derecho (Vita, 2019: 364), al proponer "una preponderancia del Estado sobre el ámbito privado económico liberal, pero siempre respetando las herramientas del estado de derecho" (Vita, 2019: 365). El jurista socialdemócrata alemán, Herman Heller, uno de sus principales defensores y "tributario también de la concepción constitucional de Ferdinand Lassalle" (Vita, 2019: 354), se empeñó en "demostrar que el verdadero contenido de la Constitución de Weimar tenía que ser caracterizado precisamente desde esa fórmula de democracia social en la forma de Estado de Derecho, y que era misión de la Ciencia jurídica, así como de la clase trabajadora, actuar a favor de la realización de esa exigencia constitucional" (Abendroth, 1986: 20).

Por otra parte, al Estado constitucional el Estado social de Derecho le debe la libertad de las personas frente a las intervenciones del Estado, la participación del individuo en los procedimientos democráticos, la igualdad jurídica y, sobre todo, la consagración de un catálogo de principios y derechos fundamentales. Así, tras la inclusión del principio del Estado Social en la definición del Estado, los derechos fundamentales adquirieron además la función de garantizar el mínimo vital y la creación de la igualdad real con nuevas garantías de orden social y económico (Bernal, 2015: 1587).

Algunos autores, como Cruz Villalón (1989), Pérez Luño (2013) y Ferrajoli (2019), identifican el inicio del Estado social de Derecho en este periodo de la historia, es decir, a comienzos del siglo XX. Otros, como Bockenforde (1993), hacen alusión a precedentes que se remontan incluso al siglo XVIII, con la Constitución francesa de 1793 o "Constitución jacobina", la cual

> contiene el punto de partida de los derechos fundamentales sociales cuando dispone en el art. 21: La sociedad [se hace cargo] del sustento de los ciudadanos caídos en desgracia, sea dándoles trabajo o asegurando el medio de su subsistencia a aquéllos que carecen de trabajo (72).

El modelo del Estado social declarado en la constitución se extendió progresivamente por Europa (en España con las constituciones de 1931 y 1978, en Italia en 1949 y en Francia en 1958) y Latinoamérica (en Colombia, con la Constitución de 1991, en Perú en 1979, Nicaragua en 1987, Brasil en 1988, Venezuela en 1999 y Ecuador en 2008), con las particularidades propias de cada país, que corrigieron las limitaciones del Estado liberal y proclamaron nuevas cartas constitucionales acogiendo como fundamento el principio de justicia social y el acceso real y efectivo (igualdad material) a los derechos fundamentales.

Bockenforde (1993) resalta las consecuencias de este nuevo enfoque colectivo en las obligaciones del Estado, particularmente en materia fiscal y económica, donde la distribución de recursos escasos "pasa de ser una cuestión de discrecionalidad política a una cuestión de observancia de los derechos fundamentales". El control de constitucionalidad derivado del poder normativo de la Constitución es esencial en este tránsito, de ahí que, para adoptar las decisiones sobre las prioridades económicas,

la jurisdicción "se desplaza del Parlamento, o, en su caso, del Gobierno como detentador de la competencia presupuestaria, a los Tribunales, y en última instancia al TCF" (Tribunal Constitucional Federal de Alemania) (65). Así se crea una nueva relación entre los ciudadanos y la administración pública, mediada por los jueces con jurisdicción constitucional, quienes tienen entre sus obligaciones proveer de mayor eficacia a la garantía de los derechos, un cambio sustancial con los modelos anteriores, donde el valor de los mismos era más formal y simbólico. En palabras de Bastida Freijedo (2004), "la garantía judicial de los derechos puede desembocar en un control político al Gobierno si se estima que éste vulnera determinados derechos por no destinar suficientes recursos para hacer practicable su ejercicio" (64). Sin embargo, el poder de los tribunales constitucionales como máximos intérpretes de la constitución, con facultades excepcionales y preferentes, conlleva un grave riesgo, o como lo diría Fioravanti, una posible *degeneración del modelo,* ya que

> los recursos son escasos y que los derechos sociales programan fines, pero no los medios para alcanzar esos fines, el problema de interpretación se hace insoluble y un activismo judicial puede trastocar el Estado de derecho, mutándolo en un Estado judicial. El criterio de los tribunales se sobrepondría al del legislador y el Gobierno, pues serían aquellos los que acabarían por seleccionar las prioridades (Bastida Freijedo, 2004: 64).

Como veremos párrafos más adelante, en Colombia se ha llegado a calificar de "control constitucional hipertrofiado" (Betancur, 2016:11) el resultado de algunas sentencias emitidas por la Corte Constitucional en las que se pronuncia y emite órdenes muy concretas sobre la política fiscal y tributaria en el país. Algunos atribuyen este exceso a la interpretación que el mismo Tribunal ha hecho del artículo primero de la Constitución Política:

> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, (…) democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const. P., 1991: art. 1).

De este precepto la Corte ha definido el alcance del Estado social de derecho otorgando a los conceptos de dignidad humana e interés general un valor normativo sobresaliente, convirtiéndolos en categorías jurídicas vinculantes. Por ejemplo, en la sentencia de constitucionalidad *294* de *2021* la Corte sostiene que la dignidad humana

debe entenderse en dos dimensiones: 1. Por su función normativa: como "un valor fundante del ordenamiento jurídico, un principio constitucional y como un derecho fundamental autónomo"; y 2. Desde el objeto concreto de protección: (*i*) la autonomía o la "posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera), (*ii*) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), y, (*iii*) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)" (CC, C-294/21: 2021).

Como veremos con detalle en los próximos apartados, en el proceso de definición de los derechos fundamentales que ha hecho la Corte a lo largo de su jurisprudencia, el concepto de dignidad humana ha sido determinante para establecer el criterio de la fundamentalidad del derecho.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con la dignidad humana, la Corte considera que el interés general no es un criterio susceptible de aplicación inmediata. Es más bien un criterio de interpretación, y como tal, debe estar mediado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad con el fin de armonizar, en determinados casos de tensión constitucional, su aplicación con el interés de carácter particular, especialmente con los derechos fundamentales.

El valor jurídico que adquiere la prevalencia del interés general en Colombia se deriva de su relación con otra de las bases del Estado social de Derecho: el carácter multicultural y pluriétnico de la Nación, que reconoce la existencia de pueblos indígenas, raizales, palenqueros y otras minorías que cuentan con la protección especial y diferenciada de la Constitución. Esta categoría de interés general ha sido la base de importantes decisiones que ha tomado el Tribunal, tal es el caso de la *Sentencia C-192 de 2016*, mediante la cual declaró inexequible algunas expresiones contenidas en los parágrafos de los artículos 23 y 24 de la Ley 1617 de 2013, al considerar que el legislador no puede desconocer la prevalencia del interés general, así como la función social y ecológica de la propiedad privada al establecer límites al poder de modificación de uso del suelo por parte de las administraciones locales.

En conclusión, para la Corte Constitucional la suscripción del Estado social de Derecho contenido en el artículo primero de la Constitución no es una "declaración romántica" del constituyente; todo lo contrario: es "un rasgo esencial del sistema jurídico que se proyecta más allá de los mismos textos superiores y cobija la totalidad del sistema jurídico" (CC, T-1430/00: 2000). En este sentido, el Tribunal resalta la importancia de los valores y los principios en el Estado social de Derecho, recordando que, mientras los primeros apuntan al futuro, señalando los fines que deben seguir tanto la sociedad como las instituciones, particularmente los legisladores; por su parte, los principios, adquieren bajo este modelo una relevancia normativa sin precedentes al ser considerados "normas de aplicación inmediata", debido a que no sólo apuntan al presente, al deber ser, sino que además, limitan el actuar político y axiológico de la administración, restringiendo, por tanto, el ámbito de interpretación de la norma dentro de los límites materiales contenidos por estos (CC, T-406/92: 1992).

1.3. Los derechos fundamentales en el Estado social de derecho

Como hemos visto, los derechos fundamentales han dejado de ser una simple barrera de protección de las libertades individuales. Con el paso del tiempo su importancia ha cobrado cada vez más alcance en los estados democráticos. Al hacer un repaso por algunos de los autores que abordan el tema (Pérez, 2013; Greppi, 1999; Ferrajoli, 2007c-2019) encontramos que los derechos fundamentales han sido definidos de múltiples maneras: como un marco de protección de situaciones jurídicas subjetivas, un conjunto de valores básicos, el resultado de consensos elementales entre diferentes fuerzas de la sociedad, el regulador de las relaciones sociales entre los ciudadanos y de estos con el Estado, una pauta que marca los límites y los fines de la acción política, entre otros. Esto coincide en parte con lo señalado por Greppi (1999), para quien los derechos "habrían llegado a ser realmente fundamentales sólo a partir del establecimiento de determinados mecanismos institucionales de garantía" (285).

López Medina (2008), quien sitúa la aparición de los derechos fundamentales principalmente después de la segunda postguerra, aclara que con anterioridad se

empleaban términos como derechos civiles, libertades públicas y derechos humanos que, como veremos a continuación, aunque no son sinónimos, comparten sustanciales semejanzas Respecto al origen del término *derechos fundamentales* (*droits fondamentaux)* Pérez Luño (2013) lo sitúa en 1770, cuando comenzó a ser usado por el movimiento político e intelectual que condujo a la Revolución Francesa y, con ella, a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.

Respecto a la variedad de definiciones que se encuentran en la literatura, Robert Alexy, en su *Teoría de los derechos fundamentales* (1993), resalta lo problemático que esta diversidad de términos puede llegar a resultar si se mira "más de cerca" cada uno de ellos. El autor señala la importancia de la dogmática en el proceso de construcción de los conceptos y las instituciones jurídicas. Para el caso particular de los derechos fundamentales afirma que no existe claridad conceptual suficiente en la fundamentación de esta teoría:

> Así, para sólo mencionar un ejemplo —cuya extensión es por cierto notable, pero por lo demás, en modo alguno atípica— Scheuner en un artículo utiliza con respecto a los derechos fundamentales entre otras, las siguientes 21 expresiones con connotaciones teórico-estructurales: "garantías de libertad", "principios de conformación social", "elementos de ordenación social", "principios constitucionales", "barrera", "objetivo", "misión", "directriz obligatoria", "determinaciones en su contenido institucional funcional", "máximas"[1], "determinaciones objetivas", "marco", "libertades de los derechos fundamentales", "objetivos de los derechos fundamentales", "participación", "determinación de los fines del Estado", "concepciones de fines", "vinculación a fines", "mandatos legislativos" y "directrices" (41).

Alexy advierte que, "si no existe claridad acerca de la estructura de los derechos fundamentales y de las normas sobre derechos fundamentales, no es posible lograr claridad en la fundamentación *iusfundamental*" (41). Esto no solo por las consecuencias que se derivan de esta variedad terminológica, sino también por la coherencia entre el concepto y la estructura jurídica que lo soporta. Ahora bien, en aras de contribuir tanto a la clasificación como a la aclaración de conceptos, es pertinente hacer mención a lo dicho por Díez-Picazo (2008), quien también se refiere a los diferentes "posibles modos de entender los derechos fundamentales" (40), y distingue específicamente entre los términos «derechos humanos», «libertades públicas», «derechos públicos subjetivos»

y «derechos de la personalidad», también usadas frecuentemente como sinónimos en este campo. El autor sugiere algunas definiciones en aras de disipar eventuales confusiones entre las diferentes alocuciones.

El primer término, *derechos humanos,* es en efecto un sinónimo de *derechos fundamentales* sólo diferenciado por el tipo de ordenamiento jurídico que los reconoce: el derecho internacional para el primero y el derecho interno para el segundo. No ocurre así con la segunda expresión de la lista, *libertades públicas,* que "carece de un significado técnico consolidado, al menos en España" y cuyo uso en la doctrina y en la Constitución española obedece a una mera "reiteración estilística" (40). En el caso de *derechos públicos subjetivos*, sostiene que se trata de una alusión común a los derechos que los ciudadanos ostentan frente a la administración pública, excluyendo por tanto el ámbito privado, que rigen, por ejemplo, el derecho civil o el laboral; de esto concluye que "no todos los derechos públicos subjetivos son derechos fundamentales, ni los derechos fundamentales operan siempre como derechos públicos subjetivos" (41). Finalmente, sobre el término *derechos de la personalidad* el autor sugiere varias de las características que definen a estos como un conjunto de derechos subjetivos, "como atributos de la personalidad susceptibles de apropiación jurídica", como "derechos absolutos cuya infracción ha de repararse por vía de indemnización" (42), que "se caracterizan negativamente por su naturaleza no patrimonial, y positivamente por proteger determinados atributos de la personalidad misma" (41).

Por otra parte, en un intento por superar las dificultades conceptuales que señalan los anteriores autores, Martín Borowsky (2003), discípulo del profesor Alexy, propone tres tipos de definiciones de derecho fundamental que, a nuestro juicio pueden llegar a ser complementarias: a) la *formal*, según la cual son derechos fundamentales aquellos contenidos en el texto de las constituciones políticas. Sin embargo, las limitaciones de esta definición radican en la existencia de cartas que no incluyen en su catálogo todos los derechos que pueden considerarse, por vía de interpretación o incorporación, como fundamentales, por lo que el autor sugiere acudir a la clasificación b) *material*, que define los derechos fundamentales como el resultado del

proceso de positivación de los derechos humanos, es decir, su constitucionalización. En dicho proceso la cuestión radica en que "la discusión política acerca del contenido de los derechos humanos, la cual se debe a la existencia de diversas cosmovisiones, se convierte necesariamente en una discusión sobre el contenido de los derechos humanos" (38). Por último, propone la definición c) *procedimental*, también llamada *de importancia* por el autor, que establece los derechos fundamentales a partir de si su garantía y contenido puede ser confiada a las mayorías del parlamento o, por el contrario, al constituyente. Consciente del límite que representan las garantías fundamentales a las decisiones del legislador, el autor considera este como el criterio más idóneo para determinar qué es un derecho fundamental.

Sobre este último criterio, Bastida Freijedo (2004), coincide con Borowsky al señalar que una de las características de los derechos fundamentales es precisamente la indisponibilidad de estos por el legislador, premisa que se deriva de la naturaleza propia de las constituciones como *fuente jurídica suprema* (25). Sin embargo, a la hora de definir qué puede entenderse como derecho fundamental, el autor otorga una mayor consideración a la eficacia y justiciabilidad que se atribuye a este tipo de derechos, cualidades también derivadas de la supremacía de las cartas constitucionales, que junto a la indisponibilidad generan una "potencial disponibilidad inmediata (de los derechos fundamentales) por sus titulares" (25).

> Los derechos fundamentales, además de constituir un sistema de principios y valores objetivos, son ante todo derechos subjetivos, y éstos se definen por la justiciabilidad de sus contenidos, los jueces y tribunales han de cumplir, en el ejercicio de su función jurisdiccional, un papel muy singular respecto de la eficacia de aquéllos.
> Esta función de tutela jurisdiccional se encuentra, sin embargo, doblemente mediatizada por la presencia del legislador y de la jurisdicción constitucional. De un lado, a pesar de que los derechos fundamentales no requieran la *interpositio legislatoris* para ser directamente aplicables, canalizan parte de su contenido subjetivo, la relativa a la facultad de reaccionar judicialmente frente a las intromisiones ilegítimas en su objeto, a través del ejercicio de otro derecho fundamental, el de tutela judicial efectiva, que es un derecho de configuración legal que requiere la mediación del legislador para establecer sus condiciones de ejercicio (166).

Aunque el texto basa la mayoría de sus reflexiones en el caso español y en la Constitución española de 1978, la eficacia directa a la que se hace referencia, se aprecia

también muy claramente en la experiencia colombiana, donde, como veremos en párrafos posteriores, la acción de tutela de derechos fundamentales se ha convertido en una de las principales herramientas de ciudadanos y no ciudadanos para exigir el cumplimiento de las garantías constitucionales.

Volviendo a la extensa pero imprescindible cita del texto de la *Teoría general de los derechos fundamentales*, podemos concluir que para el autor está claro que, en el Estado social de derecho, los derechos no actúan únicamente como límite a la acción del Estado, o "amenaza estatal" como lo denomina Bockenforde (1993: 48); sino que además existe una vinculación positiva de los poderes públicos y un deber positivo de protección, al que se le denomina "eficacia vertical". Esta obligación está directamente relacionada con una doble dimensión atribuida a los derechos fundamentales:

1. Contenido objetivo. Resumido como el "mandato de optimización" de las libertades, que se protegen en cada derecho a través de una autorización o prohibición, o, según sea el caso, a través de la acción de protección o del deber de abstención. Una de las formas en que esta dimensión se concreta es, por ejemplo, a través del artículo 9.2 de la Constitución española (vinculado con el constitucionalismo social posterior a la Segunda Guerra Mundial a través del art. 3 de la Constitución Italiana), que ordena "a los poderes públicos remover los obstáculos que impiden que la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos sean reales y efectivas" (163). Asimismo, el literal segundo del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia impone un deber positivo de protección de los derechos fundamentales a cargo del Estado cuando obliga a la administración a promover "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva" y, en este sentido, adoptar las "medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

2. Contenido subjetivo. Entendido como la facultad del titular para exigir el cumplimiento del derecho frente al poder público o los particulares, y que se concreta,

como hemos visto, a través de las herramientas jurídicas y judiciales a su servicio para la defensa de los derechos.

Häberle (2017) señala que, la construcción dogmática en torno a los derechos fundamentales "tiene un carácter puramente instrumental, debiendo desarrollarse para servir (…) a las exigencias de la justicia"; en este sentido advierte que los conceptos y clasificaciones, si bien necesarios, no pueden llegar "a alcanzar vida propia, pues están al servicio del desarrollo continuo de los principios jurídico-constitucionales" (30). Dicho esto, el autor comparte como imprescindible esta visión de la doble faceta de los derechos fundamentales, desde la cual se rompe con

> el dualismo liberal de enfrentar al hombre con el Estado o, el maniqueísmo autoritario de someter la libertad a la autoridad. Ello significa colocar a los derechos fundamentales como la pieza capital del edificio constitucional contemporáneo (Häberle, 1997: 13)

El autor agrega a la definición de la dimensión objetiva-institucional, la capacidad de organizar y regular las garantías constitucionales, según los mandatos de libertad. Esto quiere decir que tanto el carácter subjetivo como el objetivo de los derechos fundamentales comparten una relación recíproca en la cual "la libertad no es antítesis, sino concepto correlativo a la institución" (Häberle, 1997: 163). Ambos aspectos "forman en su conjunto el derecho fundamental" (Häberle, 1997: 164).

A la estructura dual de los derechos fundamentales también se refiere Bockenforde (1993). Haciendo énfasis en la dimensión objetiva, afirma que la misma puede entenderse como una expresión del fundamento axiológico de la sociedad y del Estado en el que se promulga el texto constitucional, pues son los valores los que fijan el sentido y alcance de los derechos fundamentales, así como los elementos que integran la comunidad, lo que favorece la formación de una idiosincrasia nacional (57). Este sistema de valores "irradia en todos los ámbitos del derecho" (107), pasando no sólo por los ámbitos del derecho civil, penal, administrativo, etc., sino alcanzando incluso las tres ramas del poder público, al punto de configurar una "mixtura entre el denominado derecho ordinario y el derecho constitucional" (111).

Así mismo, tanto Bastida como Bockenforde coinciden, en términos generales, en su juicio sobre el origen y el alcance de la dimensión objetiva de los derechos. Cada uno, apoyado en la jurisprudencia de sus correspondientes tribunales constitucionales, el español y el alemán, relacionan la dimensión objetiva de los derechos fundamentales con el "efecto de irradiación", definido como la obligación del poder público, particularmente del órgano legislador, "no sólo a no contravenir el contenido esencial de los derechos fundamentales, sino a disciplinar dichas relaciones de la forma más favorable para facilitar la observancia de aquéllos, de forma que no se desconozca el contenido esencial de éstos" (Bastida Freijedo, 2004: 164); algo similar a lo dicho por Cámara (2019), para quien "tanto el desarrollo como la interpretación y aplicación de la Constitución y de la Ley habrán de realizarse a la luz de los valores que los derechos fundamentales representan e incorporan" (352).

A estos dos tribunales podemos sumar la Corte Constitucional colombiana, que, como hemos visto en el apartado anterior, comparte el carácter vinculante y el alcance normativo de los derechos fundamentales en el Estado social de Derecho.

Sin embargo, para Bastida, quien, como se ha dicho, confiere una mayor relevancia a la relación entre la eficacia de los derechos y su naturaleza objetiva, este efecto irradiante aplica con matices para los particulares, quienes a pesar de no tener la misma carga que el Estado, están obligados a respetar los derechos fundamentales de terceros en los términos que lo expresa la constitución (eficacia horizontal). Sobre este punto Díez-Picazo (2008) coincide y señala que es difícil predicar una eficacia horizontal o indirecta en la legislación española, toda vez que no existe una herramienta jurídica para la exigibilidad directa de los derechos fundamentales entre particulares, pues aunque el artículo 53.2 CE deja, a juicio del autor "un amplio margen de apreciación al legislador a la hora de regular el recurso de amparo" (154), el artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no lo prevé y cierra esta posibilidad. El autor agrega que, pese a esta limitación, los derechos fundamentales cuentan con resguardo estatal mediante otros medios judiciales, además de la tutela a la que se refiere el mencionado artículo 53 de la CE.

Cámara (2019) incorpora otro elemento clave a la discusión sobre la eficacia de los derechos fundamentales, cuando argumenta que, debido a su carácter inmediato y directo, estos deben aplicarse incluso en los casos en que requieran algún desarrollo legislativo o "*interpositio legislatoris* para su plena operatividad" (359). La falta de regulación no significa que los ciudadanos no puedan pedir su presta garantía. El texto ejemplifica esta premisa con el artículo 30.2 de la Constitución Española, relativo a la objeción de conciencia. Aunque la disposición fue regulada sólo hasta 1984, esto no quiso decir que "los objetores de conciencia quedaran en desamparo", sino que "su incorporación (a las filas) quedara aplazada *sine die* hasta que el legislador estableciera el desarrollo necesario para la plena operatividad y eficacia del derecho" (360), garantizando su contenido mínimo esencial.

A este respecto, en Colombia el artículo 85 del texto constitucional define por sí mismo cuáles son los derechos de aplicación inmediata. La lista incluye la mayoría de los derechos contenidos en el Capítulo 1 del Título II, denominado "De los Derechos Fundamentales", exceptuando derechos como el del trabajo, la paz, el asilo y la constitución de sindicatos y asociaciones. No obstante, el derecho a morir dignamente, declarado como fundamental *innominado*[4] por la Corte Constitucional, ha gozado de la misma protección judicial que los demás derechos fundamentales contenidos en el texto; esto es, la de poder exigir su cumplimiento por vía de acción de tutela, a pesar de no existir ley estatutaria que lo regule. Así, esa ausencia no ha impedido que el alto Tribunal, desde sus primeras sentencias en 1993[5], haya concedido el amparo y protección de las personas con enfermedades terminales. A la fecha, la Corte sigue exhortando al Congreso de la República "para que, en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, avance en la protección de la muerte digna, con miras a eliminar las barreras aún existentes para el acceso efectivo a dicho derecho" (CC, C-164/22: 2022). Asimismo, pese a la ausencia de desarrollo legislativo en la materia,

[4] En apartados posteriores nos referiremos específicamente a este tipo de derechos fundamentales que, aunque no hacen parte de la lista de derechos fundamentales contenidos en la Constitución colombiana, se tienen por tales por disposición de la jurisprudencia constitucional.

[5] Ver el caso de la Sentencia T-366 de 1998 Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa

tanto jueces como funcionarios del sistema de salud están en la obligación de obrar conforme a los lineamientos de la jurisprudencia constitucional y garantizar el derecho a morir dignamente a aquellos que lo requieran y que cumplan los requisitos establecidos por la Corte.

Con todo, esta teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales a la que hemos hecho referencia se encuentra en revisión por la doctrina constitucional, pues viene haciendo carrera la tesis de que en el Estado social de derecho "los derechos vinculan tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos de manera directa" es decir, "vinculan directamente a los particulares" (Cámara, 2019: 362). Esto explica por qué la Constitución Política colombiana, que define al Estado como social de Derecho, incluye a los particulares como sujetos pasivos de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales.

En esta misma línea, para ir acercándonos a las influencias doctrinales de la teoría de los derechos fundamentales en Colombia, debemos hacer referencia a Bernal Pulido (2015), quien coincide con los autores aquí citados en señalar que los derechos fundamentales son "una clase especial", una "especie" de derechos subjetivos (1571); sin embargo, a su juicio, para que un derecho subjetivo sea considerado como *fundamental,* debe cumplir con algunos requisitos formales y materiales, que el autor denomina "propiedades". Las formales son:

> (1) que la disposición que establece el derecho fundamental pertenezca al capítulo de los derechos fundamentales de la Constitución; (2) que dicha disposición forme parte del texto constitucional; (3) que dicha disposición forme parte del texto constitucional o de otra fuente del derecho (sobre todo de los pactos, convenciones o tratados sobre derechos humanos), siempre y cuando la constitución haga un reenvío a dicha fuente; y (4) que la jurisdicción constitucional reconozca la validez no de una disposición, sino de una norma o de una posición de derecho fundamental (1574).

En cuanto a las propiedades materiales podemos enumerarlas de forma resumida de la siguiente manera:

1. Que incluya los intereses fundamentales de la *persona liberal*[6]: la libertad entendida como bien supremo de protección y los derechos relacionados con esta, derechos como la libertad de pensamiento, de conciencia, las libertades políticas, la libertad personal, la integridad de la persona, la propiedad privada, así como los derechos y libertades conexas con el concepto de estado liberal de derecho.

2. Que incluya los intereses fundamentales de la persona democrática. El ejercicio de la autonomía, particularmente en entornos deliberativos y democráticos, es el interés superior que protege esta categoría. Aquí encontramos derechos como el voto.

3. Que incluya las necesidades básicas de la persona en el Estado Social. Revisten esta propiedad los derechos a la salud, la alimentación, la vivienda, el mínimo vital, entre otros.

Es así que para que un derecho subjetivo pueda ser elevado a la categoría de *fundamental* debe contener al menos una propiedad formal y una material. El texto también sugiere algunos criterios de interpretación y ponderación según los cuales las características materiales del derecho van a tener más relevancia que las formales.

Por otra parte, Luigi Ferrajoli, quien también ha tenido una importante influencia en el desarrollo teórico y jurisprudencial de los derechos fundamentales en Colombia, plantea dos perspectivas distintas para la definición del concepto. En primer lugar, desde la teoría del derecho, define las garantías fundamentales como "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar" (2007c). Y, en segundo lugar, la definición desde la dogmática constitucional e internacional, que establece como derechos fundamentales

> los derechos universales e indisponibles establecidos por el derecho positivo constitucional. En el ordenamiento internacional, los derechos universales e indisponibles establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de

[6] De acuerdo con la concepción liberal de la persona política y del Estado.

> 1948, en los pactos internacionales de 1966 y en las demás convenciones internacionales sobre los derechos humanos (Ferrajoli, 2019: 117).

A este concepto podemos sumar la respuesta que propone el autor tras preguntarse qué derechos deben ser garantizados como fundamentales. Para empezar, sugiere que "todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz" (Ferrajoli, 2019, 118). Aquí incluye los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad y todos aquellos derechos sociales necesarios para la supervivencia. Seguidamente propone aquellos que garantizan la igualdad en los derechos de libertad, porque esto permite algo que para el autor es esencial: "El igual valor de todas las diferencias personales". Por último, pero no menos importante, según el autor, deben garantizarse como fundamentales las *Leyes del más débil*. Esta es una de las bases en la teoría de los derechos de Ferrajoli:

> Todos los derechos fundamentales son leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia: en primer lugar, el derecho a la vida, contra la ley de quien es más fuerte físicamente; en segundo lugar, los derechos de inmunidad y de libertad, contra el arbitrio de quien es más fuerte políticamente; en tercer lugar los derechos sociales, que son derechos a la supervivencia contra la ley de quien es más fuerte social y económicamente (2006: 118).

El conjunto de todos estos derechos constituye lo que el autor denomina como la "esfera de lo indecidible", una serie de principios, valores y derechos sustraídos del ámbito de decisión de la administración pública, los poderes privados y de las mayorías, por muy amplias que estas sean. Esta categoría va un paso más allá de la denominada *indisponibilidad de los derechos fundamentales*, a la que hemos hecho referencia, pues el garantismo característico del autor extiende este círculo "no sólo a lo que no puede ser decidido, sino también a lo que no puede dejar de ser decidido" (2008: 388), es decir, a la garantía de los derechos sociales. Como veremos en el siguiente apartado, la jurisprudencia colombiana ha acogido esta noción ofrecida por el jurista italiano y la ha incorporado a la dogmática constitucional para interpretar el catálogo *iusfundamental* contenido en nuestra Carta Política.

En síntesis, las diferentes definiciones traídas a colación comparten algunas cualidades que nos permiten confirmar lo dicho por Cámara (2019) sobre la relación del Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales, los cuales

> sólo adquieren su auténtica naturaleza de derechos públicos subjetivos mediante su positivización. Y sólo adquieren la más plena garantía, incluso frente al legislador, con la Constitución normativa. Sólo en estas constituciones, (…), consiguen los derechos fundamentales, antes solo declarados, las características que hoy los definen: vincular a todos los poderes públicos y, por tanto, ser también indisponibles para el legislador, que deberá respetar su contenido esencial, y tener eficacia directa, siendo exigibles ante los tribunales, desplegando asimismo una dimensión objetivo institucional sustentadora del orden social y político (351)

Sobre la clasificación de los derechos fundamentales

La creación y el uso de las clasificaciones de los derechos fundamentales tiene fines especialmente académicos o pedagógicos, y aunque algunas de ellas han encontrado el consenso en la doctrina, varios autores, como Díez-Picazo (2008), son enfáticos en advertir que esta distribución y catalogación es "más aparente que real" (42). Aun así, prestan gran utilidad al estudio sobre el origen y alcance de los derechos en términos históricos.

El autor ofrece esta posible clasificación de los derechos fundamentales:

1. Por su función. En derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales, que se corresponden a "las exigencias del Estado de derecho, del Estado democrático y del Estado social" respectivamente (43).
2. Por su estructura. En derechos de defensa, derechos de participación y derechos de prestación.

Sin embargo, aclara que "no existe una correspondencia perfecta entre los criterios funcional y estructural", esto es, que "no siempre los derechos civiles coinciden con los derechos de defensa". Para ejemplificarlo acude al derecho a la libertad sindical y el derecho de huelga, que "siendo sociales por su función, tienen una clásica estructura de derechos de defensa" (43). También explica que no existe una definición acabada sobre lo que se entiende por derechos de defensa o de participación, por lo que esta diversidad de definiciones puede mezclarse en algunos casos.

Respecto a la evolución de los derechos fundamentales, una parte de la doctrina ha dado por válida la teoría de las generaciones, que clasifica los derechos por su carácter y el periodo de su positivación: a la primera generación corresponderían los derechos de libertad, es decir, los civiles y políticos surgidos durante las revoluciones de los siglos XVIII y XIX; a la segunda generación se atribuyen los sociales, económicos y culturales que fueron proclamados en las constituciones de los siglos XIX y XX; a la tercera se asignan los que promueven las relaciones pacíficas y de solidaridad entre los pueblos que surgieron durante el siglo XX con la firma de tratados y convenios internacionales; y finalmente, se habla de una cuarta generación de derechos en la era contemporánea vinculados a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Algunos críticos de esta teoría (Abramovich y Courtis, 2004; Greppi, 1999), que abogan por la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos, consideran que la clasificación por generaciones es "fruto de una reconstrucción ideal" (Greppi, 1999: 286), porque representa el proceso de positivación de los derechos de forma lineal y progresiva, soslayando la presencia de conflictos y regresiones que se presentaron durante estos periodos de la historia. Aducen estos autores también que esta distribución establece prioridades contraproducentes entre los mismos y que les resta *justiciabilidad* y exigibilidad según su ubicación en la lista. Por ejemplo, si se parte de la idea de que aquellos que pertenecen a la primera generación producen obligaciones de abstención, esto es, que el Estado no interfiera negativamente en su realización, mientras que los económicos y sociales exigen para su cumplimiento de la intervención directa del Estado, se está ocultando que "también los clásicos derechos de libertad (…) no habrían podido garantizarse en lo más mínimo, en sus comienzos, sin las prestaciones positivas por parte del Estado" (Abramovich y Courtis 2004: 23).

Por otra parte, desde una perspectiva histórico-materialista, De Cabo Martín (2014) sostiene que la aplicación de la lógica del capital que se ha impuesto con las

constituciones afecta negativamente a los colectivos y a los individuos más débiles, puesto que "la ampliación de los derechos está conducida por el capitalismo". Esta "vis expansiva" se ha hecho a favor, especialmente, de las corporaciones, cuyas garantías se imponen a veces sobre los individuos (90). Muestra de ello es la división entre derechos fundamentales y colectivos (89) derivada, a su juicio, de "un traslado de la lógica del capital a la jurídica", lo cual limita la protección de las garantías colectivas a la "coyuntura económica". Una propuesta para superar esta situación la sugiere el autor al señalar que, frente a la tendencia imperante, se debe "partir de los principios y valores constitucionales para configurar los derechos" de manera que se pueda

> corregir la exclusiva subjetividad individual en el entendimiento de los derechos, mediante el reconocimiento jurídico de una base objetiva (en relación con los sujetos débiles) no solo como forma de potenciar la garantía de cada uno de esos sujetos débiles, sino como un elemento que pueda servir para superar la categoría de sujeto individual y construir la de sujeto (de derechos) colectivo (91).

Como veremos a continuación este es un debate vigente en la jurisprudencia colombiana, que ha tenido una clara influencia de la doctrina española, desde la construcción del concepto de derecho fundamental, pasando por el análisis de la fundamentalidad de los derechos económicos y sociales hasta llegar a la discusión sobre la ampliación de la titularidad de derechos a animales, selvas y páramos.

1.4. Los derechos fundamentales en Colombia

La Constitución Política de 1991 no define qué es un derecho fundamental. Sin embargo, el Capítulo 1 del Título II de la Carta sí contiene un catálogo de derechos fundamentales que permite tener una idea de sus características y relevancia. En la lista ofrecida por la Carta constitucional se encuentran los derechos a la vida, la igualdad, la intimidad, la honra, la paz, el debido proceso, el asilo; además de un nutrido número de derechos relacionados con la libertad: tal es el caso de los derechos a la libertad personal, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia, de culto y de expresión, la libre circulación, la libertad de enseñanza y aprendizaje, la

libertad de reunión, asociación y sindicalización y, finalmente, el derecho de *habeas corpus*.

No obstante, este catálogo de garantías fundamentales puede ser ampliado, toda vez que el propio texto constitucional, a través del artículo 94, habilita a los jueces de la República para reconocer aquellos que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en la Constitución ni en los convenios internacionales vigentes. Esta cláusula de *derechos innominados* ha permitido que la Corte Constitucional declare, a través de sus sentencias de tutela y de constitucionalidad, el carácter fundamental de derechos que no están contenidos en el texto superior. Por otra parte, en este momento el Gobierno nacional está presentando algunos proyectos legislativos ante el Congreso de la República con el fin de elevar a la categoría de *fundamental* en la Constitución los derechos a la salud y a la educación, es el caso del Proyecto de Acto Legislativo N. 203 de 2024 y el del Proyecto de Acto Legislativo N. 059 de 2024, que cursan en la Cámara de Representantes.

En el proceso de ampliación, tanto del concepto como de la eficacia de los derechos fundamentales, el poder judicial ha cumplido un papel trascendental. Para algunos, la acción de tutela ha sido "la reforma judicial más exitosa que ha tenido el país" (López, 2008:306), por su economía, por el alcance de protección y por ser un trámite rápido e informal a favor de los ciudadanos. De igual modo, las amplias facultades otorgadas a la Corte Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad sobre las leyes han sido determinantes en la definición y alcance de dichas garantías. Es por ello que antes de referirnos a la evolución de los derechos fundamentales en Colombia haremos una breve descripción de estos modelos de amparo y control constitucional.

1.4.1. El poder judicial y la ampliación y protección de los derechos fundamentales

En párrafos anteriores hemos mencionado algunas funciones que se le han conferido a la Corte Constitucional; quien es, ante todo, la máxima intérprete de la Constitución

y órgano de cierre de la jurisdicción. El artículo 241 Superior incluye entre las principales tareas de la Corporación:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, y 2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

Como veremos en los apartados sobre la *titularidad* y como constataremos en los siguientes, los fallos del alto Tribunal han reconocido derechos que antes de la Constitución de 1991 eran solo una quimera en el panorama jurídico y social. La autonomía individual, el respeto de la dignidad humana, la prevalencia del interés general, el libre desarrollo de la personalidad, el Estado social de derecho y la solidaridad, son algunos de los principios desarrollados ampliamente por la Corte en sus sentencias. Para esto el Tribunal se ha valido de todas las herramientas y facultades puestas a su disposición por la Constitución y la ley, entre las que encontramos la doctrina del precedente vinculante, según la cual las reglas de la decisión de un órgano de cierre son un parámetro normativo para los jueces de menor jerarquía en casos que presenten afinidad jurídica y fáctica:

> Mientras la jurisprudencia de juzgados y tribunales es criterio auxiliar de interpretación en el ejercicio de la función judicial, las sentencias de los órganos judiciales de cierre y unificación de las diferentes jurisdicciones, además del valor de cosa juzgada propio de ellas frente al caso *sub judice*, posee fuerza vinculante como precedente respecto de posteriores decisiones judiciales que examinen casos similares (CC, C-816/11: 2011).

En este fallo el Tribunal aclara que en todo caso se respeta la autonomía judicial y que los jueces de la república pueden apartarse del precedente siempre y cuando lo argumenten suficientemente en su decisión.

Para Pulido (2018), tanto la cosa juzgada constitucional como el precedente judicial son dos poderes normativos asignados a las altas Cortes en el país, que se concretan

en la posibilidad de "1) resolver de forma autoritativa los problemas jurídicos que les son planteados, y 2) ser fuente de normas jurídicas generales y abstractas que regulan casos más allá de lo decidido en el fallo respectivo" (317).

A continuación, veremos dos de las principales vías a través de las cuales la Corte Constitucional ejerce este poder, que, como veremos en próximos apartados, ha sido usado también en la defensa y ampliación de los derechos de los campesinos en Colombia.

1.4.1.1. El control de constitucionalidad

En Colombia, este control es ejercido por la Rama Judicial del Poder Público, esto es, por todos los jueces de la república, quienes están investidos de la jurisdicción constitucional, y por la Corte Constitucional como tribunal especializado. A este tipo de modelo de control se le conoce como mixto, porque permite de una parte a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las leyes que vulneren la carta fundamental, y de otro lado, autoriza a los jueces para ejercer este control por vía de excepción, es decir, inaplicar una ley en un caso en concreto por afectar una garantía fundamental (CC, Sentencia C-122/11: 2011).

Particularmente hablando del examen que ejerce la Corte sobre las leyes, éste puede ser de dos formas: (*i*) previo y automático, en los asuntos estipulados por la ley y la Constitución, o (*ii*) posterior, mediando una demanda de inconstitucionalidad. En ambos casos los efectos de la decisión son generales y abstractos o *erga omnes* y hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. En aplicación del principio de seguridad jurídica, la declaratoria de inexequibilidad de una disposición legal tiene efectos hacia futuro o *ex nunc*, a menos que la Corporación resuelva lo contrario y le otorgue efectos retroactivos.

Hay dos escenarios derivados de la cosa juzgada constitucional que Pulido (2018) resume así:

> En el primer escenario, cuando la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad, la cosa juzgada implica la inexequibilidad de la norma (i.e. su expulsión del ordenamiento jurídico) y la imposibilidad de aplicar nuevamente la norma declarada inexequible. En el segundo escenario, es decir cuando la Corte Constitucional declara la constitucionalidad, la consecuencia de la cosa juzgada es que la norma se conserve en el ordenamiento jurídico y que la norma no pueda ser demandada nuevamente (319).

Cosa distinta pasa con la acción de tutela, que veremos a continuación, y en la cual por regla general, la parte resolutiva del fallo tiene efecto *inter partes*, es decir, que concierne sólo a los sujetos procesales involucrados en la causa. A menos que el Tribunal decida extender la consecuencia de la sentencia a efectos *inter comunis*, es decir, que decida amparar los derechos "de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho" discutida en el proceso. (Corte Constitucional, Sentencia SU037 de 2019). En cualquiera de los dos casos, aunque los efectos de los fallos de tutela no son generales ni abstractos, su *ratio decidendi* es vinculante en virtud del precedente judicial vinculante.

1.4.1.2. La acción de tutela

Fue introducida en la Constitución de 1991 por el artículo 86, que la definió como una acción judicial de trámite breve, preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de los ciudadanos en contra de cualquier autoridad pública o, incluso en algunos casos, contra particulares.

Es preferente porque los jueces de la república están en la obligación de dar trámite al procedimiento en un plazo no mayor de diez días contados entre la interposición de la acción y el fallo, término sólo superado por el de *habeas corpus*. Es también subsidiario porque requiere que el accionante o afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que busque evitar un perjuicio irremediable sobre un derecho fundamental.

Dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de última instancia, el despacho del juez debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Allí, una Sala de Selección evalúa y escoge los casos bajo alguno de los siguientes criterios: unificar jurisprudencia, aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental o sentar precedente judicial sobre un asunto novedoso, entre otras posibilidades. En concordancia con el artículo 94 constitucional citado, el artículo 2 del Decreto 2025 de 1991, que reglamenta la acción de tutela, establece:

> Cuando una decisión de tutela se refiere a un derecho no señalado expresamente por la Constitución como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión a esta decisión.

La tutela ha sido la principal herramienta de la Corte Constitucional para ampliar el universo de los derechos fundamentales en Colombia. Después de 30 años de creación de la jurisdicción Constitucional y de la acción de tutela, ésta ha tenido "un efecto democratizador e igualitario radical", según López, (2008: 304). Uno de los cambios más notables, en relación con la constitución anterior, con la cual, según dicho autor, los ciudadanos colombianos no tenían conocimiento del daño jurídico derivado de un perjuicio por la acción de la administración, es que ahora

> ya no se trata de ciudadanos que ni siquiera se dan cuenta de que hay una violación de sus derechos fundamentales, sino (de) ciudadanos que tienen una activa conciencia de sus derechos, que saben que hay derechos fundamentales y que incluso empiezan a juridificar muchas cosas y hasta exagerar la utilización de esa vía (López, 2008: 305).

Tanto es así que ya se habla de una saturación del sistema judicial, pues, según datos ofrecidos por el propio Tribunal constitucional en su Informe de Gestión del (2022), ese mismo año fue el de "mayor número de tutelas radicadas en la historia de la Corte Constitucional con 633.463" (7) acciones interpuestas, cerca del promedio que se ha mantenido casi igual desde 2014, con excepción de los dos años de la pandemia (2020 y 2021) por el Covid 19. Cerca de la mitad (esto es el 46,5%) de las acciones de tutela registradas en 2022, demandaban la protección del derecho a la salud; garantía que no se encuentra nominada en la Constitución como un derecho fundamental pero que ha sido protegida bajo esta categoría por la Corte Constitucional.

Y, con esto damos fin a esta breve incursión en la figura de la acción de tutela en Colombia y pasamos a centrarnos en la Corte Constitucional, a la cual se le ha confiado, por mandato del artículo 241 superior, "la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución". Como máxima intérprete de la Carta constitucional y como órgano de cierre de dicha jurisdicción, sus sentencias han sido trascendentales en la definición y el alcance de protección de los derechos fundamentales, así como para guiar en esta materia la actuación del poder público en el país. Es por ello que la aproximación al concepto de derechos fundamentales la haremos desde sus pronunciamientos, haciendo especial énfasis en la protección de los derechos no señalados expresamente por la Constitución como fundamentales, teniendo en cuenta que el derecho a la tierra, eje esencial de esta tesis, ha sido elevado también a esta categoría por el Tribunal.

1.5. La fundamentalidad de los derechos en las sentencias de la Corte Constitucional

Desde sus primeras sentencias, la Corte ha evitado consolidar una lista de derechos fundamentales o un concepto de derecho fundamental; y cuando lo ha hecho, el alcance de dicha definición ha sido posteriormente matizada o incluso modificada. Dice la Corte a este respecto:

> La fórmula clásica del Estado liberal, en relación con la delimitación de los derechos fundamentales, consistía en establecer una lista de derechos pertenecientes a esta categoría. Una de las manifestaciones de la crisis del Estado constitucional en la segunda mitad del siglo veinte, consiste en afirmar que de nada sirve una buena lista de derechos si no se tiene en cuenta el proceso de aplicación (CC, T-406/92: 1992).

Sin embargo, y a pesar de las dificultades que representa distinguir una línea clara en la noción de derecho fundamental, se puede percibir una evolución conceptual en la jurisprudencia del Tribunal, cuyo recorrido trataremos de trazar a través de cuatro de sus fallos, en los que fija, da un giro importante o confirma la noción de derecho fundamental.

Es precisamente en la Sentencia T-406 de 1992, ya citada y una de las primeras en referirse particularmente al tema, donde la Corte, a pesar de no establecer un concepto, sí menciona algunos requisitos para que un derecho sea considerado como fundamental:

1) Conexión directa con los principios constitucionales. Si bien se entiende que todos los derechos emanan de los valores constitucionales, los fundamentales tienen un vínculo "más directo, más inmediato" con el texto constitucional.

2) Eficacia directa. Es decir, el derecho "debe ser el resultado de la aplicación directa del texto constitucional, sin que sea necesario una intermediación normativa" para su garantía.

3) Contenido esencial. Entendido como el núcleo básico de protección del derecho que está sustraído de cualquier tipo de interpretación u opinión, y sobre el que se conserva "claridad en cuanto a su delimitación conceptual, su titularidad y el tipo de deberes y obligaciones que de él se derivan".

La Corte aquí advierte que, debido a que los derechos económicos sociales y culturales sí están sometidos al poder legislativo para su delimitación, no pueden considerarse como fundamentales, salvo cuando "sea evidente su conexidad con un principio o con un derecho fundamental" (CC, T-406/92: 1992).

Posteriormente, en la Sentencia T-227 de 2003 la Corte incorpora un ingrediente nuevo a la definición y reconoce además que hasta ese momento su posición respecto al concepto de derechos fundamentales ha variado entre dos extremos: La "idea de que se trata de derechos subjetivos de aplicación inmediata" y, en la otra orilla, la teoría de que estos tienen un carácter esencial e inalienable para la persona. En aras de sistematizar y unificar su jurisprudencia, el tribunal destaca la noción de dignidad humana como el "eje central" común en sus fallos sobre derechos fundamentales, por lo que emite un nuevo concepto: "Será fundamental todo derecho constitucional que

funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo" (CC, T-227/03: 2003).

Con la Sentencia T-016 de 2007 la Corte mantiene la importancia de la dignidad humana en la definición de derecho fundamental, pero, por lo demás, vira casi por completo su parecer, afirmando que todos los derechos contenidos en el texto guardan una conexión directa con los principios y valores de la Constitución y, por tanto, todos son fundamentales, incluyendo los económicos, sociales y culturales.

Sobre este punto Bernal (2015) afirma que "no todos los derechos subjetivos del sistema jurídico son ni pueden ser derechos fundamentales" (1573) puesto que los derechos fundamentales tienen un carácter especial, con características asimismo particulares debido al interés superior que tienen para la sociedad. Una de esas propiedades es, precisamente, el mecanismo extraordinario de protección, que en el caso colombiano es la acción de tutela, uno de los principales medios de decisión de la Corte Constitucional. Dice el autor que, "si todos los derechos subjetivos se garantizaran por medio de los mecanismos especiales de protección, los derechos fundamentales perderían su carácter especial" (1574). De ahí que la propia Corte matice y explique que, una cosa es la *fundamentalidad* de un derecho, y otra muy distinta es su *exigibilidad*:

> En el caso del derecho fundamental a la salud, por ejemplo, la Corte Constitucional ha subrayado en múltiples ocasiones que éste no es un derecho cuya protección pueda solicitarse prima facie por vía de tutela. Su connotación prestacional obliga al Estado a racionalizar la asignación de inversión suficiente para que su garantía tenga un alcance integral, frente a la necesidad de sostenimiento que tiene también la garantía de otros derechos dentro de un contexto de recursos escasos (CC, T-016/07: 2007).

Este matiz o condición agregada por la Corte deja en la práctica en la misma situación a los derechos de carácter prestacional, pues es precisamente la acción de tutela la garantía más efectiva al alcance de los ciudadanos para reivindicar su cumplimiento. Aquí, aparentemente el Tribunal abandona la tesis de la conexidad, entendida como la obligación de demostrar, en el caso en concreto, que la vulneración a un derecho

prestacional está causando un perjuicio sobre otro de carácter fundamental. En vez de eso, la Corte dice que, para acudir a la acción de tutela, por ejemplo, para amparar el derecho (ahora fundamental) a la salud, debe demostrarse "de manera seria y directa" la lesión a "la dignidad humana de la persona afectada con la vulneración del derecho" (CC, T-016/07: 2007), lo que sigue siendo, en la práctica, una obligación de acudir a la tesis de la conexidad.

Finalmente, en la Sentencia T-095 de 2016 la Corte ratifica el valor de la dignidad humana en el proceso de definición de los derechos fundamentales y, citando el texto sobre la *Teoría del neoconstitucionalismo* de Luigi Ferrajoli (2007), señala, en concordancia con lo que afirma el autor, que

> el fundamento de los derechos constitucionales se desprende de su relación con la dignidad humana, por lo cual es necesario evaluar la existencia de consensos ya sean dogmáticos, legislativos o de derecho internacional para valorar qué es un derecho fundamental, quién es el titular de los mismos y cuál es el contenido del mismo (CC, T-095/16: 2016).

En conclusión, la conexión entre derechos constitucionales y dignidad humana sigue siendo, hasta la fecha, la postura central de la Corte respecto a los derechos fundamentales y a su amparo por vía de acción de tutela. Como hemos dicho al principio de este apartado, las ideas de Ferrajoli han prevalecido en la jurisprudencia a la hora de determinar lo que podemos entender como derecho fundamental.

Por otra parte, a pesar de que la citada Sentencia T-016 de 2007 declaró todos los derechos constitucionales como fundamentales, la Corte sigue declarando el carácter fundamental de derechos supuestamente ya elevados a dicha categoría por este fallo. Así mismo, la tesis de la conexidad, ya sea entre derechos fundamentales y derechos de contenido prestacional o entre estos y el principio de dignidad humana, sigue siendo usada por accionantes y jueces para la protección de los derechos fundamentales. Esto incluso en el caso del derecho a la salud, ratificado como un derecho fundamental mediante la Ley 1751 de 2015, que también le otorgó la categoría

de autónomo. Es decir, que es posible exigir su cumplimiento por vía judicial sin necesidad de acudir a la conexidad con otro derecho o principio constitucional.

Respecto al reconocimiento de derechos innominados como fundamentales, el Tribunal ha recogido bajo esta categoría algunas garantías incluso no contenidas en el texto de la Constitución: el derecho al mínimo vital[7], derecho a la seguridad personal[8], derecho a la estabilidad laboral reforzada[9], derecho a la comunicación[10], derecho a la filiación[11], derecho al diagnóstico[12], derecho a morir dignamente[13], derecho a la objeción de conciencia[14], derecho a *que sea intentado* (hace referencia al derecho de los pacientes con enfermedades crónicas o terminales a acceder a tratamientos médicos

[7] Reconocido por las Sentencias T-124 de 1993, T-211 de 2011. Entendido como la protección de ingresos o condiciones mínimas para garantizar la subsistencia en condiciones dignas del accionante.

[8] Reconocido por la Sentencia T-719 de 2003. Entendido como el deber de protección de la integridad personal de quienes se encuentran bajo grave riesgo o amenaza, ya sea por el ejercicio de su cargo como funcionario o como defensor o defensora de derechos humanos. La Corte reitera que este riesgo debe ser extraordinario, y que las personas (accionantes) no están jurídicamente forzadas a soportar, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado.

[9] Reconocido por las sentencias T- 373 de 1998, T-285 de 2006, SU-256 de 1996, entre otras. Es el amparo reforzado con el que cuentan algunos sujetos de especial protección, mujeres en estado de embarazo, los trabajadores aforados y las personas en estado de debilidad manifiesta a no ser desvinculados de sus puestos de trabajo sin autorización judicial o de un inspector de trabajo.

[10] Reconocido mediante sentencia T-032 de 1995. En esta oportunidad, la Corte, tras el estudio de un caso en el que un ciudadano habitante de una zona rural del país fue afectado por actos de particulares que impidieron que le fuera instalado su servicio domiciliario de telefonía, estableció que la comunicación es un acto propio e inalienable de todos los seres humanos. El acto de comunicarse, dice la Corte, está ligado con sus derechos fundamentales.

[11] Reconocido mediante sentencia C-109 de 1995. Declarado como derecho fundamental innominado por ser la filiación "uno de los atributos de la personalidad jurídica, puesto que ella está indisolublemente ligada al estado civil de la persona". Por esta razón el Tribunal considera que los ciudadanos están autorizados para acudir a los tribunales con el fin de establecer una filiación legal y jurídica que corresponda a su filiación real.

[12] Reconocido por las sentencias T-361 de 2014, T-508 de 2019. Se basa en la obligación, derivada del derecho fundamental a la salud, de todas las entidades prestadoras de servicios sanitarios de realizar todos los trámites necesarios para determinar el tipo de patología del paciente. Este derecho "no se satisface solamente con la realización de exámenes y la consecuente prescripción de tratamientos"; debe haber precisión sobre la naturaleza de la enfermedad y deben usarse todos los medios tecnológicos posibles al "más alto nivel posible de salud".

[13] Reconocido mediante sentencia C-233 de 2021. Para declarar este derecho innominado como fundamental, la Corte consideró que la muerte digna está directamente relacionada con el derecho a llevar una vida en condiciones dignas, así como con el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. Dice la Corte que "la legitimación para decidir hasta cuándo la existencia es deseable y compatible con la dignidad humana" es únicamente del titular del derecho a la vida, razón por la que decide amparar este derecho.

[14] Reconocido por la Sentencia C-728 de 2009. La Corte Constitucional explica como razón fundamental en el reconocimiento de este derecho su relación estrecha con el derecho fundamental a la libertad de conciencia, afirmando que no se puede obligar a ningún ciudadano a actuar en contra de su propia libertad personal. Este derecho que en principio fue reconocido para quienes se negaron a prestar el servicio militar obligatorio, se extendió posteriormente al personal médico que, bajo este principio se negó a practicar interrupciones voluntarias del embarazo.

experimentales)[15], derecho al olvido[16], son solo algunos de ellos, porque también en este aspecto la jurisprudencia de la Corte ha sido generosa.

En relación con esta tendencia procede citar a Greppi (1999), quien se pregunta si vale la pena esta "multiplicación de derechos", y argumenta que "podemos preguntamos, en efecto, si consideramos más urgente afrontar los retos que la humanidad tiene en nuestros días ampliando el catálogo de los derechos, o bien luchando por la efectiva realización de los viejos" (289). Y advierte dos consecuencias, a su juicio peligrosas, que pueden derivarse de esta práctica:

> Por una parte, está el riesgo de que a causa de su multiplicación los derechos lleguen a perder su extraordinaria potencia revolucionaria. Cuantos menos derechos haya y más claros sean, como ya decía el Preámbulo de la Declaración de 1789, mayor fuerza tendrán. La abundancia conduce hacia una inevitable banalización. Por otra parte, existe el riesgo de que si en alguna circunstancia se intentaran *tomar en serio* todos y cada uno de los nuevos derechos se podría dar el caso de que, frente a la voluntad soberana de la mayoría, todo o casi todo estuviera contenido ya en algún derecho «fundamental» y, por tanto, se encontrara excluido del ámbito de aquellas cosas que pueden ser democráticamente decididas (292).

Semejante es la opinión de Díez-Picazo cuando afirma que

> la proclamación de nuevos derechos de ningún modo sustituye a los derechos clásicos. Estos siguen siendo tan importantes, en la práctica, como hace doscientos años. Aún más grave es el hecho de que la inflación de derechos pueda llevar a su devaluación: para que los derechos fundamentales sean efectivos, probablemente es menester que no sean demasiados (2008: 36).

Sin lugar a dudas, la Corte Constitucional ha desarrollado una capacidad de producción jurisprudencial sin precedentes en la historia judicial del país, con fundamento, por una parte, en la propia Carta que la habilita para ampliar el catálogo

[15]Reconocido por las sentencias Sentencia T-057 de 2015. Aquí el Tribunal protege el derecho a acceder a procedimientos y medicamentos experimentales que representen una posibilidad de evitar el fallecimiento inminente del paciente o de mejora de la calidad de vida de las personas que se encuentran en estado vegetativo persistente, de conciencia mínimo o sean enfermos terminales. Si el médico tratante considera que el paciente puede recibir alguno de estos tratamientos, las entidades prestadoras del servicio de salud no pueden negarlo.

[16] Reconocido por las sentencias T-414 de 1992, sentencia T-168 de 2010, entre otras. Consiste en el deber que tienen las entidades financieras y del sector de borrar o actualizar las sanciones y datos negativos de los usuarios y deudores transcurrido un plazo razonable. Dice la corte que ninguna sanción financiera puede perdurar en el tiempo a perpetuidad y "después de algún tiempo tales personas son titulares de un verdadero derecho al olvido."

de los derechos fundamentales, y por otra, en la alta demanda de la ciudadanía, que acude diariamente a la acción de tutela y solicita la selección de sus casos por parte del Tribunal para que le sean reconocidos los derechos que no han sido posible proteger por otros medios. No obstante, además de la crítica que hace Greppi, se suman otras de autores nacionales (Castaño, 2013; Betancur, 2016), que han calificado de *activista* al Tribunal, particularmente por las sentencias de contenido y alcance presupuestal, las cuales, a su juicio, sobrepasan las facultades que le han sido delegadas por la Constitución y ponen en grave riesgo el equilibrio económico del país.

Dos casos que ejemplifican este "control constitucional hipertrofiado" (Betancur, 2016: 11) que hace la Corte los ofrece Castaño (2013). El primero está relacionado con un conjunto de tres sentencias de constitucionalidad[17] que se emitieron en 1999 y en las que el Tribunal, con base en la protección del derecho a la vivienda digna, declaró la inexequibilidad de algunas disposiciones que le daban sustento al sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), utilizado para calcular el costo de los créditos de vivienda en el país. Las consecuencias de estas decisiones que "establecía(n) directrices respecto de cómo debería ser la política en materia de crédito de largo plazo y en materia de tasas de interés" tuvieron un efecto negativo en el crédito hipotecario que "pasó de un 12% del PIB a mediados de la década 1990 a un 5% diez años después" (124). En el segundo caso, la Corte, mediante sentencia T-724 de 2003, se pronunció a favor de una asociación de recicladores artesanales advirtiendo a la administración para que adoptara acciones afirmativas, a favor este grupo, en el proceso de contratación de servicios públicos de aseo de la ciudad de Bogotá. Según el autor, "estas medidas afectan la economía de mercado, que es uno de los pilares de la Constitución de 1991, cuyo cuidado e intervención se deja en manos del poder legislativo" (144).

[17]Sentencia C-383 de 1999, C-700 de 1999 y C-747de 1999.

Para Ferreres Comella (1997) hay circunstancias que "hacen aparecer como problemática la atribución al juez constitucional de una potestad de control de la ley" (42):

> 1) La menor legitimidad democrática de origen del juez constitucional: la ley que hay que enjuiciar proviene de un Parlamento elegido periódicamente por el electorado, por sufragio universal. El juez constitucional, en cambio, no es elegido periódicamente por el electorado por sufragio universal.
> 2)La rigidez de la Constitución: el Parlamento no puede neutralizar fácilmente la decisión del juez constitucional de declarar inválida una Ley, pues la Constitución sólo puede reformarse a través de un procedimiento que es considerablemente gravoso.
> 3) La controvertibilidad interpretativa de la Constitución: la interpretación del texto constitucional es controvertida, dada la abundancia de "conceptos esencialmente controvertidos"[18] y de colisiones entre diversas disposiciones (43)

Estas tres circunstancias suelen ser objeto de especial debate cuando los jueces constitucionales toman decisiones especialmente polémicas. Según el autor, la tarea en estos casos del Tribunal Constitucional consiste en construir una o varias teorías de interpretación constitucional, según sea el caso que justifiquen el control que ejerce sobre la ley. Y fue esto precisamente lo que ocurrió en el caso colombiano, como lo señala Manuel José Cepeda, exmagistrado de la Corte Constitucional, quien en su texto *La Constitución de 1991: viviente y transformadora*, relata que el debate sobre el impacto económico de las sentencias no fue ajeno a los debates internos en la corporación. Por esta razón el Tribunal decidió tomar medidas que permitieran darle a sus futuros fallos el "valor a consideraciones macroeconómicas". Medidas como postergar "los efectos de inconstitucionalidad de una ley para que el ejecutivo y el Congreso tuvieran tiempo de llenar el vacío y así reducir el impacto macroeconómico", o abstenerse "de imponer reglas económicas, como fijarle un tope a la tasa de interés" fueron solo algunas de las estrategias; todo esto, aclara, manteniendo "la protección de los principios constitucionales y de los derechos sociales" (Cepeda Espinosa, 2022: 283). Esta interdependencia entre el texto constitucional, su interpretación y los movimientos y necesidades sociales, las menciona Ackerman (2008), quien defiende la tesis de la *Constitución viva*, en un

[18] Que el autor explica como aquellas expresiones en el que hay un desacuerdo general sobre su contenido específico.

contexto de posturas conservadoras u "originalistas" que consideran que el texto constitucional, en este caso el estadounidense, es un documento acabado cuya interpretación debe ceñirse particularmente a la idea del constituyente histórico. Para el autor, no es posible el ejercicio de la actuación judicial sin la debida consideración a la discusión pública o a los conflictos sociales, toda vez que "la historia constitucional avanza en ciclos" (41) y que la constitución viva es producto de los ciclos de soberanía popular (o revueltas) que han concluido en enmiendas constitucionales. La "máquina viviente" que es la Constitución, encuentra en el activismo judicial la posibilidad de encausar, por la vía democrática el interés y las decisiones populares en el marco de la Constitución.

En conclusión, sin dejar de lado las críticas hechas por una parte de la doctrina, es necesario también añadir que el activismo de la Corte Constitucional ha sido elemental en un país que trata de superar un conflicto armado de décadas, el cual no solo ha afectado la seguridad personal de sus ciudadanos, sino que, por el contrario, ha impactado de manera generalizada en la economía, la política social, la ejecución de las políticas públicas en materia de salud, de educación, de vivienda y en general, ha afectado el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

En el último apartado de este capítulo veremos que, ha sido también la Corte Constitucional quien a través de sus fallos ha declarado como derechos fundamentales innominados los derechos de las víctimas del conflicto armado, entre ellos los de los campesinos que han perdido el acceso a la tierra durante la guerra. De momento, y para entrar en materia, veremos los alcances del derecho a la igualdad en el reconocimiento de las minorías.

2. Igualdad, titularidad de derechos y multiculturalismo

2.1. La igualdad

Como al comienzo de este capítulo, en esta segunda parte retomaremos algunas ideas de Luigi Ferrajoli (2019) para abordar la relevancia de la igualdad a la que, para empezar, se le adjudican importantes funciones en los estados democráticos: a) la igualdad, como base de la soberanía popular, garantiza la aplicación universal de los derechos fundamentales; b) es un factor necesario para el desarrollo económico equilibrado; c) asegura la laicidad del derecho y de las instituciones públicas, d) es la base de la dignidad de las personas solo por ser «personas»; d) es la principal garantía del multiculturalismo, y es, en definitiva, "la sustancia de la democracia" (9).

El análisis de cada una de estas funciones superaría el objetivo de este apartado. No obstante, nos detendremos brevemente para explicar lo que en la doctrina de Ferrajoli se entiende por "laicidad", y es que aunque el término es "equívoco y con más de un sentido" el autor explica que la laicidad del derecho y del estado, no consiste en otra cosa que en "la separación entre derecho y moral, o bien, entre derecho y religión o, todavía, entre derecho y justicia" (Ferrajoli, 2007a: 269), sin que ello quiera decir que las autoridades religiosas no puedan expresar sus opiniones políticas o que el derecho no incluya contenidos morales (valores comunes). Lo anterior, como consecuencia del positivismo jurídico y de la autonomía de la norma frente al arbitrio moral, y del liberalismo político que exime al Estado y a las instituciones de "la tarea de afirmar, de sostener o de reforzar la (o bien, una determinada) moral o una determinada cultura, religión o ideología" (Ferrajoli, 2007a: 271).

A continuación, veremos las razones que llevan a al autor, a otorgar la categoría de *principio* a la igualdad, el cual, como él mismo lo señala, se ha concretado en *norma jurídica* en las constituciones nacionales como un derecho fundamental.

La primera razón es fáctica y universal: los seres humanos "somos diferentes y desiguales", entendiendo «diferencia» en el sentido de la diversidad de las identidades personales y «desigualdad» en el sentido de diversidad en las condiciones de vida materiales. La segunda razón es jurídica: tutelar las diferencias y oponerse a las desigualdades. Es decir, a su juicio, la norma debe garantizar

> de un lado la *igualdad de las diferencias* a través de los *derechos de libertad*, que son todos los derechos a la propia identidad y a las propias diferencias, y del otro, la *igualdad en los mínimos vitales* por el cauce de los *derechos sociales*, que, a su vez, son todos derechos a la reducción de las desigualdades (Ferrajoli, 2019: 26).

Un tercer argumento es que la igualdad es un factor esencial para crear comunidad e identidades colectivas basadas en la tolerancia en donde se comparte la percepción de los demás como iguales (Ferrajoli, 2019).

Bajo el desarrollo de estas razones se pueden recoger la mayoría de las funciones que se le otorgan al principio de igualdad en los estados democráticos. Sin embargo, no siempre la necesidad de positivación de este principio ha estado tan clara. Tanto la evolución del derecho como su eficacia ha estado sujeta a los vaivenes sociales, políticos y religiosos de la historia. En un primer momento las revoluciones burguesas tuvieron como propósito abolir la discriminación que resultaba de los beneficios otorgados por la pertenencia a un determinado grupo o estamento; posteriormente, como señala Díez-Picazo (2008), durante el Estado liberal

> la ley debía ser aplicada sin hacer distinciones que no estuvieran previstas por ella misma: el respeto por la igualdad quedaba absorbido en el genérico respeto por la legalidad (…) hasta aquí, el primer sentido del principio de **igualdad ante la ley**: que la ley sea la misma para todos y que se aplique según criterios uniformes (Énfasis fuera de texto) (197).

Durante dos siglos predominó esta interpretación de la aplicación homogénea de la norma. No obstante, con la aparición del Estado constitucional y los mecanismos de control jurisdiccional a comienzos del siglo XX, ya no fue la fuerza de la ley, sino la de la constitución la que sometió el cumplimiento de la propia norma y de las actuaciones públicas a los principios y valores constitucionales con el fin de garantizar, no solo la igualdad *ante* la ley, sino, además, la *igualdad en la ley* o su *contenido*.

De este recorrido histórico heredamos el principio, hasta hoy vigente, de *igualdad ante la ley* o de *igualdad jurídica*, prevista tanto en el art. 14 de la Constitución española como en el art. 13 de la Constitución Política de Colombia, que señala que "todas las

personas nacen libres e iguales ante la ley, (…)". Algunos autores (Ferrajoli, 2019; Díez-Picazo, 2008; Balaguer, 2019) coinciden en señalar que la consagración del derecho a la igualdad genera en primer término una consecuencia de tipo finalista. Es decir, su objetivo es que no se produzca la discriminación debido a que, en la realidad, los seres humanos son diferentes y desiguales. Al declarar que los hombres nacen libres e iguales ante la ley, la norma no hace una descripción de la realidad, sino, como principio normativo, lo que pretende es que todas las personas sean tratadas de igual modo.

Pérez Luño, en su texto sobre las *Dimensiones de la igualdad* (2007) analiza este fundamento constitucional de igualdad ante la ley, heredado, como se ha dicho, de las revoluciones burguesas y que representó, en primer lugar, un límite al poder del legislativo que le obliga a dar trato igual a todos los ciudadanos. En el Estado social de derecho este límite se amplía al poder judicial, que le impone el respeto al precedente judicial, es decir, la sujeción a las decisiones judiciales en casos sustancialmente iguales.

Según el autor, bajo este principio de igualdad ante la ley deben recurrir los siguientes requisitos en la formulación de las leyes:

a) La exigencia de generalidad. Aunque ya no es un dogma indiscutido en los Estados constitucionales, en principio la ley debe ser general y abstracta, de modo que en ella se incluya la universalidad de los sujetos a quienes está dirigida.

b) La exigencia de equiparación. La ley debe garantizar un trato jurídico igual a favor de los sujetos que en el ámbito real son diferentes; como ejemplo el texto acude al lo contemplado por el artículo 35.1 de la Constitución española "que prescribe la igualdad de condiciones laborales para el hombre y la mujer".

c) La exigencia de la regularidad en el procedimiento. Tan importante como el contenido de las leyes es, según este requisito la necesidad en la igualdad ante las reglas procedimentales.

d) La exigencia de diferenciación. Como un llamado a la visión dinámica de la igualdad ante la ley, esta condición sugiere que la ley debe tener en cuenta la diversidad de actores y sujetos sociales que requieren un trato diferencial.
Aunque este último requisito agrega un matiz a los anteriores, el autor aclara que la formulación de la ley nunca puede derivar en normas «*ad personam*»; sino "en la formulación de unos criterios o *standards* que asumen las situaciones peculiares a través de unas pautas normativas aplicables a una pluralidad de situaciones comunes típicas" (30).

En armonía con la exigencia de diferenciación y con el desarrollo del derecho a la igualdad, podemos decir que este aspecto corresponde a una ampliación de su alcance, o mejor, a una profundización del mismo en las sociedades democráticas y pluralistas en lo que hoy se denomina como *Igualdad en la ley*, la cual, "no constituye sólo un límite formal, sino también material, que afecta al contenido de la Ley y que implica que, a situaciones de hecho iguales, han de aplicarse soluciones jurídicas iguales" (Ridaura, 2017: 2).

De aquí se desprenden las dos dimensiones básicas de la igualdad. De un lado, la igualdad formal, jurídica o liberal, que se identifica con la igualdad ante la ley, y por otro, la igualdad material o sustancial, que está directamente relacionada con la igualdad en la ley.

Jiménez Campo, quien en su texto *La igualdad jurídica como límite frente al legislador*, expone los matices y alcances de estas dos dimensiones, resume así la primera de ellas: "tratar igualmente lo que es, en sí, igual y en regular de modo diferente, por lo tanto, las situaciones distintas" (Jiménez Campo, 1983: 77). Así pues, la igualdad formal supone el igual respeto por las libertades e identidades de las personas a través de los derechos de libertad, asegurando su salvaguarda de los abusos del poder o de terceros En tanto que la igualdad material responde a la necesidad de justicia social que permite la reducción de las desigualdades y la satisfacción de las mínimas necesidades materiales a través de los derechos sociales. En palabra de Pérez Luño, aunque la

igualdad material procura asegurar el "equilibrio en la distribución de las oportunidades y los bienes" (2007: 39), esta garantía no puede deslindarse del principio de igualdad ante la ley, pues, a su juicio, no es posible disfrutar de los recursos materiales sin las libertades personales.

Sobre la evolución del derecho a la igualdad material y las medidas de derecho antidiscriminatorio hablaremos en el último apartado de este capítulo, referido a las minorías y los sujetos en estado de debilidad manifiesta. Avanzando en los alcances y dimensiones del derecho a la igualdad, Pérez Luño (2007) hace un acercamiento al concepto del derecho desde un punto de vista lógico, estableciendo tres condiciones para su existencia: a) debe existir una pluralidad de sujetos, objetos o situaciones; b) debe existir una relación o interacción entre los sujetos que permita establecer juicios de igualdad, y c) debe ser posible una comparación entre los sujetos para determinar en qué medida o en qué aspectos son iguales o diferentes (19). Como veremos a continuación, desde este punto de vista racional puede entenderse por qué en Colombia, como en España, el derecho a la igualdad no es autónomo sino relacional, ya que se activa para garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico.

2.1.1. El derecho a la igualdad en Colombia

Pese a ser relativamente joven, a la fecha, la Constitución Política de Colombia ha sido reformada más de cincuenta veces. Tal vez esto se deba, como señala Sánchez (2018), a que articular tantos intereses diversos en un solo texto, solo es posible con "muy amplias fórmulas de compromiso" (213). Y es que, la Constitución de 1991, que sucedió a la Carta de 1886, que sometía a la nación a un régimen confesional, "consagrado al Sagrado Corazón de Jesús"[19], fue un verdadero acuerdo nacional para

[19] Mediante Sentencia C-350 de 1994 la Corte Constitucional de Colombia declaró la inexequibilidad del artículo 2º de la Ley 1a de 1952, por medio de la cual se renovó la consagración oficial de la República al Sagrado Corazón de Jesús, teniendo en cuenta que la norma "no es admisible en un Estado pluralista y con plena libertad religiosa y de conciencia como el colombiano, puesto que obliga a una persona a revelar sus creencias religiosas y a eventualmente actuar contra ellas, lo cual vulnera los artículos 18 y 19 de la Carta".

dar fin a un ciclo de violencia marcado por la guerra contra el narcotráfico y las guerrillas. La nueva constitución declaró un Estado laico y pluralista que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural del país. A diferencia de la asamblea de delegatarios que redactó la Constitución de 1886, en la Asamblea Nacional Constituyente participaron representantes de los pueblos indígenas, de las minorías religiosas y de todos los partidos políticos, incluyendo la Unión Patriótica y la Alianza Democrática, movimientos fundados como resultado de la desmovilización de algunos miembros de la guerrilla de las FARC y del acuerdo de paz con la guerrilla del M-19, a la que perteneció el hoy presidente de la República, Gustavo Petro.

En el marco del Estado social de derecho, declarado por el artículo 1° de la Constitución, se ha consagrado, además de la dignidad humana, como hemos visto, la igualdad como un valor, como un principio y como derecho fundamental. La Corte Constitucional, en la sentencia C-1287 de 2001, ha diferenciado el alcance normativo de cada una de estas manifestaciones de la igualdad afirmando que, en primer término, los valores constitucionales, a pesar de su naturaleza concreta y abstracta, fijan criterios de interpretación legal que irradian todo el sistema normativo guiando los fines esenciales de la organización política y las normas.

Por otra parte, los principios, por su proyección normativa más precisa, no son solo una pauta de interpretación legal, sino, además, normas de aplicación inmediata. El Tribunal hace referencia específica al artículo 4° de la Carta política que establece que "la Constitución es norma de normas; y que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"; y al Título primero de la misma sobre "Los Principios Fundamentales", en el que además de la igualdad se incluye en la lista el respeto de la dignidad humana, el Estado social de derecho, el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la soberanía popular y la supremacía de la Constitución, entre otros.

No obstante, su fuerza normativa, debe entenderse que la igualdad, erigida como valor y como principio, no es un derecho autónomo. En concordancia con el concepto lógico ofrecido por Pérez (2007), la Corte también ha resaltado el carácter relacional de la igualdad en según cual debe determinarse su vulneración sólo a partir de un proceso comparativo entre una o más prescripciones jurídicas frente a situaciones de hecho diferenciadas; esto teniendo en cuenta que para poder "«*tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual*» se deben tener dos puntos de referencia sobre los cuales se puedan establecer similitudes o diferencias relevantes para así aplicar un criterio determinado" (CC, T-408/08: 2008). Este ejercicio comparativo no solo aplica para dar un trato equivalente a quienes estén bajo las mismas circunstancias, sino que existen más supuestos de hecho para los cuales el Tribunal ha desarrollado unos mandatos de trato o reglas de igualdad que deben aplicarse en el trámite de la ponderación:

> (*i*) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (*ii*) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (*iii)* un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (*iv*) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (CC, T-068/19: 2019).

En particular, el artículo 13 constitucional, que establece el derecho a la igualdad en Colombia, incluye las dimensiones básicas de este derecho que hemos visto párrafos atrás, esto es, la igualdad formal y material, las cuales, a juicio de la Corte y coincidiendo con Pérez Luño (2007), son complementarias. El inciso primero del artículo dice:

> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Sobre este primer apartado, que hace referencia a la igualdad formal o de trato, hay varias cosas que resaltar. En primer lugar, sobre la titularidad universal a la que alude el artículo con "todas las personas", en principio, es una garantía que incluye tanto a

ciudadanos como a no ciudadanos. Sin embargo, como veremos en el punto sobre la crítica a la titularidad universal de este y los demás derechos fundamentales, Ferrajoli afirma que dicha universalidad ha sido condicionada por varios ordenamientos jurídicos y restringida solo a la categoría de "ciudadanos". Baste por ahora destacar que, por lo menos en el plano de lo teórico, la igualdad tiene un alcance universal. Respecto a la igualdad de trato Díez-Picazo se pregunta: ¿Qué criterios hay que emplear para discernirla? Y como respuesta sugiere dos mecanismos: la "igualdad numérica" y la "igualdad proporcional". La primera se resume como "lo mismo a todos" lo cual "exige dar idénticos beneficios o cargas a todos los miembros del grupo". Este criterio, "cuya efectividad requiere que no se haga excepción alguna", presenta para el autor una ventaja práctica: "Funciona como elemento disuasorio frente a cualesquiera norma perversa, ya que nadie podrá tener interés en su aprobación". Respecto a la igualdad proporcional, sugiere que la misma se refiere a "«lo mismo a los iguales», es decir, debe tratarse de modo igual a quienes se hallan en idéntica situación y de modo desigual a quienes están en situación distinta" (Díez-Picazo, 2008: 203). Esta primera parte del artículo también incorpora las denominadas *categorías sospechosas de discriminación*, que responderían a situaciones de discriminación histórica. Dicha lista no es taxativa, por tanto, al momento de establecer diferenciaciones sobre estas categorías u otras relativas a la condición personal de los ciudadanos, las autoridades públicas deben vigilar que "no se establezcan clasificaciones que no sean razonables, objetivas y fundadas en fines legítimos" y constitucionales (CC, C-371/00: 2000), de lo contrario se configurará como un trato discriminatorio y por ende una transgresión del derecho a la igualdad.

Sobre la *igualdad de oportunidad* a la que se refiere este primer inciso, está más relacionada con el desarrollo de la igualdad material contenida en los incisos segundo y tercero, que establecen como una obligación del Estado, promover "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar(á) medidas en favor de grupos discriminados o marginados"; así como el deber de proteger "especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionar(á) los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"(Const. P., 1991: art. 13).

La Constitución colombiana fue promulgada en la década del auge de la apertura económica en Latinoamérica, de ahí que promueva la libertad de empresa, la economía de mercado y la iniciativa privada en el ámbito económico. No obstante, también permite e incentiva cierta intervención del Estado para, en el ámbito social y de derecho que le caracteriza, corregir los abusos de los privados. El desarrollo jurisprudencial de estos principios constitucionales y de igualdad material le ha permitido a la Corte requerir y ordenar a los demás organismos públicos la disposición de partidas presupuestales y la creación de programas específicos para garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales, económicos y sociales. También le ha permitido, como hemos visto en la primera parte de este capítulo, la extensión de principios y de derechos fundamentales como el del *mínimo vital*, definido por la corte como el presupuesto de condiciones mínimas para llevar una vida digna, el cual incluye la satisfacción de "necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación y la atención en salud" (CC, T-678/17: 2017).

El artículo 13 constitucional también incluye la prohibición de discriminación a través de abusos o maltratos o de acciones directas o indirectas que pretendan anular, menoscabar o restringir el goce del derecho a la igualdad de las personas o de los grupos en condición de vulnerabilidad[20], salvo, como se ha dicho, que se trate de una medida diferenciadora legítima y persiga un fin esencial del Estado social de derecho. Este es el caso, por ejemplo, de la decisión de prohibir o permitir la interrupción voluntaria del embarazo en casos donde la vida de la madre está en riesgo por la gestación. En dicho caso, para determinar si existe una violación de algún derecho fundamental del que está por nacer o de la madre, la Corte ha recurrido al *test de proporcionalidad*, cuyas etapas Parra (2012), resume así:

[20] Sobre este punto, la Ley 1482 de 2011, reglamentando el artículo 13 de la Constitución, ha incluido como delito en el Código Penal los "Actos de Racismo o discriminación", así como el "Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural", imponiendo una pena que va prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1. Identificar un trato diferenciado basado en supuestos de hechos diferentes,
2. Verificar la existencia de un objetivo perseguido con trato diferenciado,
3. Examinar la validez del objetivo del trato diferenciado frente a la Constitución, siempre que trate de una necesidad social imperiosa;
4. Comprobar la razonabilidad interna de esta aplicación de diferenciación así: a. Que el medio sea adecuado b. Que el medio sea necesario, es decir, que no haya uno menos lesivo, c. Conexidad entre el trato diferente y el objetivo propuesto, d. Efectividad de la medida
5. Proporcionalidad en sentido estricto (101).

En definitiva, las doctrinas y las jurisprudencias distinguen entre discriminación -siempre prohibida- y diferenciación -admisible (e incluso exigida: el derecho a la diferencia)- cuando se trata de una medida que cuente con una justificación objetiva y razonable. Finalmente, la Corte Constitucional ha desarrollado una extensa jurisprudencia del derecho a la igualdad. Entre las sentencias más significativas se encuentran: C-40 de 1993, T-624 de 1995, C-1047 de 200, C-043 de 2002, C-227 de 2004, T- 948 de 2008, C-609 de 2012, C-178 de 2014, SU-677 de 2017 y C-084 de 2020, entre otras.

2.2. Sobre la titularidad: ¿Derechos para quién?

La igualdad está íntimamente relacionada con la titularidad, ambas universales y necesarias para garantizar el mayor acceso posible a los derechos fundamentales. De ahí que su evolución haya sido también compartida, pues con el desarrollo de los derechos fundamentales, desde los primeros civiles y políticos hasta los más recientes que protegen los denominados intereses difusos, se ha transformado también la categoría de la titularidad.

La titularidad es la condición jurídica que el Estado reconoce a favor de un "sujeto de derechos". En un principio, dicho reconocimiento se extendía tan solo a las personas naturales. Sin embargo, progresivamente se han acabado considerando sujetos de derechos a las personas jurídicas, a los sujetos colectivos o entes morales; a los animales e incluso a otros tipos de sujetos que son de especial importancia para

algunas comunidades, como los bosques, ríos y selvas tropicales[21]. En cualquier caso, la titularidad determina quién (y tal vez el qué) es beneficiario de un derecho.

Tradicionalmente, la titularidad ha tenido como fundamento el *principio de igualdad*, base para el reconocimiento universal de los derechos fundamentales, y la *dignidad humana,* a la que hemos hecho referencia en el apartado sobre el Estado social de derecho, reconocida a todo ser humano por el hecho de serlo. No obstante, esta última cualidad es ajena a muchos de los beneficiarios actuales de la titularidad de derechos.

El debate contemporáneo en este sentido se centra en cuál debe ser el fundamento que podría justificar la extensión de la titularidad de un derecho fundamental para los no-humanos, incluyendo no sólo a los animales, sino también, por ejemplo, a la naturaleza. Aunque ha habido un consenso en la mayoría de los ordenamientos jurídicos respecto a la titularidad tradicional, cada país ha tenido un desarrollo distinto con alcances y motivaciones diversas respecto de su extensión a otros sujetos.

Pondremos aquí algunos ejemplos, pero nos iremos centrando en el caso colombiano para especificar más adelante cómo se ha llegado a justificar, o no, la existencia de un cuerpo normativo particular y una categorización de especial protección constitucional a favor de los campesinos en el país.

Antes de esto, estableceremos algunas diferencias conceptuales que, a juicio de autores como Bastida Freijedo (2004), son útiles a la hora de definir, por ejemplo, el alcance de los derechos del *nasciturus*. Se trata en primer término de la *capacidad de goce o capacidad jurídica iusfundamental*, entendida como la aptitud potencial de disfrutar derechos y contraer obligaciones, lo cual es consustancial a todo ser humano en virtud del principio de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. Por otra parte, tenemos la *capacidad de ejercicio o de obrar iusfundamental*, aptitud de una persona para actuar legalmente por sí misma, sin la intervención de un tercero, esto

[21] Como se verá más adelante, en Colombia mediante providencias judiciales, se ha acudido a este tipo de reconocimiento para amparar intereses superiores de comunidades en riesgo; tal es el caso de la Sentencia T-622 de 2016, mediante la cual la Corte Constitucional declaró como sujeto de derechos al Río Atrato. Así lo hizo también la Corte Suprema de Justicia que en la Sentencia STC 4360-2018, que reconoció como sujeto de derechos a la Amazonía Colombiana.

previo al cumplimiento de determinados requisitos legales. Por "regla constitucional, todas las personas tienen capacidad de goce y ejercicio de los derechos fundamentales, aunque, en algunos casos la capacidad del ejercicio puede ser regulada" (Contreras y Salgado, 2017: 127).

A propósito de la discusión de la discapacidad en la teoría de los derechos humanos, Cuenca Gómez (2012), propone un cambio en el enfoque a este respecto, toda vez que, contrario a los fines que se propone, el discurso tradicional ha favorecido la "estigmatización y minusvaloración de las personas con discapacidad" (116). La autora aborda el problema desde el ejercicio de la titularidad y la autonomía. La primera diseñada, a su juicio, para un sujeto "abstracto e ideal" (118), que no se corresponde con la realidad ni con las particularidades de estos sujetos, a quienes se les ha negado, además, la práctica de su autonomía. Para la autora, la teoría hegemónica de los derechos humanos ha terminado obstaculizando el acceso a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Son varias las razones que apoyan esta conclusión: de un lado, se ha atado la discapacidad a un rasgo personal de los sujetos y no a una situación que muchas veces puede ser temporal; por otra parte, la legislación y la teoría de los derechos ha ignorado las diferencias entre la limitación funcional y limitación moral, pues en el grupo diverso y complejo de la discapacidad, se encuentran personas que dependen de "otros para el ejercicio de su autonomía en diferentes formas y niveles" (132). La sugerencia que hace Cuenca va encaminada a "extender la titularidad de los derechos universales haciéndola menos «abstracta» con el objetivo de incluir a más sujetos «reales»" (117). En este sentido la igualdad, tanto en la titularidad como en la autonomía, parte de adaptar el ejercicio de las mismas a las circunstancias concretas de los ciudadanos y de extenderla en los casos en los que estos se encuentren en desventaja para ejercerla, ofreciendo herramientas no para restringirlas, sino para potenciarlas. Esta visión crítica de la titularidad es compartida por otros autores a los que haremos alusión en párrafos posteriores, de momento nos referiremos a continuación a los distintos tipos de titularidad que el *Manual sobre derechos fundamentales* (Contreras y Salgado, 2017) describe.

Además de la *titularidad individual* que beneficia a un individuo en concreto, encontramos allí las siguientes:

Titularidad difusa: que beneficia a un número indeterminado de personas, entre las que no existe relación particular de pertenencia a un determinado grupo social o colectivo. Por ejemplo, la titularidad de quien tiene derecho a gozar de un ambiente sano corresponde a quienes se encuentren en el territorio delimitado por esta garantía, independientemente de sus calidades personales o jurídicas.

Titularidad colectiva: en la que se "protege indiferenciadamente a los miembros de un colectivo o grupo determinado" (151), en el que todos y cada uno son, a su vez, titulares del derecho. Es el caso de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que amparan tanto los intereses del colectivo como los de cada uno de sus integrantes, quienes pueden reclamar, en nombre del grupo, el cumplimiento del derecho o el resarcimiento de un perjuicio que atañe a toda su comunidad.

Titularidad a favor de los animales: siendo la dignidad un atributo de los seres humanos, que no puede atribuirse a los animales, algunos de los defensores de la titularidad de derechos aducen a su favor que no es su naturaleza sino la sensibilidad al sufrimiento lo que justifica el beneficio de la titularidad (153). Otros alegan que "la teoría de los derechos fundamentales se ha construido a partir de una visión antropocéntrica de la vida donde sólo se reconoce este tipo de derechos a una determinada categoría de sujetos que responden a propiedades de racionalidad" (151), razón por la cual, y acudiendo a una visión posmoderna ecocéntrica[22] del derecho, defienden que "el ordenamiento jurídico debería otorgar personalidad a los animales, a efectos de reconocerles derechos" (152).

Por otra parte, para definir el alcance de la titularidad en cada país, algunas constituciones han incluido cláusulas o reglas de definición de la misma; y en otras ocasiones se ha optado por hacer una remisión directa o indirecta a los tratados internacionales para establecer su alcance. Es el caso del Pacto Internacional de

[22] Que fija la conservación de la naturaleza como base de la protección normativa, incluyendo al ser humano como un habitante más del ecosistema.

Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y que es vinculante para los Estados que lo han ratificado, y que establece, en su artículo 2°, que "todos los individuos" son beneficiarios de los derechos contenidos en el mismo. El Comité de Derechos Humanos, que supervisa la aplicación del Pacto, ha hecho una interpretación del alcance de la titularidad establecido en el texto del Tratado, concluyendo que este "confiere derechos a los individuos o personas físicas y que, pese a que no menciona las personas jurídicas ni los entes morales, algunos derechos podrían ser atribuidos a tales sujetos, como la libertad religiosa, el derecho de asociación o los derechos de las minorías" (Contreras y Salgado, 2017: 125). En el caso de las legislaciones nacionales, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que en dicho "ordenamiento constitucional, aun cuando no se explicite en los términos con que se proclama en los textos constitucionales de otros Estados, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas" (STC 23/1989, de 2 de febrero). Cosa distinta ocurre con la Constitución ecuatoriana de 2008, la cual señala de manera explícita en el artículo 10° que "las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales", y agrega que "la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución. Esta regla específica de titularidad, a diferencia de la Constitución colombiana, cuyo caso estudiaremos más adelante, incluye también un capítulo exclusivo para desarrollar los llamados "Derechos de la naturaleza", y en el

> artículo 71 establece expresamente que "la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos". El mismo texto constitucional establece el derecho de la naturaleza a la restauración y se fija un mandato al Estado para adoptar medidas de precaución y restringir "actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales". Arts. 72 y 73 de la Constitución de Ecuador (Contreras y Salgado,2017: 154).

El mencionado *Manual sobre derechos fundamentales* (Contreras y Salgado, 2017) agrega otros ejemplos de nuevas titularidades, principalmente en el ámbito latinoamericano,

que ilustran muy bien los alcances y argumentos que han servido para su positivización.

> En la legislación boliviana, la Ley de Derechos de la Madre Tierra, se establecen "las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de esos derechos". Para la legislación boliviana, la Madre tierra es considerada un sujeto colectivo de interés público y se define como "el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común" (155).

Sobre los derechos a favor de los animales asimismo señala:

> En el año 2013, India reconoce que los delfines deben ser vistos como personas no humanas y, como tales, deben tener sus propios derechos específicos, fundamentando esto en los altos niveles de inteligencia y sensibilidad comparado a otros animales en una circular expedida por el Ministerio del Medio Ambiente y Bosques, titulada Políticas en el Establecimiento de Delfinarios (155).

Y también:

> En el 2014, la Cámara Federal de Casación Penal de Buenos Aires reconoció a un orangután como «sujeto no humano» titular de derechos, a efectos de conceder una acción de *habeas corpus*. La acción fue interpuesta por la Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales y ordenó poner término al cautiverio del orangután en el zoológico de Buenos Aires. El fallo plantea que «a partir de una interpretación jurídica dinámica y no estática, menester es reconocerle al animal el carácter de sujeto de derecho, pues los sujetos no humanos (animales) son titulares de derecho, por lo que se impone su protección en el ámbito competencial correspondiente (155).

En esta misma línea, en España se expidió la Ley 19 del del 30 de septiembre de 2022, que atendiendo a la "grave crisis que en materia socio-ambiental, ecológica y humanitaria que viven el mar Menor y los habitantes de sus municipios ribereños", declaró la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, reconociéndola como sujeto de derechos. La norma dispuso en consecuencia las siguientes obligaciones a cargo de la administración pública nacional y regional:

> 1. Desarrollar políticas públicas y acciones sistemáticas de prevención, alerta temprana, protección, precaución, para evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de la biodiversidad del Mar Menor y su cuenca o la alteración de los ciclos y procesos que garantizan el equilibrio de su ecosistema.
>
> 2. Promover campañas de concienciación social sobre los peligros ambientales a los que se enfrenta el ecosistema del Mar Menor, así como educar en los beneficios que su protección aporta a la sociedad.

> 3. Realizar estudios periódicos sobre el estado del ecosistema del Mar Menor, y elaborar un mapa de los riesgos actuales y posibles.
>
> 4. Restringir de forma inmediata aquellas actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.
>
> 5. Prohibir o limitar la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio biológico del Mar Menor (Ley 19, 2022: art. 7).

La constitucionalidad de la norma fue posteriormente demandada por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario *Vox* del Congreso de los Diputados, quienes consideraban que la norma vulneraba el principio de seguridad jurídica debido "al carácter inconcreto de los derechos que se confieren a la nueva persona jurídica" (Tribunal Constitucional, 2024: Nota informativa Nº 115/2024). El Recurso fue rechazado por el Tribunal argumentando que, aunque los precedentes de la doctrina constitucional señalan que "el ambiente como un concepto esencialmente antropocéntrico", también establece que este es "un concepto relativo, concreto y dinámico". Así mismo resalta que "la atribución de personalidad jurídica es diferente de la personalidad física, sin menoscabar la dignidad humana, y que la CE no reserva la tutela judicial efectiva para un determinado tipo de personas" (Tribunal Constitucional, 2024: Nota informativa Nº 115/2024).

La discusión no se agota y, por el contrario, promete profundizarse, pues más allá de los sujetos que ejemplifica el texto, el debate en torno a la inteligencia artificial (IA) y sus implicaciones en el ámbito jurídico no ha hecho sino comenzar. Un ejemplo de ello es el Proyecto de informe presentado por la Comisión de Asuntos Jurídicos al Parlamento Europeo (2016), en el que se propone en el literal *f* lo siguiente:

> (…) crear una personalidad jurídica específica para los robots, de modo que al menos los robots autónomos más complejos puedan ser considerados personas electrónicas con derechos y obligaciones específicos, incluida la obligación de reparar los daños que puedan causar; la personalidad electrónica se aplicaría a los supuestos en que los robots puedan tomar decisiones autónomas inteligentes o interactuar con terceros de forma independiente (12).

Esta iniciativa, que no fue aprobada, y que a la fecha ya tiene más de siete años de haber sido discutida y descartada por los miembros del Parlamento, se suma a un debate que surge en diferentes partes del mundo en distintas ramas del conocimiento

y la administración pública, y que parece no alcanzar la marcha acelerada del avance tecnológico.

Atria (2022) se pregunta sobre la concesión de titularidad específica a la naturaleza algo similar a lo que Greppi (1999) se cuestiona con relación a la "multiplicación de derechos", y es si atribuir derechos subjetivos a la misma profundiza realmente su protección, especialmente cuando está vigente en la mayoría de los ordenamientos una legislación que previene, evalúa, repara y sanciona el daño ambiental. A este argumento agrega, además, que "la protección de intereses (de la naturaleza) mediante la técnica del derecho subjetivo supone que se trata de intereses individualizados que pueden entrar en conflicto con otros intereses individualizados" y concluye: "cuando un interés engloba totalmente a otro, el sentido específicamente jurídico de la idea de derecho subjetivo se pierde" (p.197). No obstante, pese a los inconvenientes que puede acarrear el reconocimiento de estatus jurídico a otros tipos de sujetos, la tendencia es, precisamente, la de fortalecer su papel dentro de los Estados sociales de Derecho.

2.2.1. La crítica a la titularidad universal

La pretensión universalista de las primeras declaraciones de derechos que buscaba acabar con el sistema de privilegios derivados de la pertenencia a determinados grupos sociales y reconocer a cada ser humano, por su naturaleza, la titularidad de ciertas garantías fundamentales, era limitada. Las expresiones "todos los hombres" y "del hombre" como sujeto de derechos estaban restringidas de facto al hombre blanco burgués y propietario (Bassa y González, 2020), ya que "pese a la proclamación oficial de los derechos como "de los seres humanos" la "condición de mujer, de menor de edad o de pertenencia a otra raza fue una circunstancia de exclusión o aminoración de derechos" (Bastida Freijedo, 2004: 13). No en vano, en 1791 Marie Gouze redactó la *Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana,* razón por la que posteriormente, en 1793, fue ejecutada en la guillotina.

En su texto *La diferencia como complemento de la igualdad en la protección de los derechos fundamentales*, Bassa y González (2020) proponen una "reconstrucción del discurso de

los derechos desde una epistemología materialista de la diferencia" (113). Desde este punto de vista, sostienen que, a pesar de que las revoluciones burguesas del siglo XVIII dieron origen al reconocimiento universal de los derechos a través de sus declaraciones, estas han consolidado una determinada

> racionalidad político-jurídica, la cual se construye con base en estructuras discursivas de corte esencialista que, ocultando las particularidades históricas de su emergencia y formulada desde una concepción particular –política– del bien, es presentada como universal (115).

El principio de que todas las personas son titulares de derechos fundamentales por el solo hecho de ser personas es para los autores un supuesto antropológico que "invisibiliza las diferencias constitutivas de subjetividades (individuales y colectivas) diversas" (117). A su juicio, esta visión esencialista del ser humano parte de una estructura discursiva hegemónica que se ha proyectado desde Europa al resto de Occidente y que "contiene, paradójicamente, el germen para un discurso moderno opresivo" (119) del que se ha beneficiado particularmente el *hombre blanco propietario* y europeo. Agregan que esta concepción de *lo universal* se ha restringido por los límites de lo que se considera como *tejido social*, un concepto que se ha construido sobre la base de la diferencia y el antagonismo de los agentes sociales, lo que ha devenido en la naturalización de la parcialidad y la consolidación de un cuadro de exclusión porque fuera de esta frontera del *nosotros* están *ellos*, los grupos subalternos excluidos. Según los autores, el mantenimiento de este relato en la tradición jurídica desconoce la diversidad y la complejidad de las sociedades contemporáneas, y especialmente a quienes pertenecen a grupos sociales invisibilizados.

Como ejemplo de lo anterior, el texto acude al caso de la población migrante en los países del primer mundo, cuya situación ha tensionado la noción de la "universalidad de la titularidad abstracta" (121) al no haber podido lograr estos el reconocimiento y protección de sus derechos por parte de los Estados receptores. Para los autores, esto ejemplifica el fracaso del discurso constitutivo del paradigma jurídico vigente en materia de titularidad.

Desde esta misma perspectiva, De Cabo, en su texto *Pensamiento crítico* (2014), afirma que desde las sociedades precapitalistas, particularmente la feudal, el objetivo de la norma era eliminar la realidad de los dominados, y que, con la aparición de las revoluciones burguesas que dieron origen a las constituciones[23], el conflicto entre grupos dominantes y dominados se ocultó bajo el discurso de la desigualdad, entendiendo que para el derecho positivo constitucional los "desiguales" hacen parte del *orden social* (o tejido social en el caso de Bassa y González), por ser útiles al sistema de producción, no así con los "excluidos", quienes se convierten en un "desecho del sistema" por no ser necesarios para el mismo, quedando por tanto, "fuera del constitucionalismo" (60).

Para complementar la mirada de los citados autores sobre este tema, desde otro punto de vista, proponemos algunas ideas expuestas por Luigi Ferrajoli en su ensayo *Sobre los derechos fundamentales* (2006), donde afirma que la igualdad es un requisito indispensable para la formación de identidades colectivas, toda vez que los clásicos derechos de libertad garantizan las diferencias culturales donde estas tienen lugar. Por tanto, el "constitucionalismo y universalismo de los derechos, en vez de oponerse al multiculturalismo, son su principal garantía". Ferrajoli resume de la siguiente forma la crítica del *relativismo cultural* y la idea de que

> el paradigma universalista de los derechos fundamentales, producido indudablemente por la cultura occidental, estaría viciado por la paradoja de su contradicción con el respeto debido a pueblos y sujetos de otra cultura al que queremos imponérselo; y la idea de que, por el contrario, la validez de los derechos fundamentales supondría un cierto grado de consenso social (127).

Frente a esta perspectiva el autor italiano ofrece tres argumentos principales: *i*) esta afirmación se encuentra "viciada de un exceso extremista de universalismo" por cuanto otorga igual valor a cualquier ética o cultura, lo que conlleva "la negación o disolución de todas las éticas y de sus correlativas culturas", y eventualmente lleva "a

[23] Para el autor, los textos constitucionales son una herramienta para el mantenimiento y control del "orden social" (60) porque reproducen el lenguaje del mercado y la academia (58) cuyo fin es, esencialmente, la perpetuación y expansión del sistema capitalista.

la aceptación de cualquier moral —incluidas las morales fundadas sobre la desigualdad y la opresión— y por tanto a la negación de cualquier moral" (128); *ii*) ni la doctrina ética sobre la que se fundan los derechos fundamentales[24], ni la convención jurídica en la que se basan para proteger al más débil "imponen que se compartan los valores morales que sostienen a los derechos y al principio de igualdad" (129). Es decir, no se requiere la adhesión moral ni se pretende, máxime cuando una de las primeras conquistas del liberalismo fue, precisamente, la libertad de conciencia. El autor ejemplifica esta idea señalando que, si se sometieren las garantías penales y procesales a un referéndum, difícilmente tendrían la aprobación de la mayoría; volviendo con esto a la importancia de la "esfera de lo indecidible" a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior; y *iii*) por último, reitera Ferrajoli que los derechos fundamentales han sido y siguen siendo conquistas del más débil, desde los derechos de libertad a los derechos sociales.

Por otra parte, si bien existen numerosos grupos sociales que siguen demandando, la mayoría de las veces en condiciones muy adversas, el reconocimiento y la garantía de sus derechos, esto más que una muestra de la falla en la regla de la titularidad universal, es un signo de la evolución constante de las sociedades complejas en las que bajo esta misma fórmula otros muchos sujetos y colectivos han logrado la protección de sus Estados. Ferrajoli, quien comparte parcialmente la conclusión de Bassa y González (2020) con relación al caso específico de los migrantes, afirma que en efecto la migración ha sido un punto de quiebre en la teoría de los derechos, porque a pesar de su titularidad universal, es decir, a favor de «todas las personas», se ha restringido el goce de la mayoría de estos sólo a los ciudadanos. No obstante, esto se debe, según el autor, no a la teoría hegemónica de la titularidad sino a la inaplicación de su carácter universal, de modo que "la categoría de ciudadanía corre el riesgo de prestarse a fundar, antes que una categoría de la democracia basada en la expansión de los derechos, una idea regresiva y a la larga ilusoria de la democracia en un solo país, o mejor, en nuestros ricos países occidentales" (Ferrajoli, 2014: 42). Así mismo, el autor

[24] La cual, según el autor, puede ser entendida por medio del imperativo kantiano "actúa como si la máxima de tu actuación tuviera el valor de una máxima universal".

comparte las demás críticas hechas al proclamado universalismo de las primeras declaraciones, las cuales han sido "siempre de facto derechos del ciudadano", y sólo, hasta años recientes la dualidad migrante-ciudadano ha sido debatida seriamente en instancias locales e internacionales. Finalmente añade que la tendencia restrictiva en materia de asilo en los países ricos, tiene como resultado un

> cierre de Occidente sobe sí mismo que lleva consigo el riesgo de provocar no solo la quiebra del diseño universalista de la ONU, sino también una involución de nuestras democracias y la formación de una nueva identidad como identidad regresiva, compactada por la aversión hacia el diverso y por lo que Habermas ha llamado "chauvinismo del bienestar" (Ferrajoli, 2014: 44).

Dicha situación es hoy es fácilmente comprobable con el ascenso, en muchas partes del mundo, de los partidos y movimientos que señalan la inmigración, particularmente la de bajos recursos, proveniente de países en desarrollo, como una grave amenaza a la seguridad nacional (BBC News, 2024).

En definitiva, si bien la situación de los migrantes irregulares es extremadamente precaria en la gran mayoría de los países de destino, con limitaciones estructurales de acceso a las garantías más elementales; es también indiscutible que se han expedido numerosos acuerdos, convenios, declaraciones, pactos y protocolos[25] que constituyen un marco legal internacional exhaustivo de protección a su favor, que, además, es fuente de derecho para las legislaciones nacionales. Todos estos instrumentos han sido creados con base en el derecho a la igualdad y a la titularidad universal de los derechos fundamentales, buscando la misma protección que se ofrece a los ciudadanos nacionales, pero a favor de la población migrante. Por lo demás, a pesar de que el objetivo del ensayo de Bassa y González es *reconstruir el discurso de los derechos*, el texto no sugiere una regla de titularidad alternativa que pueda ser eventualmente más inclusiva que la actual, ni mucho menos esboza las bases teóricas o conceptuales que

[25] Algunos de ellos son: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), el Plan de Acción de México (2004), el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966), el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (1949), el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (1974), el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (1975), el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000), entre otros.

conduzcan a ese destino. En este punto acudimos a lo dicho por Andrea Greppi (1999), quien, siguiendo la teoría del derecho de Norberto Bobbio, afirma:

> No se me oculta que la mayor parte de quienes defienden una nueva visión de los "derechos" ponen en tela de juicio la validez del ideal individualista en que cifrábamos, con Bobbio, el origen de los derechos del hombre. Dicen que seguramente este ideal no ofrece la representación más adecuada de la sociedad contemporánea. Pero hasta el día en que un nuevo paradigma se haga realidad son ellos quienes tienen todavía la obligación de justificar qué aspectos del antiguo modelo "liberal" desaparecerán con el reconocimiento de las nuevas pretensiones emergentes (300).

2.3. El estado de la titularidad en Colombia

En Colombia, a semejanza de lo que ocurre en la mayoría de las democracias occidentales, la Carta Constitucional de 1991 introdujo las bases de la titularidad tradicional. El artículo 1 establece el respeto de la dignidad humana como uno de los principios fundamentales del Estado, y el artículo 2 señala como uno de sus fines esenciales, "la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución" a favor de "todas las personas". Aunque el texto no contiene una cláusula específica de titularidad de los derechos fundamentales, como el caso ecuatoriano, esta puede deducirse de los mencionados artículos, más el artículo 5, en el que "el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona", y por supuesto, del artículo 13, sobre el derecho a la igualdad que dice que "todas las personas (…) recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades". Cuando no usa el término "todas las personas" el texto constitucional, en el marco del universalismo, hace uso de expresiones como *todo colombiano*, *las personas*, o, en el caso de los derechos políticos, dice *todo ciudadano*; otras veces, para referirse a los sujetos de un derecho fundamental[26], la Constitución recurre a oraciones impersonales como *se reconoce* o *se garantiza*.

[26] Contenidos en el Capítulo 1 del Título II *De los derechos fundamentales.*

La titularidad de los derechos en Colombia se adquiere a partir de la concepción[27] y termina con la muerte. Por otra parte, los menores de edad y quienes han sido declarados como incapaces mediante sentencia judicial, tienen modulado el ejercicio de algunos derechos fundamentales. Lo mismo ocurre con las personas procesadas por el sistema judicial penal, a quienes se les restringe el ejercicio de algunos de sus derechos, como la libertad personal o el voto. En el caso de los extranjeros, la Constitución Política establece que quienes se encuentren en el territorio nacional deben acatar la Constitución y las leyes, y en el artículo 100 afirma que estos "gozan de los mismos derechos civiles y garantías que se conceden a los colombianos" con las limitaciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Con respecto a los derechos de los animales, la Carta no contiene siquiera el término "animal" o "animales", pero hace referencia de manera indirecta a estos en el Artículo 79, en el que se advierte que es "deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica".

No obstante lo anterior, ha sido particularmente la Corte Constitucional quien, por el objeto de sus funciones, a través de sentencias de tutela (o de amparo) de derechos fundamentales y de control de constitucionalidad de la ley, ha interpretado los alcances de la titularidad contenida en la Constitución a nivel individual y colectivo. En particular, el tribunal se ha pronunciado sobre el estatus jurídico de protección a favor de los animales y la naturaleza.

Algunos de estos fallos han sido de especial trascendencia y debate en el país por distintas razones: *i*) por ser decisiones en las que la Corte ha debido hacer una ponderación de protección entre dos bienes jurídicos sensibles para la moral social. Tal es el caso, por ejemplo, de la sentencia C-055 de 2022 en la que se extendió el plazo para la interrupción voluntaria del embarazo. En esta ocasión, la Corte debió establecer el alcance de las garantías del *nasciturus* frente a los derechos de la madre. *ii*) Por el tema objeto de decisión, cuyas connotaciones morales divide a la sociedad. Aquí destacan sentencias relacionadas con el reconocimiento de derechos a favor de

[27] No obstante, durante la etapa de gestación la intensidad en la protección de estos derechos varía, según lo ha dicho la Corte Constitucional en sentencias como la C-055 de 2022, que veremos más adelante

la población LGTBI y de las cuales veremos algunas a continuación. *iii*) Por la naturaleza del sujeto objeto de protección. Aquí nos referimos a los fallos en los que se extiende la protección de los derechos fundamentales a animales o entes naturales, como en el caso de la Sentencia T-622 de 2016, que reconoció el río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos.

Para entender las razones principales que han llevado a la Corte a ampliar la protección de la titularidad de los derechos fundamentales o a reconocer nuevos sujetos de amparo en el país, nos detendremos brevemente en algunos de estos fallos, que son solo una muestra del alcance del reconocimiento, pues la producción jurisprudencial de la Corte Constitucional en este sentido es extensa:

Sentencia T-622 de 2016. Reconocimiento a favor de los pueblos indígenas de Colombia. Aunque desde sus primeros fallos[28] la Corte reconoció la titularidad de derechos a favor de las comunidades étnicas del país, en esta sentencia el tribunal explica claramente las razones para reconocerlas como un sujeto colectivo diferente a los demás grupos sobre los cuales se reconocen intereses comunes; porque representan valores étnicos y culturales ancestrales de la Nación y porque sus formas de vida están íntimamente relacionadas con sus costumbres, sus territorios y las riquezas naturales de los mismos. Sólo los pueblos indígenas, como sujeto colectivo titular de derechos, tienen a su favor el derecho fundamental a la *consulta previa*. Ningún otro grupo social en Colombia goza de esta garantía contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991. Dicha garantía consiste en la facultad de participación y decisión que tiene este colectivo sobre las medidas, sean estas del orden administrativo o legislativo, así como sobre proyectos u obras, que les afecten a ellos o a sus territorios. Por ejemplo, cuando existe un proyecto de exploración y explotación petrolera que pretende establecerse dentro de su territorio, pueden oponerse a la obra debido si no logra concertarse la viabilidad de la misma con la comunidad.

[28] Ver por ejemplo las Sentencias T-428 de 1992 y T-380 de 1993.

Por razones similares, los pueblos indígenas también han sido declarados como sujetos de especial protección constitucional, una categoría a la que haremos referencia en el siguiente apartado.

*Sentencia C-055 de 2022***.** Por medio de esta sentencia se despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo hasta la semana 24 de gestación. Aquí la Corte decide ampliar el rango de protección de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las mujeres gestantes al considerar que, si bien la tipificación del aborto como delito en el Código Penal colombiano busca la protección del bien jurídico de la vida en gestación, esta medida, a juicio de la Corte, afecta gravemente el derecho a la salud de las mujeres, por cuanto estas se ven obligadas a recurrir a prácticas inseguras y clandestinas que ponen en riesgo su vida e integridad. Otra razón para la toma de esta decisión judicial fue la protección a la libertad de conciencia, consagrada en el artículo 18 de la Constitución Política, al considerar la Corte que la determinación de procrear o no, por parte de una mujer, es "un asunto personalísimo e individual" en el que el Estado no puede intervenir ejerciendo coacción o violencia. Finalmente, la Corte aclaró que el fallo no debe entenderse como una preferencia moral en detrimento de la vida en gestación sino como una solución jurídica que busca el "óptimo constitucional" de protección a favor de las mujeres, niñas y personas en gestación.

Sentencia C-683 de 2015. Esta sentencia permite la adopción de menores a parejas del mismo sexo. En virtud del interés superior del menor, mediante esta decisión, la Corte da vía libre para que parejas del mismo sexo que conformen una familia adopten niños y niñas en condición de abandono. El Tribunal afirma que excluir a parejas homosexuales como potenciales adoptantes genera un "déficit de protección" que afecta gravemente el derecho a la igualdad y a tener una familia de los menores que están a la espera de adopción. También se vulnera, según la Corte, el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación de las personas con orientación sexual diversa.

Son muchos los fallos a través de los cuales el alto tribunal ha protegido los derechos fundamentales de la población LGTBI en Colombia, los cuales abarcan temas tan diversos pero esenciales como el derecho al matrimonio, el derecho a la no

discriminación en espacio público, en el trabajo y en instituciones educativas; el derecho de exención en la prestación del servicio militar obligatorio a favor de las mujeres trans, la prohibición de negar la residencia en Colombia por motivo de la orientación sexual del peticionario; como también el reconocimiento de pensión de sobreviviente a parejas del mismo sexo, el derecho a la visita íntima de personas privadas de la libertad en establecimiento carcelario, el derecho a la corrección del sexo en el Registro Civil, el derecho a someterse a cirugía de reasignación de sexo de las personas trans con cargo al sistema público de salud y el derecho al reconocimiento de la unión marital de hecho, entre otros.

*Sentencia T-300 de 2022***.** Sobre el acceso a la atención en salud a favor de los migrantes venezolanos. En este fallo, la Corte reitera jurisprudencia sobre el derecho a la atención médica a favor de los migrantes regulares e indocumentados. En este sentido, comienza por aclarar que "toda persona" que se encuentre en el territorio nacional tiene el derecho de acudir al amparo constitucional de la acción de tutela independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio. En lo que respecta al derecho a la salud, establece que, aunque no está incluido en el capítulo de los derechos fundamentales de la Constitución Política, se debe considerar como tal. Y, por tanto, es autónomo e irrenunciable; y debe ser garantizado "en condiciones de igualdad" a "todas las personas" que se encuentren dentro del territorio colombiano. A pesar de las dificultades presupuestarias que esto conlleva para el sistema público de salud, el tribunal señala que, debido a la crisis migratoria que vive Venezuela, debe haber una aplicación "superior del principio de solidaridad" a favor de los ciudadanos extranjeros que han buscado refugio en Colombia. Sin embargo, la dificultad para acceder a los servicios de salud, es mayor en el caso de los migrantes indocumentados y en situación de irregularidad y que no se encuentran afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En este caso, el Estado debe garantizar la atención básica y de urgencias; la cual, "puede llegar a incluir el tratamiento de enfermedades catastróficas, que hagan la vida insoportable e indeseable, cuando el mismo sea solicitado por el médico tratante como urgente" (CC, T-300/22: 2022).

La Corte constitucional no solo ha fallado a favor de la población migrante en situación de irregularidad para garantizar el acceso al derecho a la salud, también lo ha hecho en el caso del derecho a la educación, al debido proceso, a la vivienda y al acceso a trámites migratorios y administrativos para regularizar la permanencia en el país. Algunas de esas sentencias son: Sentencia T-304 de 2022, Sentencia T-244 de 2022, Sentencia T-021 de 2021, Sentencia T-120 de 2022, Sentencia T-296 de 2022, T-106de 2022 y Sentencia T-234 de 2023, entre otras.

*Sentencia C-666 de 2010***.** En esta sentencia la Corte decide sobre la prohibición de corridas de toros y otras actividades relacionadas con la tauromaquia. Aunque algunos fallos recientes del alto Tribunal han hecho un reconocimiento más amplio de los derechos de los animales, haremos referencia a esta decisión del año 2010 porque en su momento representó un cambio de paradigma en el tema, lo que nos permite ejemplificar mejor la evolución de la titularidad en el país. En esta ocasión, el accionante acudió al control de constitucionalidad de la Corte, al considerar que el Artículo 7 del Estatuto Nacional de Protección Animal (Ley 84 de 1989) vulnera el texto constitucional al exceptuar algunas actividades relacionadas con la tauromaquia[29] del marco de protección de la Ley, las cuales, a su juicio, afectan la integridad de los animales.

A pesar del contenido en las consideraciones de la sentencia, la Corte falla en contra de las pretensiones del demandante, al considerar que las actividades exceptuadas son manifestaciones tradicionales y culturales que el Estado debe respetar y garantizar. Haciendo la salvedad en la parte resolutiva del fallo, que durante su práctica debe evitarse el dolor y el sufrimiento extraordinario de los animales. La importancia de esta sentencia radica en la introducción de conceptos novedosos que han sido la base de posteriores decisiones en la materia. El animal como *ser sintiente* es uno de ellos. La sentencia indica que "no hay interés más primario para un ser sintiente que el de no sufrir daño o maltrato".

[29] Tal es el caso del rejoneo, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, corralejas, y, en un ámbito distinto, las riñas de gallos.

A partir de entonces, en la jurisprudencia de la Corte ya no se tomaría a los animales como bienes muebles en función de la satisfacción de las necesidades humanas, sino como parte de un sistema compartido en el que el hombre ya no es el centro, sino un integrante más del ecosistema. La transición en la dogmática jurisprudencial del antropocentrismo al ecocentrismo ha servido también como fundamento para el reconocimiento de los derechos de la naturaleza.

Otra de las novedades de la sentencia es el uso del *principio de solidaridad*, contenido en el artículo 1 de la Constitución Política y en virtud del cual se desprenden las obligaciones, también constitucionales, de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, así como la de conservar un medio ambiente sano, entendiendo la protección de los animales como inherente a estas responsabilidades.

Por último, la Corte recurre en esta sentencia a la noción de la *Constitución ecológica* de la que hablaremos con más detalle en la siguiente sentencia. Actualmente, el criterio de la Corte Constitucional respecto a los derechos de los animales es que, si bien no son titulares de derechos, sí merecen una especial protección del Estado, particularmente para evitar su sufrimiento o su extinción.

Sentencia T-622 de 2016. Este fallo reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos. Este fallo es considerado un hito jurisprudencial no solo por la calidad de su beneficiario sino también por la magnitud de las órdenes contenidas en la decisión, que vinculan a entidades del orden nacional, territorial, organizaciones de la sociedad civil, Fuerzas Militares y entes de control. Aquí también la Corte ordena al Gobierno Nacional la designación de un delegado para que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río.

La solicitud del amparo constitucional se eleva por parte del algunos Concejos Comunitarios y Asociaciones Campesinas de las riberas del río Atrato, al considerar que la explotación ilegal, intensiva y a gran escala de la actividad minera (oro y platino) ha causado un perjuicio irremediable sobre el medio ambiente y, por tanto, sobre la vida de las comunidades que habitan la zona, quienes registran incluso la

muerte de menores de edad por el consumo de agua contaminada. En el estudio del caso, tras efectuar inspecciones judiciales, recolección de testimonios y otros medios de prueba, el tribunal hace un extenso análisis sobre el contexto social e histórico de la cuenca del río; y seguidamente hace referencia a la naturaleza y alcances de protección del Estado Social de Derecho, el concepto de los derechos bioculturales y la protección efectiva de la biodiversidad basada en instrumentos internacionales y jurisprudencia de la propia Corte. También acude a los fundamentos para la protección especial de ríos, bosques y fuentes de alimento, al derecho fundamental al agua, a la seguridad alimentaria y al derecho a la supervivencia física y cultural de las comunidades étnicas. Finalmente, hace referencia a la actividad minera en la región y a los principios de prevención y precaución, así como a la teoría de la *constitución ecológica*, concepto en el que nos detendremos por ser un argumento frecuente en la jurisprudencia constitucional en la que se reconocen nuevos sujetos de derecho.

Del análisis del articulado constitucional la Corte ha expresado que el texto fundamental puede dividirse en cuatro tipos: la Constitución económica, la Constitución cultural, la Constitución social y la ecológica. Esta última la deduce de 34 artículos del texto, particularmente el artículo 79, que hace referencia al deber del Estado de "proteger la diversidad e integridad del medio ambiente". También precisa la Corte que este deber tiene tres dimensiones: la protección de las riquezas naturales, el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y el deber, tanto de las autoridades como de los particulares, de protegerlo. Lo anterior no solo por mandato constitucional, sino por el de numerosos tratados internacionales ratificados por Colombia y que reconocen el vínculo de interdependencia entre la garantía de la dignidad humana y un medio ambiente sano, pues sin este no sería posible la realización de la vida en condiciones dignas. Es esta la clave del fallo y el fundamento del reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos, pues el tribunal considera que los derechos fundamentales de las comunidades amenazadas están ligados a su entorno y a su ecosistema ya que el río es su fuente principal de agua, de alimento, de trabajo y de transporte, así como el medio en el que desarrollan su vida social, cultural y espiritual. Es una decisión que en el fondo persigue proteger el bienestar de las

comunidades en cumplimiento del fin último del poder público en el Estado social de Derecho: el ser humano.

No ha sido este fallo el único en la jurisprudencia en reconocer entes naturales como sujetos de derecho. Por aplicación del precedente judicial, juzgados y tribunales de todo el país han seguido el camino abierto por la Corte, declarando ríos, selvas y páramos como sujetos de derecho:

- El Páramo de Pisba, ubicado en el departamento de Boyacá, es declarado como sujeto de derechos por el Tribunal Administrativo de Boyacá mediante Sentencia 15238 3333 002 2018 00016 01 del 9 de agosto de 2018.
- La Amazonía Colombiana es declarada como sujeto de derechos por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STC 4360 del 05 de abril del 2018.
- El Río Otún, ubicado en el departamento de Risaralda, es declarado como sujeto de derechos por el Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas de Pereira mediante Sentencia de Tutela 036 del 11 de septiembre del 2019.
- El Río Cauca, su cuenca y sus afluentes son declarados como sujeto de derechos por el Tribunal Superior de Medellín mediante Sentencia 2019-076 del 17 de junio de 2019.
- El Río Magdalena, su cuenca y afluentes son declarado como una entidad sujeto de derechos por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva mediante Sentencia 41001-3109-0001-2019-00066-00 del 24 de octubre de 2019.
- El Parque Isla Salamanca, ubicado en el departamento del Atlántico, es declarado como sujeto de derechos por la Sala de Casación civil de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STC3872 del 18 de junio de 2020.
- El Parque Nacional Natural de los Nevados, ubicado en el departamento del Tolima, es declarado como sujeto de derechos por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STL10716 del 25 de noviembre 2020.

- El Valle del Cocora, ubicado en el departamento del Quindío, es declarado como sujeto de derechos por la Sala de familia del Tribunal Superior de Armenia REF. EXP. No. 63-001-22-14-000-2020-00089-00 (RT-453) del 18 de noviembre de 2020. Esta decisión fue posteriormente revocada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STC 3638 del 2021, al considerar que no se demostró la "vulneración de un derecho fundamental en conexidad con el medio ambiente, así como tampoco un peligro inminente que obligue a actuar para evitar un daño irreversible y que permita activar este mecanismo excepcional".

Estas decisiones fueron tomadas en el marco del trámite de acciones de tutela en los cuales los accionantes consideraron que se estaba generando un daño, algunas veces en contra de las poblaciones que dependen de los mencionados ecosistemas, y otras, directamente sobre el bien protegido. Y como puede verse, no son pocas las decisiones, ni tampoco las únicas, pues la declaratoria de protección se sigue usando por los jueces de la República en virtud del precedente judicial. Algunos de estos fallos han resultado problemáticos, pues se aplica el resultado pero no la regla bajo la cual la Corte Constitucional decidió conceder el reconocimiento a favor del río Atrato, esto es, que exista un nexo causal entre un derecho fundamental y la afectación al medio ambiente.

En cualquier caso, conviene mencionar sobre la efectividad de la Sentencia T-622 de 2016, fundadora de la línea jurisprudencial del reconocimiento a favor de entidades naturales, que Guzmán (2022) realizó un análisis de efectividad de la misma, y seis años después de su expedición, ha concluido que, a pesar de que se trata de órdenes estructurales y complejas que involucran muchas entidades distintas y obligaciones, "la declaratoria de sujeto de derechos al río no aporta mucho en términos de protección ambiental". Siendo la minería ilegal su principal amenaza, las órdenes de la Corte iban encaminadas a regular su práctica, mas no a prohibirla, por no ser esta su materia de competencia.

Por otra parte, muchos de los demandantes de estas acciones constitucionales buscan, más que la declaratoria excepcional de protección, el cumplimiento de las normas

regulares a favor del medio ambiente. Por tanto, el amparo extraordinario, sustentado en un perjuicio subsidiario hacia los seres humanos, se torna irrelevante frente al deber de prevenir, evaluar, reparar y sancionar el daño sobre ríos, bosques y páramos como bienes jurídicamente protegidos por el Estado.

Algunos límites al reconocimiento los ha puesto la propia Corte Constitucional, por ejemplo, en el caso de los animales con la Sentencia SU-016 de 2020, mediante la cual, la Corte negó el amparo de *habeas corpus* a favor de un oso que se encontraba en el zoológico de Barranquilla. Aquí el alto tribunal reiteró que los animales no son considerados como sujetos de derecho, sino como seres sintientes; y como tales tienen derechos que limitan la actuación del ser humano y le imponen obligaciones.

En definitiva, puede decirse que a través de la protección del medio ambiente y la biodiversidad en Colombia se ha intentado garantizar la supervivencia de los seres humanos como parte de su entorno. El país ha tenido un importante desarrollo en el reconocimiento de nuevos sujetos de derecho, especialmente por vía judicial de interpretación y protección constitucional. Aunque este avance no ha sido lineal ni homogéneo, sí se ha extendido notablemente la titularidad de las garantías constitucionales a favor de minorías y grupos sociales vulnerables, entre quienes se encuentran los campesinos, como veremos en el apartado final de este capítulo.

2.4. Minorías, sujetos de protección constitucional y medidas diferenciadas

En el apartado anterior veíamos cómo para Ferrajoli el acceso a los derechos ha quedado, en parte, sometido a la categoría de ciudadano. En este sentido, otros autores, entre quienes se encuentra López (2008), coinciden en afirmar que incluso en lo que se consideran las democracias avanzadas, la titularidad de los derechos fundamentales "está principalmente justificada por la pertenencia a un grupo", el Estado, o a una comunidad, como la Unión Europea. Así, "los no-comunitarios, como es el caso de los inmigrantes ilegales, no tienen reconocidos los derechos más fundamentales (salvo el de no ser condenados a muerte)" (78). Para Añón (1999), esto ha provocado "una dinámica perversa en los países ricos, que ha consistido en reforzar

un estatus privilegiado, y de ahí que se haya convertido en el último factor de exclusión y discriminación" (51).

2.4.1. Minorías y ejercicio de la ciudadanía en los estados multiculturales

Sobre la evolución de la categoría de ciudadanía, Kymlicka (2003) denomina como un "Estado-nación homogeneizante" (3) el antiguo modelo liberal clásico o republicano, en el que la identidad nacional, conformada por la religión, el lenguaje, las costumbres, etc., estaba sometida a las decisiones de una pequeña élite dominante que limitaba la garantía de los derechos a sujetos abstractos con atributos uniformes, esto es, al "varón blanco, propietario y alfabetizado" (Añón, 1999: 76). Esta limitación de la categoría de ciudadano no reconocía, desde luego, la existencia de grupos, y mucho menos la de minorías; todo lo contrario: la rigidez en los procedimientos, las reglas y las leyes bajo este modelo era, para De Lucas (2001), "una forma de imponer y proteger públicamente una idea determinada de identidad «universal»" (47). A pesar de que la mayoría de democracias occidentales ha transitado por este modelo, el nuevo Estado multicultural se ha ido adaptando progresivamente a la medida de cada país, reconociendo, en términos generales, las diferentes identidades etnoculturales de la nación y, en este sentido, adoptando las medidas necesarias para "reconocer la injusticia histórica y ofrecer enmiendas" (Kymlicka, 2003: 5) a favor de estas minorías. Sin embargo, para el profesor Javier de Lucas, las democracias pluralistas aún están en deuda de reconocer a estos grupos los más elementales derechos. Como actores políticos y sociales que ponen en cuestión el paradigma de ciudadanía, los "extranjeros, migrantes, las minorías e incluso las poblaciones indígenas" son, a su juicio, el "nuevo sujeto universal", quienes, en muchos casos "han sido desposeídos de todo, salvo de su condición de seres humanos" (42), argumento que el autor ilustra con estos versos de *El mercader de Venecia*, de William Shakespeare "¿Acaso no somos personas? ¿Somos hebreos o cristianos antes que seres humanos?" (De Lucas, 2001: 40).

Desde algunas tendencias teóricas del multiculturalismo también se ha hecho una crítica a la pretensión universalista de los derechos; Cartabia (2009) asegura que "nunca como hoy" la fundamentación y práctica de los derechos se ha visto sometida a tan grandes retos, pues, por un lado, se busca su expansión en los sistemas jurídicos nacionales e internacionales, mientras que por otro su carácter universal ha sido criticado duramente por corrientes postmodernistas y relativistas que, a su juicio, son la expresión del "hiperindividualismo, (e) individualismo hedonista", particularmente europeo y norteamericano, producto de una "cultura hiperlibertaria, centrada en el individuo aislado y abstracto de la sociedad, un individuo centrado a su vez sobre sí mismo y totalmente autodeterminado" (47). El avance de esta línea en el plano práctico se refleja en la extensión del catálogo de derechos fundamentales hecho por los Tribunales constitucionales que basan gran parte de las nuevas garantías corresponde al ámbito de la autodeterminación y el libre desarrollo de la personalidad[30]. Zagrebelsky (2023) sitúa esta discusión desde la óptica distinta, la del poder y la de un espacio cada vez más estrecho y conflictivo entre las libertades generado por procesos como la globalización, que contrario a lo que se piensa, limita y constriñe el espacio de los derechos:

> Los derechos, o son el poder de la voluntad o voluntad de poder. En espacios cerrados de interdependencias obligadas, necesariamente terminan por producir interferencias. Estas interferencias, para quienes las sufren, se traducen en violencia y perturbaciones, tanto mayores cuanto más escasas son las posibilidades de eludirlas (71).

Según el autor, en estos *espacios cerrados* de libertad los derechos imponen a la fuerza bajo la bandera de los *estilos de vida*, de quienes tienen la capacidad para imponer el suyo.

Si bien el reconocimiento de las libertades individuales sigue siendo uno de los fines esenciales de la democracia, Cartabia advierte que hay una tendencia a absolutizar la autonomía del individuo que puede terminar perjudicando al colectivo. Como solución invita a encontrar, en un acuerdo colectivo, el "patrimonio común de los

[30] Hemos visto en el apartado de Derechos Fundamentales en Colombia cómo efectivamente a la lista de nuevos derechos fundamentales la Corte Constitucional ha sumado el derecho a morir dignamente, el derecho "a que sea intentado", el derecho a la objeción de conciencia y el derecho al olvido, todos con base en derechos como el libre desarrollo de la personalidad.

derechos", ese "núcleo indefectible que pertenece a todo hombre" (Cartabia, 2009: 52). Es por ello que la ciudadanía diferenciada se plantea como respuesta tanto a las visiones críticas del multiculturalismo como a los nuevos retos de las sociedades pluralistas en los Estados democráticos, los cuales cuentan con las instituciones y las herramientas jurídicas suficientes para permitir el reconocimiento de las minorías y sus derechos particulares. La necesidad de este enfoque no sólo deviene de "preservar formas culturales diferentes *per se*, sino de acrecentar las oportunidades para que los miembros de las minorías sean sujetos de pleno derecho" (De Lucas, 2001: 49). Esto representaría un verdadero avance en el disfrute universal de los derechos, no solo porque se superaría el vínculo entre el sujeto y el Estado basado en las identidades primarias o *naturales*, es decir, aquellas "construidas sobre la comunión en torno a la raza, la religión, la lengua, la sangre, el suelo, la tradición" (De Lucas, 2001: 45); sino, además, porque se incorporan criterios que tienen en cuenta la situación real de los ciudadanos y los colectivos en un entorno globalizado. En esa línea, Añón (1999), ya citada, afirma que la ciudadanía diferenciada es la "mejor vía para realizar la inclusión y participación de todos en una ciudadanía plena" (80), entendiendo por universal la ciudadanía definida en los siguientes términos:

> a) En términos de generalidad, en tanto que opuesto a lo particular, lo que los ciudadanos tienen en común frente lo que los diferencia y b) en el sentido de normas y reglas que establecen el mismo trato para todos y se aplican a todos del mismo modo, ciegas a las diferencias individuales y a las diferencias de grupo (81).

Pero no basta solo con el reconocimiento de igualdad de trato o formal: quienes presentan las ventajas de la ciudadanía diferenciada también coinciden en señalar la necesidad del acceso a las garantías particulares que menciona Fraser (2006), como las medidas de redistribución, las acciones afirmativas y las medidas transformadoras de las que hablaremos más adelante. Ahora bien, una vez concluido que se requieren derechos diferenciados, la pregunta que intenta responder tanto la doctrina como la norma es a quiénes y en qué medida deben reconocerse garantías específicas sin vulnerar el derecho a la igualdad del resto de la sociedad y de los sujetos no incluidos en los grupos minoritarios.

Por lo anterior, es fundamental intentar un concepto de *minoría.* Sin embargo, al no existir un documento oficial o común que defina el término, Ruiz-Vieytez (2001) ha decidido analizar en su texto *Minorías Europeas y Estado de Derecho* quince aproximaciones al concepto hechas por organismos multilaterales y nacionales en el ámbito europeo[31], de las cuales extrae algunos requisitos y elementos comunes cuya observación crítica pueda ayudar a construir una definición "técnica" y concertada de lo que se entiende por minoría:

a) El número de miembros del grupo debe ser inferior al resto de la población del Estado, es decir, inferior al 50% de la población.

b) Los miembros del grupo deben presentar características étnicas, lingüísticas o religiosas diferentes a las del resto de la población del Estado.

c) Los miembros del grupo deben tener la nacionalidad jurídica (ciudadanía) del Estado en el que residen. En este caso, el requisito se limita a las "minorías nacionales", que el autor diferencia de las "nuevas minorías" conformadas por inmigrantes que carecen de ciudadanía, o las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas.

d) La presencia del grupo minoritario debe ser reconocida por el Estado en el que se encuentra. Esta condición, contenida en uno solo de los instrumentos analizados, es rechazada por el autor, teniendo en cuenta que, "la existencia de minorías en un Estado es una cuestión de hecho que no depende de la voluntad o del reconocimiento por parte de dicho Estado" (56).

e) Los miembros del grupo deben mantener lazos positivos con el Estado. En este caso el autor considera el requisito, contenido en cuatro de las declaraciones, excesivo y subjetivo.

f) El grupo debe haber estado asentado históricamente en el territorio del Estado. Para diferenciar en este caso las minorías tradicionales o nacionales de las recientes, seis de

[31] Como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Opinión Consultiva del 31 de julio de 1930 de la Corte Permanente de Justicia Internacional, la Recomendación 1134 de 1990 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, las definiciones de minoría nacional incluidas en las declaraciones de ratificación del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, entre otras.

las quince herramientas establecen esta condición. Sin embargo "deberían establecerse criterios fácilmente reconocibles por los que pueda identificarse el carácter histórico" de una minoría (57).

g) Los miembros del grupo deben disponer de un grado de conciencia identitaria o de voluntad de mantener sus características específicas. Este elemento subjetivo, que aparece en la mayoría de los instrumentos analizados, es problemático por la dificultad que reviste su determinación. Además, según el autor, algunos sectores aducen que el deber de protección de las minorías debe darse independientemente de la voluntad de sus miembros de preservarse.

h) El grupo minoritario debe encontrarse en una situación no dominante con respecto al resto de la población del Estado en el que reside. En el texto se acude al caso del *apartheid* para ejemplificar cómo no basta que el grupo minoritario tenga las características anteriores, sino que además se debe encontrar en una clara desventaja de poder.

i) El grupo debe disponer de un número mínimo y suficiente de miembros. Para el autor este requisito es desafortunado en cuanto no puede limitarse la calificación a una cifra límite de miembros, que buscan definirse, justamente, como una minoría.

Algunas de estas características recopiladas por el autor son, en sí mismas, discriminatorias, como es el caso de la *c*) y *e*). Es más, respecto a la condición *a*), que trata sobre el número de miembros menor al 50% de la población, las mujeres no pueden considerarse un grupo minoritario, así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional español en Sentencia STC 12/2008, al considerar que

> El sexo no viene determinado por causas culturales o sociales, sino que va ligado a la noción misma de ser humano, se trata de una característica irremediablemente inherente a todo individuo, e inmodificable en su conjunto. Por ello las denominadas cuotas por sexo, en términos de equilibrio entre hombres y mujeres, no pueden compararse a posibles cuotas basadas en características culturales, sociales o físicas de una parte de la población que sí podrían, en su caso, vulnerar la indivisibilidad y unidad del cuerpo electoral. Las mujeres no son una minoría ni un grupo social que defienda intereses parciales, por lo que no sería adecuado, en relación a los demás supuestos, el *tertium comparationis*, tal y como lo ha definido el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 148/1986, 29/1987 y 1/2001 (STC 12/2008, de 29 de enero).

Por lo anterior, el autor aclara que no todas estas condiciones estaban incluidas en la totalidad de las definiciones analizadas; no obstante, las incluyó en su recopilación porque aparecían en más de uno de los instrumentos que sirvieron de base para el análisis. Por otra parte, una vez concluido el estudio de los elementos constitutivos del concepto de minoría, el autor no se aventura a elaborar una nueva definición, pero sugiere que quien lo haga debería tener en cuenta estas y otras condiciones contenidas en textos legales y no oficiales. Y así lo hace Añón (1999), quien afirma que

> una minoría es un grupo, numéricamente inferior al resto de la población de un estado que se encuentra en una posición no dominante, cuyos miembros poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas que difieren de las del resto de la población y que, aunque solo sea implícitamente, mantienen un sentido de solidaridad dirigido a preservar su cultura, tradiciones, religión o lenguaje (77).

Como vemos, muchos de los elementos expuestos por Ruiz-Vieytez se encuentran contenidos en esta definición, la cual, valga también aclarar, es bastante similar a las que se encuentran en la literatura sobre el tema.

Reconocidas o no, las minorías son una realidad que ocupa cada vez más espacio en la agenda política actual. Sobre este punto, De Lucas (2001) resalta la importancia de las minorías en los Estados y su peso en la paz la cultura y los derechos humanos de los lugares en los que habitan. La paz porque "las minorías plantean ante todo una cuestión de poder (de acceso y participación en el poder y en la riqueza), y con ello de orden público, de estabilidad social, de cohesión". La cultura, por la relevancia de su dimensión simbólica y su capacidad de representación. Y los derechos humanos, por los desafíos que representan en términos de reconocimiento de sus derechos, generalmente negados (35).

Para Kymlicka (2003), el debate en torno a los grupos minoritarios debe extenderse también al concepto de ciudadanía, que a su juicio hace referencia al *status* de un sujeto "dentro de una comunidad política", y en cuyo contexto es necesario, por tanto, apelar también a la relación entre el individuo y el Estado; es decir, de un "Estado multicultural" y de una "ciudadanía intercultural". En ese sentido, el autor se pregunta qué implicaciones tienen estos calificativos (*multicultural e intercultural*) en

términos de instituciones y en término de derechos. Aunque en principio debería haber una concordancia entre ambos modelos (el del Estado multicultural y el modelo de ciudadanía intercultural), lo cierto es que entre estos existe una relación compleja llena de tensiones, las cuales explica y podemos resumir de esta manera:

1. *Los ciudadanos prefieren interactuar y aprender de culturas extranjeras y aprender de ellas que hacer lo propio con las minorías de sus propios países*. Esta preferencia de lo global frente a lo local Kymlicka la entiende como un fruto de la globalización y la atribuye a la posible preferencia natural de aprender de aquel con el que no se tienen rencillas históricas o políticas. Para el autor esto es un problema en la medida en que desincentiva el apoyo para la creación de estados multiculturales basados en el reconocimiento de minorías o de otros ciudadanos con culturas diferentes pero cercanas o en vía de integración en la cultura local. Como ejemplo, el autor acude al caso de Bélgica, donde a pesar del bilingüismo oficial "con los idiomas francés y flamenco como idiomas oficiales; los francófonos prefieren aprender inglés que flamenco, ya que prefieren entrar a la cultura global disponible a través del inglés". La consecuencia de esto es que, "mientras los belgas francoparlantes se han convertido cada vez más cosmopolitas e interculturales, menos y menos de ellos saben o les importa la vida interna de la sociedad flamenca en Bélgica (y viceversa)" (16).

2. *La interacción intercultural es vista como una amenaza*. Muchos grupos conservadores consideran la integración y las medidas de acogida de ciertas minorías como una amenaza a su propia identidad y su cultura.

3. *Se reduce la interacción intercultural a tópicos románticos sobre el otro*. Una tensión en la relación de los ciudadanos de diferentes culturas con el Estado es la que genera la política de interacción que obvia aspectos reales, profundos y eventualmente problemáticos del otro, del que es visto como diferente. Un caso tipo para el autor es una política inglesa de integración implementada a finales de los setenta y principios de los ochenta enfocada en "la enseñanza de los aspectos más exóticos y coloridos de otras culturas, particularmente sus festividades tradicionales, costumbres, danzas y comida", y que fue conocida como "*saris, samosas and steelbands*". Se enseñaba a los niños que los inmigrantes visten ropa diferente (saris), comen comida diferente

(samosas) y disfrutan de música diferente (steelbands)" (20). Para Kymlicka, bajo este criterio no puede haber entendimiento mutuo, ni una verdadera interacción entre culturas, puesto que no se hace un verdadero reconocimiento del otro, sino que se le reduce a tópicos románticos que buscan obviar los aspectos problemáticos y los conflictos que puede generar la integración, lo cual, lógicamente, no sucede.

En contraste con estas medidas, Kymlicka, en otro de sus textos (1996), expone posibilidades alternativas de integración que algunos Estados han adoptado para responder a las necesidades de los grupos minoritarios y de esta forma garantizar a los ciudadanos de diferentes culturas el acceso a los derechos en el marco del Estado multicultural:

1. *Los derechos de autogobierno*. Aquí se incluyen medidas de índole territorial y administrativa que garantizan cierto grado de autonomía, como el federalismo, "que reparte poderes entre el gobierno central y las subunidades regionales (provincias/estados/cantones)" (48). Aunque el autor admite que no hay una relación intrínseca entre la diversidad cultural y el federalismo, pues este puede darse por otras razones, afirma que esta es una estrategia común para organizar las minorías dentro del Estado. El caso de los pueblos indígenas es recurrente cuando se habla de medidas específicas de reconocimiento. Kymlicka menciona como ejemplo a algunos pueblos indígenas norteamericanos y canadienses. De hecho, resalta que "un reciente estudio demostró que, en la actualidad, la principal causa de los conflictos étnicos en el mundo es la lucha de los pueblos indígenas para proteger sus derechos territoriales" (51).

2. *Derechos poliétnicos*. El objetivo de estas medidas es garantizar a las minorías étnicas y religiosas la posibilidad de que estas "expresen su particularidad y su orgullo cultural sin que ello obstaculice su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante" (53). Estas medidas son, generalmente, de carácter permanente, teniendo en cuenta que no son diferencias que la administración pública aspire a eliminar. Para el autor, esto se ejemplifica con el caso de "los varones *sijs* en Canadá (quienes) han solicitado que se les exima de la legislación que obliga a llevar casco a los motoristas y de las normas de indumentaria oficiales de las fuerzas de policía, para seguir llevando sus turbantes". También sirve de modelo el caso de los

"judíos ortodoxos en los Estados Unidos (quienes) han reivindicado el derecho a vestir la *yarmulka* durante el servicio militar" (53).

3. *Derechos especiales de representación*. En muchas democracias la representación política de las minorías es mucho menor que su peso demográfico; es decir, su representación en las instancias de poder no es proporcional. De ahí la obligación de implementar normas que permitan la expresión, con peso político, de los grupos minoritarios. Sin embargo, a diferencia de los derechos poliétnicos y de autogobierno, estas medidas tienen una vocación temporal, toda vez que se aspira a que la representación particular no sea, en un futuro, necesaria.

Como veremos a continuación, muchas de estas formas de reconocimiento fueron introducidas por la Constitución de 1991. Tanto los pueblos indígenas como las comunidades afrodescendientes tienen a su favor derechos específicos que, además de protección, les han otorgado también cierto nivel de autonomía política y administrativa.

2.4.2. Minorías étnicas protección constitucional en Colombia

Colombia es uno de los países más diversos del mundo en términos geográficos, de flora y fauna[32]. Al estar ubicada sobre, la línea del trópico posee todos los climas durante todo el año. Esto hace que comunidades palenqueras, de tradiciones caribeñas, interactúen con pueblos de alta montaña y bajas temperaturas, separados solo por unas horas de viaje en coche. Diferentes formas de vida y tradición coinciden en grandes ciudades, como Bogotá, Medellín o Cali, que agrupan personas de regiones tan diferentes como los llanos orientales o la costa atlántica. Sobre los grupos étnicos minoritarios, en Colombia también existen más de 87 pueblos indígenas que hablan 64 lenguas de 18 familias lingüísticas diferentes, cada una con su propia forma de expresar e interpretar el mundo. Por otra parte, se estima que hay aproximadamente ocho millones de afrocolombianos en el país, ubicados en el caribe y el litoral del

[32] El Centro de Seguimiento de la Conservación Mundial (WCMC, por sus siglas en inglés), organismo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ha incluido a Colombia en la lista de 17 países megadiversos del mundo por tener uno de los mayores índices de biodiversidad de la Tierra, incluyendo un alto número de especies endémicas.

pacífico especialmente. Aunque hay una extensa población afro en el territorio colombiano, ésta tampoco es homogénea, pues bien puede distinguirse, por sus prácticas y costumbres, a un raizal de las islas de San Andrés y Providencia de un habitante del pacífico chocoano. Otro grupo al que se le ha reconocido el carácter de grupo étnico en el país es la población Rom o gitana, con cerca de tres mil integrantes, que habitan en ciudades como Bogotá y Bucaramanga. Estos últimos, junto a la población afro e indígena tienen particularidades culturales que les diferencian de la mayoría de la población colombiana y que están protegidas constitucionalmente.

Antes de la Constitución Política de 1991, es decir, con la Constitución Política de 1886, el país era considerado, por lo menos en el plano jurídico, como una nación con una sola religión, un solo dios y una sola lengua. Por ejemplo, a pesar de que el texto constitucional establecía en su artículo 39 que "nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas", en el resto del articulado disponía que "la educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica" y que "la Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social". Esto "en nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad", como lo establece el preámbulo.

Más de cien años después, en 1991, se expidió una nueva Constitución, redactada por una Asamblea Nacional diversa que representaba los intereses también diversos de la nación. Bajo el manto del Estado social de derecho, establecido en el artículo 1, se afirma que Colombia es "democrática, participativa y pluralista". Así mismo, el artículo 7 establece que "el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana", y que junto al inciso segundo del artículo 13, que establece el deber de promover "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva" y de adoptar "medidas en favor de grupos discriminados o marginados", configuran un marco amplio de reconocimiento y protección de las minorías étnicas culturalmente diferenciadas. Sin embargo, la Constitución va más allá del deber de reconocimiento y protección e incorpora la obligación de difundir los diversos valores mediante el inciso segundo de artículo 70, al disponer que "la cultura en sus diversas

manifestaciones es fundamento de la nacionalidad" y en este sentido se debe promover "la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación".

La Corte Constitucional, al definir el alcance de la protección de los grupos minoritarios y de la diversidad étnica y cultural, en una de sus primeras sentencias sobre el tema, del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, empieza por determinar lo que para el Tribunal puede ser considerado como cultura particular o "etnia", estableciendo dos condiciones. La primera, de naturaleza subjetiva, es

> la conciencia que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente.

La segunda, de carácter objetivo,

> se refiere a los elementos materiales que distinguen al grupo, comúnmente reunidos en el concepto de "cultura". Este término hace relación básicamente al "conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano. (...) el sistema de valores que caracteriza a una colectividad humana." En este conjunto se entienden agrupadas, entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (folklore) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos (Corte Constitucional, Sentencia T-349 de 1996)[33].

Establecidas las características que definen un grupo étnico, es necesario recordar también que en Colombia se han reconocido oficialmente cuatro grupos étnicos: Indígenas, Afrocolombianos (incluidos afrodescendientes, negros, mulatos y palenqueros de San Basilio), Raizales del archipiélago de San Andrés y providencia y Rom o gitanos. Aunque en párrafos anteriores hemos visto algunas generalidades sobre los mismos, es necesario describir con más detalle algunos de los derechos específicos que les ha reconocido la Constitución para en el próximo apartado poder establecer relaciones y diferencias con la población campesina del país.

1. Los pueblos indígenas.

[33] Corte Constitucional, Sentencia T-349 de 1996

Definidos como el "conjunto de familias de ascendencia amerindia que se diferencian de otras del mismo grupo étnico por características culturales específicas como la lengua, la cosmovisión, las relaciones de parentesco, la organización política y social, entre otras" (Departamento Nacional de Estadística, 2015)[34]. Según el censo nacional de población y vivienda de 2018[35], para ese año, en Colombia había 1.905.617 indígenas, es decir, cerca de un 4,4% de la población nacional. Entre los derechos diferenciados reconocidos a favor de esta población por la Constitución de 1991 encontramos: el reconocimiento de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos como oficiales en sus territorios y la enseñanza bilingüe en sus comunidades (artículo 10); la representación política de los pueblos indígenas con dos plazas en el Senado de la República y una en la Cámara de representantes (artículos 171 y 176); el reconocimiento de la Jurisdicción especial indígena dentro de su ámbito territorial "con sus propias normas y procedimientos"(artículo 246); el reconocimiento de los territorios indígenas gobernados por las propias comunidades, con autonomía para establecer normas sobre el uso del suelo, diseñar sus propios planes de desarrollo económico, distribuir los recursos recibidos del Gobierno Nacional y establecer normas de mantenimiento del orden público, entre otras. Todas estas en coordinación e instrucción con el Gobierno Nacional y en el marco de las normas constitucionales (artículo 330). Además de estos derechos, tanto la ley como la jurisprudencia han desarrollado cada uno de estos preceptos constitucionales, que han derivado en otros nuevos ampliando el abanico de protección y reconocimiento. Tal es el caso de los derechos fundamentales innominados a la consulta previa[36] y al fuero indígena[37], entre otros. Es importante también mencionar que además de la autonomía judicial (en materia penal, civil y laboral), legislativa, administrativa, la autonomía territorial ha permitido el reconocimiento de la propiedad colectiva o resguardos en donde

[34] Departamento Nacional de Estadística DANE (2005) Glosario del Censo Nacional de 2005. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Glosario_etnicos.pdf

[35] Disponible en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018

[36] Entendida como el derecho a ser consultados de manera anticipada por proyectos administrativos, legislativos, o de cualquier otra índole que afecte de forma directa su territorio o su existencia física o cultural.

[37] Según la Sentencia T-496 de 1996 de la Corte Constitucional, es el derecho de los integrantes de los pueblos indígenas "a ser juzgados por sus propias autoridades, conforme a sus normas y procedimientos, dentro de su ámbito territorial, en aras de garantizar el respeto por la particular cosmovisión del individuo".

aplican su autogobierno. A la fecha existen 770 resguardos indígenas, los cuales suman 28,9 millones de hectáreas, lo que equivale al 25,3% del territorio total país.

Así mismo, algunas acciones afirmativas que se han implementado a favor de la población indígena son: la exención del servicio militar obligatorio (Corte Constitucional, Sentencia C-058 de 1994); el traslado de cárcel de los detenidos pertenecientes a un pueblo indígena para recibir atención médica alternativa de su comunidad (Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 1997); la destinación de un porcentaje de los cupos en las universidades públicas a miembros de comunidades indígenas (Corte Constitucional, Sentencia T- 703 de 2008); entre otras.

2. Los afrocolombianos o afrodescendientes.

Se considera como tal a la "persona que presenta una ascendencia africana reconocida y que pueden poseer rasgos culturales que les dan singularidad como grupo humano, (es decir), que poseen una cultura propia, y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado" (Departamento Nacional de Estadística, 2015). El reconocimiento a favor de los afrodescendientes en el sistema jurídico colombiano comienza con la expedición de la Constitución de 1991, que de una parte les reconoce derechos territoriales y de otra, derechos de representación política. El artículo 55 transitorio de la Carta Política, establece el derecho a la propiedad colectiva a favor de las comunidades negras; aunque posteriormente, con la expedición del Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, se terminó de configurar el marco jurídico de protección del territorio colectivo con la creación de instituciones propias de administración de dichos territorios, denominados Consejos comunitarios, los cuales tienen además las siguientes funciones, según el artículo 5 de la mencionada ley:

> Delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

Por otra parte, como ocurrió con la circunscripción especial indígena, se creó la circunscripción afro, que avaló la representación de las comunidades negras tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes del Congreso de la República (artículos 171 y 176).

3.Los raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia.

A los integrantes de este grupo étnico, el Departamento Nacional de estadística los define como "persona[s] de rasgos culturales afro-angloantillanos, de fuerte identidad caribeña, que tienen características culturales propias entre las que se destaca su lengua "bandé", de base inglesa y mezcla con el idioma español" (2015). Con el fin de reglamentar el artículo 310 de la Constitución Política, que ordena establecer condiciones especiales para los habitantes del departamento de San Andrés, se expidió la Ley 47 de 1993 o el Estatuto Especial raizal, que creó algunas medidas de protección de la lengua y tradiciones nativas de las islas, y reglamentó, entre otras cosas, la residencia de ciudadanos colombianos no originarios del departamento en el archipiélago, siendo la inmigración, como lo señala a continuación la Corte, una de las principales amenazas para los raizales:

> La cultura de las personas raizales de las Islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado y tiene la calidad de riqueza de la Nación. El incremento de la emigración hacia las Islas, tanto por parte de colombianos no residentes como de extranjeros, ha venido atentando contra la identidad cultural de los raizales, en la medida en que por ejemplo en San Andrés ellos no son ya la población mayoritaria, viéndose así comprometida la conservación del patrimonio cultural nativo, que es también patrimonio de toda la Nación (CC, C-530/93: 1993).

La Corte también ha recordado que a los raizales del archipiélago como grupo étnico protegido constitucionalmente, les asiste el derecho a la consulta previa. Así lo ratificó en la Sentencia T-800 de 2014, mediante la cual el Tribunal revocó la sentencia dictada por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia y en su lugar ordenó la suspensión inmediata de las obras adelantadas del proyecto "Spa providencia" que pretendía construir un hotel en áreas de la Reserva de la Biosfera SeaFlower, ubicada en la Isla de Providencia. El mismo fallo también ordena adelantar un proceso de consulta con

las autoridades raizales de la Isla de Providencia y Santa Catalina sobre la construcción del proyecto.

4. El pueblo Rom o gitano.

De los grupos étnicos es este el que cuenta con la menor población en el país. Según el Censo de 2018, en Colombia había a la fecha, 2.649 gitanos, es decir un 0,006% del total nacional. Definidos como "descendientes de pueblos gitanos originarios de Asia, de tradición nómada, con normas organizativas y rasgos culturales propios, como el idioma romanés" (Departamento Nacional de Estadística, 2015). El reconocimiento como grupo étnico para los gitanos ha tenido un recorrido distinto que el de los demás grupos, pues a pesar de que el texto de la Constitución Política no los nombra ni los reconoce, esta protección se ha hecho por extensión a través de la jurisprudencia y la ley. Mediante el Decreto 2957 de 2010, el Estado colombiano reconoció que los gitanos tienen una identidad propia y mantienen una conciencia étnica particular.

En el mes de abril del año 2022 la Comisión de la Verdad hizo un llamado por la protección del Rom o gitano de Colombia afirmando que estos han "sido víctimas del conflicto armado durante los últimos 40 años", y que su población "se ha reducido considerablemente y sus prácticas itinerantes y costumbres se han visto afectadas negativamente por el contexto de violencia del país". Uno de los líderes de una de las familias gitanas relató así, ante la Comisión, el daño que han sufrido por causa de la violencia política y armada en Colombia:

> Los niños y las niñas a veces entienden el idioma Romaní, pero no lo hablan, hablan español. Y no hablan el romaní porque los adultos durante el conflicto armado sufrimos de racismo y discriminación por hablar nuestra lengua. A las mujeres las rechazan por vestirse como gitanas, por leer la mano. También sufrimos amenazas de reclutamiento forzado de nuestros hijos (Comisión de la Verdad, 2022a).

Como hemos visto, de los cuatro grupos étnicos reconocidos por la ley o la Constitución Política de 1991, los pueblos indígenas son los que tienen el estándar más alto de protección y autonomía. Aun así, a favor de todos los grupos se han

implementado, en mayor o menor medida, las medidas especiales de reconocimiento señaladas por Kymlicka; esto es, derechos de autogobierno con la concesión de territorios autónomos en los que algunos de estos grupos pueden tomar decisiones propias en materia judicial y administrativa, y derechos especiales de representación a través de las circunscripciones especiales en el Congreso de la República.

El caso de la Sentencia de Unificación SU-510 de 1998 de la Corte Constitucional

No obstante lo anterior, en el camino hacia el reconocimiento se han presentado dificultades y cuestionadas decisiones judiciales que nos gustaría también traer a este análisis, porque aunque es clara la norma, llevar a la práctica los alcances y los límites de la protección a la diversidad cultural no siempre es tan fácil, como lo demuestra el siguiente fallo de la Corte Constitucional:

En 1997 el representante legal de la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia - IPUC - y 31 indígenas arhuacos interpusieron una acción de tutela contra varias autoridades de la comunidad indígena Arhuaca por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia y la libertad religiosa, entre otros derechos fundamentales. Los hechos que respaldaban la demanda eran los siguientes:

La Iglesia Pentecostal se estableció en la Sierra Nevada de Santa Marta 39 años atrás, a partir de ese momento, varios indígenas arhuacos adoptaron la religión evangélica, haciéndose miembros de dicha iglesia. Como castigo por el cambio de creencias religiosas las autoridades tradicionales de la comunidad sometieron a los conversos a todo tipo de arbitrariedades, como "prohibiciones de realizar cultos a Dios bajo amenazas de detención; despojo de textos bíblicos y objetos personales; detenciones y encarcelamientos efectivos a miembros de la Iglesia a quienes se les obliga a doblar sus rodillas sobre piedras", así como "el sellamiento arbitrario del templo donde inicialmente funcionaba la Iglesia", ubicada dentro del territorio indígena. Lo anterior obligó a los integrantes de la Iglesia a celebrar sus cultos de forma clandestina, soportando, de vez en cuando, el peso de los castigos por su práctica religiosa. Las

sanciones se recrudecieron un año antes de acudir a la acción de tutela. Los últimos hechos arbitrarios en su contra, por parte de las autoridades tradicionales, fueron la aprehensión arbitraria de cinco miembros indígenas de la Iglesia durante una semana "por ser evangélicos" y la orden contra otros dos miembros de la comunidad de ser "guindados" de sus brazos a un árbol por haber protegido al pastor evangélico de su iglesia y haber permitido que sus familiares hicieran parte de la misma.

En 1998 llega el caso a la Corte Constitucional, después de que en primera y segunda instancia se fallara parcialmente en contra de los demandantes. Entre las pruebas practicadas dentro del proceso se encuentran los testimonios de algunos líderes de la comunidad o *mamos*, quienes afirman que las prácticas religiosas foráneas son una amenaza para su identidad cultural y que a pesar de esto no se ha impedido la libertad de culto de los demandantes, que "los hechos por los cuales han sido procesados los actores, obedecen única y exclusivamente a la comisión de hechos punibles" distintos a su práctica religiosa, como el hurto, las lesiones personales y el irrespeto a la autoridad. Afirman que las sanciones indígenas denunciadas se basan en las funciones jurisdiccionales que la propia Constitución Política les ha otorgado y que las mismas están protegidas por la "Ley de Origen" o derecho propio.

El alto Tribunal, después de extensas consideraciones etnográficas y sociológicas sobre la organización política, el mundo espiritual y religioso, la "Ley de origen", el significado de las ofrendas o pagamentos, el rol político y religioso de los *mamos* (autoridad tradicional Arhuaca), entre otros asuntos, concluye que

> quedó demostrado que los dogmas y prácticas religiosas de los indígenas pertenecientes a la IPUC contradicen elementos centrales de la cosmovisión Ika (arhuaca). Adicionalmente, se probó que tal contradicción compromete seriamente (1) la organización político - religiosa de la comunidad; (2) la obediencia y respeto a las autoridades tradicionales y (3) el acatamiento de normas tradicionales de la cultura arhuaca como las que establecen la obligación de hacer pagamentos u ofrendas o las que ordenan la "visita" al *mamo*, entre otras. En este sentido, puede afirmarse que el ejercicio de la libertad religiosa de la IPUC amenaza gravemente el derecho fundamental a la integridad cultural de la población Ika (CC, SU-510/98: 1998).

Por esta razón, la Corte considera que no puede permitirse práctica religiosa distinta a la tradicional dentro del área del resguardo indígena. Los argumentos de esta decisión se derivan de una "interpretación pro indígena" hecha por el Tribunal, en la

que encuentra congruente el actuar de las autoridades tradicionales con su identidad cultural, todo esto "amparado por el derecho a la diferencia etno-cultural". Sobre los límites a la autonomía de los pueblos indígenas para aplicar sanciones y castigo físico, considera la Corte que estos deben restringirse "a lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre", es decir, cuando se ve afectado el derecho a la vida, o se acude a la tortura, a la esclavitud o se viola la legalidad del procedimiento.

A propósito de las arbitrariedades y vulneraciones contra la integridad personal denunciadas por los demandantes, el Tribunal estima que no se puede pronunciar sobre el asunto y que las mismas "corresponden estrictamente a su lógica cultural", la del pueblo arhuaco, defendiendo esta tesis con base en dos argumentos:

1. No se pudo probar la ocurrencia de los hechos debido al tiempo transcurrido desde la supuesta ocurrencia de los mismos. Por tanto, resulta imposible para la Corte evaluar si dichos castigos "se encuentran ajustados a la Constitución", y además, tampoco "se solicitó a la Corporación que se pronunciara específicamente sobre el particular".

2. El Tribunal se ha pronunciado con anterioridad sobre la constitucionalidad de sanciones utilizadas por las comunidades indígenas que no están contempladas en el ordenamiento jurídico ordinario. Aquí haremos referencia a dos de ellas:

a) El cepo[38]. Utilizado como sanción en la comunidad Embera-Chamí, fue avalado por la Corte al considerar que la práctica del mismo no constituye un trato cruel ni inhumano y que tampoco causa daño a la integridad física o mental del condenado.

b) El fuete[39]. Esta sanción, común en la comunidad Páez del suroccidente del país, encontró la aprobación de la Corte al considerar que, aunque su aplicación produce una "aflicción", ésta no reviste gravedad como para ser considerada tortura. El

[38] Unas barras de madera en la que se introducen los pies del sancionado, sin presionar huesos o tejidos, es en este caso una forma de inmovilización.
[39] Pena corporal que consiste en la flagelación de una persona con "perrero de arriar ganado", que en este caso se ejecuta en la parte inferior de la pierna.

objetivo de la sanción "no es causar un sufrimiento excesivo, sino representar el elemento que servirá para purificar al individuo, el rayo".

Así pues, la Corte resolvió confirmar la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien, a su vez, había confirmado la sentencia a quo. Es decir, denegar la tutela interpuesta por los demandantes, haciendo la salvedad que fuera del área del territorio del resguardo indígena deberá respetarse el derecho a los accionantes a ejercer su derecho a la libertad religiosa.

Tres de los magistrados de la Sala de Decisión presentaron su oposición a la decisión del Tribunal y emitieron salvamento de voto en la Sentencia. El Magistrado José Gregorio Hernández se apartó de la mayoría al afirmar lo siguiente:

> No se resguardan las costumbres tradicionales de los pueblos indígenas impidiendo que conozcan nuevas posibilidades sobre elementos de interés para la formación de sus propias conciencias individuales y para la espontánea escogencia y profesión de ideas religiosas propias, pues ello implica un paternalismo que no encuentra justificación en la Carta Política, la cual proclama, además de las libertades de conciencia y de cultos, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a recibir información del exterior, prerrogativas de las cuales la Constitución no excluye a los miembros de las comunidades indígenas por el solo hecho de su origen. El ejercicio de la autoridad indígena respecto de su comunidad no es absoluto y de ninguna manera puede implicar la facultad de atropellar los derechos fundamentales de los individuos que la componen ni los de otras personas (CC, SU-510/98: 1998).

Por su parte, el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa sostiene que el derecho a la libertad de conciencia y de cultos no depende del entorno cultural en el que se nace, que el principio a la diversidad étnica y cultural no debe prevalecer sobre los derechos fundamentales y que la aplicación de estos no admite relativizaciones. Así mismo, afirma que la libertad de conciencia, emanada de la razón y de la libertad de autodeterminación "es intrínsecamente igual en todos los tiempos y en todo contexto socio-cultural", que en efecto "los rasgos de las culturas determinadas son un valor, pero no un valor que dimane de la esencia misma del hombre", como sí lo es la libertad de conciencia. Termina su intervención afirmando que al resultado de la sentencia

> se llegó a partir del axioma de que las comunidades arhuacas no admiten una perspectiva individualista de la persona humana. Si bien esto puede ser así, es decir, la sociedad arhuaca puede ser una sociedad impregnada de paternalismo y con tintes totalitarios, en la que el individuo no es considerado sino como parte de una colectividad político - religiosa de tipo fundamentalista, ello no es óbice para que la

> jurisprudencia legitime este estado de cosas, y avale el desconocimiento de los derechos individuales fundamentales. Las concepciones totalitarias de la sociedad, que miran al hombre como un medio para la consecución de los fines sociales, desconocen la capacidad de la propia autodeterminación del hombre y el carácter de fin en sí mismo que tiene todo ser humano, en virtud de su condición racional, naturalmente sin desconocer el carácter social del hombre (CC, SU-510/98: 1998).

Finalmente, el Magistrado Hernando Herrera señala que la Corte desconoció principios constitucionales, fuente de la democracia y el Estado de derecho, y que los derechos fundamentales deben aplicarse conforme al principio de igualdad, esto es, "sin consideración a razones de sexo, raza, religión, opinión política o filosófica".

Esta sentencia se ha convertido en una de las referencias jurisprudenciales en materia de protección a la diversidad cultural en el país; sin embargo, el uso y el alcance de ciertas categorías como igualdad, titularidad, derechos fundamentales, Estado social de derecho, entre otras, tienen aquí, a nuestro juicio, un trato problemático y en muchas ocasiones contrario a las premisas vistas en este capítulo. Este fallo es un indicio de la dificultad que existe, en las democracias multiculturales, la práctica de los tan consolidados principios y valores constitucionales.

Hemos visto que no basta con que un grupo sea minoritario para que sea susceptible de protección particular, aunque generalmente por su condición de minoría o sus diferencias étnicas o raciales también pueden encontrarse en estado de debilidad, esto no siempre es así. Un caso que ha sido usado para ejemplificar esto es el *apartheid* o la segregación racial en Sudáfrica, que se ejecutó en contra de la población negra por parte de una minoría blanca, quienes, a pesar de que sólo constituían el 21% de la población, fueron los que sometieron a la gran mayoría de habitantes del país a una política de tratos discriminatorios durante más de cuarenta años.

Contrario al caso africano, en Colombia, algunos grupos minoritarios sí han sido objeto de exclusión y discriminación. A juicio de la Comisión de la Verdad (2020), se ha ejercido discriminación estructural en contra de comunidades negras y palenqueras, particularmente. Así lo demuestran datos del Departamento Nacional de Estadística citados por la Comisión, en los que se evidencia un patrón entre, de un

lado, la presencia de comunidades negras, y por otro, la pobreza extrema y el déficit de acceso a derechos fundamentales y servicios públicos básicos: "Se identificó que el 38% de la población palenquera y el 40% de la población negra manifestaron tener alguna privación. En materia educativa, el 30,17% de estos grupos étnicos indicó que sufre rezago escolar". Los municipios en los que registra un porcentaje mayor al 50% de habitantes afro son también los que registran mayores niveles de violencia y afectación por el conflicto armado: "Con fecha de corte al 30 de septiembre del 2020, mientras el 15% de las personas que no reportaron etnicidad fueron desplazadas de su territorio, el 98% de los palenqueros y el 37,5% de los negros/afrocolombianos del país han sido desplazados por la violencia". Aunque es igualmente cierto que algunos territorios ocupados por comunidades negras, como la costa pacífica, son zonas en las que confluyen varios factores de violencia, como la presencia de recursos minerales, los cultivos de uso ilícito y el ser de zonas de frontera, es también innegable que la presencia del Estado, tanto en materia de acceso a derechos como la seguridad ha sido mucho menos que escasa. Esto no solo se refleja en las cifras ya vistas, sino, además, en el penoso registro de líderes sociales asesinados por su trabajo comunitario: "De los 217 líderes sociales asesinados entre 2015 y 2019, solo en 2017 la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento reportó que 77 eran afrodescendientes" (Comisión de la verdad, 2020).

No sólo por tratarse de un país en vías de desarrollo sino, además por seguir padeciendo las consecuencias de un prolongado conflicto armado, los grupos minoritarios se han visto expuestos a mayores niveles de exclusión y peligro. Esto es sólo una muestra de afectación contra minorías raciales en el país, y aunque no nos detendremos en otras causas, es preciso afirmar que son igualmente víctimas de la discriminación estructural a la que se refiere la Comisión.

Es por esto que, tanto la norma como la jurisprudencia deben ser claras en determinar quiénes y por qué razón o bajo cuáles circunstancias algunos sujetos deben recibir un trato diferenciado. En este sentido, el Profesor Parra (2012) hace un detallado análisis del artículo 13 constitucional al que hemos hecho referencia en varias oportunidades en este capítulo. Esta cláusula general de igualdad representa un cambio de

paradigma respecto al modelo anterior, que ahora, obedeciendo los principios del Estado social de derecho, establece no solo la prohibición de discriminación y el deber de garantizar la igualdad ante la ley, sino, además, el acceso efectivo a las oportunidades o igualdad material, y a medidas que así lo aseguren a través de acciones focalizadas. Pero de estas últimas hablaremos más adelante. Por ahora nos referiremos a los sujetos a los que hace mención el artículo 13 constitucional, que

> distinguió en tres incisos diferentes, tres grupos poblacionales diversos: primero, prohibió discriminar por ocho motivos o categorías sensibles o sospechosas: sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; segundo, ordenó adoptar medidas a favor de dos grupos más: los discriminados y los marginados y tercero, ordenó proteger especialmente a las personas que se hallen en debilidad manifiesta por tres criterios adicionales: por su condición económica, física o mental (Parra, 2012: 113).

La Corte Constitucional ha señalado que, esta lista de sujetos susceptibles de protección tampoco es taxativa. Sobre el primer grupo, relativo a los criterios sospechosos de discriminación, el Tribunal ha desglosado algunas de estas categorías y ha agregado, a su vez, otras:

1. El sexo: la orientación sexual o la identidad de género.

2. El origen nacional o familiar: el étnico o de cualquier índole, la pigmentación o el color de la piel.

3. La condición social y/o económica.

4. La apariencia exterior.

5. La enfermedad, la discapacidad o la pérdida de la capacidad laboral (Corte Constitucional, Sentencia T- 314 de 2011).

Sobre este mismo punto la Corte agrega que, tanto jueces como autoridades públicas deben estar atentos a los tratos diferenciados originados en estas categorías y otras que eventualmente puedan convertirse en criterios sospechosos de discriminación, teniendo en cuenta las siguientes particularidades de los mismos:

> (*i*) Se fundamentan en rasgos permanentes y connaturales de las personas, de los cuales no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad o libre desarrollo. (*ii*) Históricamente han sido sometidos, a patrones de valoración

> cultural que tienden a menospreciarlos y/o segregarlos. (*iii*) No constituyen, per se, razonamientos con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales (CC, T- 314/01: 2001).

En el segundo grupo mencionado por Parra (2012), en el que se refiere al deber de establecer medidas a favor de los "discriminados o marginados", contenido en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución, es necesario indicar que, aunque el texto usa la conjunción "o" para separar los términos, indicando que uno u otro se puede emplear indistintamente, el autor distingue su uso señalando que, a diferencia de los discriminados, los marginados "se encuentra[n] en situación de necesitar la defensa de las autoridades como resultado de circunstancias infortunadas tales como la pobreza, la enfermedad, la falta de movilidad social, la edad, la vulnerabilidad y las calamidades infligidas por la naturaleza, o la mano del hombre" (117). El diccionario de la Real Academia de la Lengua confirma esta leve diferencia al definir *discriminar* como "dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de edad, de condición física o mental, etc."; y *marginado* como "dicho de una persona o de un grupo no integrado en la sociedad". A este último grupo pueden adscribirse las sentencias que la Corte Constitucional ha dedicado a la protección de los habitantes de calle o en situación de mendicidad. Algunas de estas son la Sentencia T-376 de 1993, Sentencia T-384 de 1993, T-617 de 1995, Sentencia T-684 de 2002, Sentencia T-436 de 2003, C-1036 2003, Sentencias T-057 de 2011 y T-092 de 2015, entre otras.

2.4.2.1. La protección constitucional y el enfoque diferencial

La creación de la categoría jurídica de "sujetos de especial protección constitucional" es otra de las formas en las que se ha concretado del derecho a la igualdad material en Colombia. Los sujetos protegidos de forma particular por el Estado lo son por su posición de indefensión o en razón a la debilidad manifiesta en la que se encuentran:

> [Son] aquellos que están expuestos a una mayor vulnerabilidad; lo cual implica un tratamiento especial por parte del Estado, quien debe prevenir cualquier afectación, brindar la atención indispensable, salvaguardar sus derechos individuales y colectivos, haciendo una diferenciación positiva, un trato preferente para el ejercicio de sus derechos (Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004).

En aras de definir concretamente quiénes son los sujetos de especial protección constitucional, son muchas las categorías que se han construido a partir de las menciones hechas por la Constitución y la jurisprudencia, y aunque, como hemos mencionado, ninguna de estas listas y categorizaciones es taxativa, sí permiten tener una idea panorámica y organizada de quienes son los beneficiarios de políticas públicas focalizadas.

Peláez Grisales (2015) recoge a nuestro juicio, una de las recopilaciones más completas de a quién se tiene hoy por sujeto de especial protección. Los autores dividen el catálogo por grupos en cinco categorías distintas:

1) Por sus circunstancias físicas. a) En razón de la edad: los niños, niñas y adolescentes, juventudes, adulto mayor y tercera edad. b) En virtud de alguna limitación física: las personas con una discapacidad física o capacidades diferentes.

2) Por sus condiciones psicológicas. Las personas con alguna limitación mental o capacidades diferentes.

3) Las víctimas de violencia generalizada. Los desplazados, torturados, secuestrados, desaparecidos, refugiados, exiliados, líderes políticos y miembros de partidos políticos, periodistas y habitantes en zonas con problemas de orden público.

4) Los sujetos tradicionalmente discriminados. a) Por el sexo: las mujeres, madres cabeza de familia, mujeres en estado de embarazo. b) Por la etnia o raza: indígenas, gitanos, negritudes, afrocolombianos, raizales, palenqueros. c) Por el lenguaje: las minorías lingüísticas. d) Por orientación sexual: los LGTBIQ. e) Por la nacionalidad: extranjeros, inmigrantes y migrantes colombianos. e) Por el estado de salud: los que padecen una enfermedad grave, incurable o ruinosa y los incapacitados. f) Por la orientación religiosa: las minorías religiosas. g) Por la situación jurídica: las personas privadas de la libertad. h) Por la calidad de trabajador: según el tipo de empleo.

5) Los sujetos en condiciones de pobreza, inferioridad, subordinación, dependencia, marginalidad, territorio y precariedad económica. Pobres, consumidores de

sustancias psicoactivas, desempleados, campesinos, mendigos, habitantes de calle y los damnificados (Énfasis fuera de texto) (55).

Algunos de estos sujetos han obtenido, por orden constitucional, legal o jurisprudencial, la inclusión en la categoría de sujetos de especial protección, y, en ese sentido, han tenido una evolución distinta en el amparo de sus derechos específicos. Como se aprecia en la lista transcrita, los campesinos están incluidos en la recopilación y como lo veremos más adelante, en el último apartado de este capítulo, dedicado especialmente a su situación y estatus normativo, estos también han recibido la protección particular de la jurisprudencia constitucional. Dicho reconocimiento ha sido directo e indirecto, el primero por su condición de víctima, que lo incluye en el grupo de "víctimas de violencia generalizada" o en de los "sujetos tradicionalmente discriminados", y el segundo, por la recientemente modificación del artículo 64 de la Constitución Política de Colombia para otorgarles la categoría de "sujeto de derechos y de especial protección".

Para desarrollar el mandato de protección especial a favor de ciertos sujetos, se han creado la categoría de *enfoque diferencial*. Aunque no existe consenso en torno a este concepto, el enfoque diferencial es definido como un "método de análisis" o como un "conjunto de acciones" dirigidas a implementar el principio de igualdad, cuya finalidad es hacer más efectiva la respuesta del Estado frente a su obligación de proteger a los sujetos en situación de debilidad manifiesta y sancionar los tratos discriminatorios. La Corte Constitucional define el enfoque diferencial como "la adopción de una serie de medidas encaminadas a enfrentar la situación de vulnerabilidad acentuada de algunas víctimas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad" (CC, C-253A/12: 2012). Para el Ministerio de Justicia y del derecho (2002), es también una "guía de acción que favorece la adopción y ejecución de políticas públicas, medidas de atención, asistencia y/o medidas de reparación, atendiendo a las particularidades y grado de vulnerabilidad de un individuo o grupos de individuos" (12).

Por otra parte, para mejorar el alcance del enfoque diferencial, se ha adoptado el concepto de "interseccionalidad" en el estudio de las categorías de sujetos

vulnerables. Esta metodología de estudio cruzado de las discriminaciones que puede estar padeciendo un mismo sujeto "involucra la implementación de los enfoques diferenciales de manera conjunta, así como de otras categorías diferenciales que pueden agravar la situación de exclusión o discriminación de una persona" (21). Puede darse el caso, y es de hecho un caso recurrente, que las personas víctimas del desplazamiento forzado, por ejemplo, pertenezcan a otras categorías de vulnerabilidad, como la pobreza extrema o la de ser mujer.

Un ejemplo conocido en la jurisprudencia constitucional sobre este tema se documentó en la Sentencia T-141 de 2015. Absalón Segundo Mosquera Palacios, un joven afrodescendiente con orientación sexual diversa, presentó acción de tutela contra la Corporación Universitaria Remington, donde cursaba la carrera de medicina, por la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad, a la educación, al debido proceso, a la igualdad y no discriminación y al libre desarrollo de la personalidad. Los hechos que fundamentan la acción son actos de discriminación que la Corte resume así:

> (i) Comentarios ofensivos por parte de integrantes de la comunidad educativa sobre la manera en que exterioriza su identidad sexual y de género; (ii) amonestaciones por parte de directivos y profesores orientadas a censurar su indumentaria y a imponerle patrones de vestuario y comportamiento masculinos; (iii) el inicio de tres procesos disciplinarios en los que se evidencia un ánimo de persecución y en los que no ha contado con las debidas garantías; (iv) cambios en las notas de varias materias y negligencia en la definición de su situación académica; (v) violación de sus comunicaciones privadas (CC, T-141/15: 2015).

En esta ocasión la Corte hace un estudio particular de "la convergencia de factores de discriminación"; es decir, de un lado, su condición de joven afrodescendiente, y, por otra parte, las condiciones de pobreza en las que se crio, sumadas ambas a su orientación sexual. El Tribunal justifica esta metodología de análisis, del siguiente modo:

> La convergencia de tales circunstancias no implica, en sí misma, que todo trato diferenciado que afecte al accionante constituya una forma de discriminación en su contra. Sin embargo, se erige en un dato relevante para el presente análisis, en tanto el joven Absalón Segundo Mosquera Palacio reúne atributos que acentúan su condición

> de vulnerabilidad y han de ser tenidos en cuenta al analizar la manera en que transcurrieron los acontecimientos (CC, T-141/15: 2015).

Finalmente, la Corte decide tutelar los derechos fundamentales del accionante, ordenando a la Universidad: 1) adoptar las medidas necesarias para reintegrarlo a la carrera que estaba cursando, antes de su retiro; 2) abstenerse de interferir con el desarrollo y expresión legítima de la identidad de género del accionante; 3) dejar sin efectos una sanción disciplinaria que había sido impuesta a Absalón Segundo Mosquera Palacios; y 4) diseñar un plan para adaptar el servicio de educación que provee a sus estudiantes pertenecientes a grupos étnicos y minorías sexuales.

2.4.2.2. Las medidas de trato diferenciado

Como hemos visto en el caso anterior, la Corte implementó una serie de medidas particulares a favor del tutelante en razón a los episodios de discriminación de los que fue víctima. Así lo ha hecho el Tribunal en este y en otros muchos casos en los que, de un lado ha ordenado acciones particulares para equiparar las condiciones de desequilibrio, y, de otro, ha declarado la constitucionalidad de políticas públicas diferenciadas que le llegan para su revisión[40]. Estas medidas de trato diferenciado, que, como hemos visto, tienen por finalidad eliminar los obstáculos que impiden a ciertos sujetos tradicionalmente excluidos o discriminados disfrutar de igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos fundamentales, están ampliamente desarrolladas por la doctrina constitucional, que sustenta su creación y aplicación por la autorización expresa de la Constitución a través del inciso segundo del artículo 13 cuando dice que el "Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados". Por otra parte, además de la mención genérica a "discriminados o marginados", el texto constitucional incluyó de forma expresa en su articulado otros grupos particulares y

[40] Al respecto se puede ver: Sentencia C-1036 de 2003, en la que autoriza la implementación de un subsidio alimentario para ancianos habitantes de calle; Sentencia T-703 de 2008, en la que respalda la implementación de un porcentaje de cupos exclusivos para jóvenes de pueblos indígenas; Sentencia T-142 de 2009 en la que igualmente avala un porcentaje exclusivo de cupos para víctimas del conflicto armado en las universidades públicas; Sentencia C-536 de 2012 en la que declara la constitucionalidad de un porcentaje especial del 1% de vivienda de interés social a favor de la población en situación de discapacidad; entre otras.

específicos como sujetos de protección especial: tal es el caso de los niños y niñas (artículo 44), las mujeres (artículo 43), las personas de la tercera edad (artículo 46) y los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (artículo 47).

El acercamiento a las diferentes medidas de derecho antidiscriminatorio lo haremos pasando por una breve descripción de la discriminación, que, como término opuesto a lo visto hasta el momento, nos servirá, en este caso, de contraste teórico y conceptual. Hay varias señales que permiten inferir cuándo se está frente a un trato discriminatorio: la primera y la más común, cuando se emplean las categorías sospechosas de discriminación para hacer un trato diferenciado, o una distinción, o una exclusión; la segunda, cuando se "rompe la igualdad formal que debe existir entre todos las personas en materia de aplicación de la ley, al tiempo que; coloca a la persona o personas discriminadas en una situación de inferioridad o desventaja, anulándolas, dominándolas o simplemente ignorándolas" (Parra, 2012: 115). La Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2017), citada por el Ministerio de Justicia y del Derecho (2022), agrega un requisito subjetivo al acto discriminatorio: que el mismo "tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de todas las personas" (10). Esta última condición resulta a nuestro juicio, problemática, pues, cuando se alega ser víctima de actos discriminatorios, probar la intención del daño es casi imposible, a diferencia de lo que ocurre con el resultado. Un argumento que apoya esta objeción lo aporta Ridaura (2017), quien, con la categorización entre actos discriminatorios directos e indirectos, nos da una idea de lo sutiles que pueden llegar a ser estos comportamientos. Los primeros "se derivan del tratamiento jurídico manifiesta e injustificadamente diferenciado y desfavorable de unas personas respecto a otras"; mientras que los indirectos se ejercen de forma "encubierta, consistente en un tratamiento formal o aparentemente neutro o no discriminatorio, pero del que se deriva, por las diversas circunstancias de hecho concurrentes en el caso, un impacto adverso" (3). Esta distinción del derecho discriminatorio, figura también en la normativa de la Unión Europea y en leyes españolas como la LO 3/2007 "para la igualdad efectiva de mujeres y hombres" así como en la Ley 15/2022, "para la

igualdad de trato y la no discriminación", las cuales desarrollan también el concepto de interseccionalidad.

En el estudio y clasificación de los actos discriminatorios, como en el enfoque diferencial, también se ha acogido la teoría de la discriminación múltiple o *interseccionalidad*, que, como hemos dicho, no es otra cosa que el padecimiento de discriminación por dos o más motivos que interactúan de forma simultánea en un solo hecho o episodio de discriminación.

Ahora bien, no todo trato diferenciado es *per se* un acto discriminatorio: este se puede llegar a considerar legítimo siempre que el mismo sea proporcional con la finalidad que busca y tenga una justificación objetiva y razonable, es decir, que esté fundamentado en los principios y valores de la Constitución y esté encaminado a promover la igualdad real y efectiva. Para evaluar la legitimidad de las medidas de trato diferenciado, la Corte Constitucional ha implementado un *test de igualdad* al cual nos aproximaremos a través de un caso fallado por el Tribunal, no sin antes hacer una breve mención de los diferentes tipos de acciones de trato diferenciado.

Las medidas de derecho antidiscriminatorio comprenden para Rey Martínez (2019), quien elabora su análisis a partir de la legislación europea, "en primer lugar, la igualdad de trato y, en segundo término, la igualdad de oportunidades o mandato o principio de acciones positivas" (55). La igualdad de trato incorpora las reglas de prohibición de las discriminaciones directas e indirectas a las que nos hemos referido con anterioridad. La igualdad de oportunidades o acciones positivas, por su parte, se justifican en la insuficiencia de las medidas de igualdad de trato para "equilibrar la posición social de los miembros de los grupos sociales que han sufrido un pasado discriminatorio estructural y prolongado en el pasado" (86).

Para Ridaura (2017) las medidas de trato diferenciado se dividen en acciones positivas y medidas de discriminación inversa o positiva. Como puede verse, sobre estos dos tipos de acciones o su jerarquía no existe una definición normativa clara ni consenso en la doctrina. La Corte Constitucional, por ejemplo, toma "las acciones afirmativas como género y las medidas de discriminación positiva o inversa como especie" (CC,

C-932/07: 2007). No obstante, estas diferencias, tanto la autora como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y Díez-Picazo (2008) han coincidido en señalar que las medidas de trato diferenciado son y deben ser siempre de carácter transitorio, esto es, hasta que se dé por superada la situación de desigualdad que enfrenta. Así mismo, coinciden en que la finalidad principal de estas medidas debe ser corregir las desigualdades de hecho de la que han sido víctimas los grupos históricamente excluidos y discriminados.

Aunque, como se ha dicho, no hay coincidencia en la definición de estos términos, puede decirse que las medidas de discriminación inversa están encaminadas a estrechar las brechas de desigualdad originadas por razones de raza o sexo a través de la distribución de "recursos escasos"[41] como las llamadas "cuotas", las plazas de trabajo o cupos universitarios, produciendo un leve perjuicio para otros, pero plenamente justificado (CC, Sentencia C-371/00: 2000). Las demás acciones de trato diferenciado, como estímulos, beneficios y otras medidas especiales de tipo social, cultural o económico, se incluyen en el conjunto de acciones afirmativas.

Rey Martínez resume las diferencias entre estas medidas así: mientras que las medidas de discriminación inversa, también denominada de resultados

> en la metáfora de la carrera, enfoca la línea de llegada, asegurando que todos los corredores (del grupo subordinado de que se trate) la alcancen, la de oportunidades (o positivas) apunta a la línea de salida, impidiendo que algunos de ellos comiencen la competición varios metros más atrás (2019: 88)

El autor aterriza el alcance de las acciones positivas afirmando que estas son la materialización del principio de igualdad real del Estado Social, por tanto

> son de muy diversa naturaleza y de muy diversa intensidad. Una beca de estudios, de comedor o de transporte, una subvención para que jóvenes o mujeres emprendan alguna actividad empresarial, la gratuidad de servicios públicos como la educación obligatoria, la mayoría de prestaciones médicas y farmacéuticas en España, todo el derecho de la seguridad social, en fin, tantas y tantas políticas de igualdad real que movilizan cuantiosos recursos públicos todos los días y en todo territorio (Rey Martínez, 2019: 87).

[41] Aunque Díez- Picazo incluye estas medidas en el grupo de acciones afirmativas.

En Colombia estas medidas diferenciadas han tomado un auge importante, tanto en la legislación como en los fallos judiciales, razón por la cual, se han establecido algunos requisitos mínimos que deben ser aplicados por la administración pública, en el momento de la planeación como en el de su ejecución: a) debe comprobarse que se están ejecutando actos discriminatorios contra el grupo al que está dirigida la medida, no es suficiente con que sus beneficiarios tengan la condición de vulnerabilidad particular, como ocurre con los niños o ancianos; es necesario acreditar, en el caso específico en el que opera la acción afirmativa, que se han presentado violaciones específicas al derecho a la igualdad; b) la medida debe someterse al test de igualdad para evaluar si es razonable y proporcionada, es decir, legítima; c) debe estar dirigida a equiparar condiciones de desequilibrio en el marco de los valores y los principios constitucionales; y como lo veremos más adelante, el siguiente y último requisito, de mayor importancia para el caso de los campesinos, d) el grupo al que está dirigida la medida debe estar claramente definido, pues la naturaleza del trato diferenciado excluye la posibilidad de la aplicación a la población en general (CC, C-371/00: 2000; CC, C-410/94: 1994).

En relación con las condiciones de aplicación de las medidas de trato diferenciado Díez-Picazo (2008) recuerda que existen algunas formas de discriminación que no requieren de acciones específicas, incluso cuando afectan a integrantes de grupos tradicionalmente discriminados, quienes "pueden sufrir también otras formas de discriminación, como son la negación de derechos que ostentan todas las demás personas (derecho de voto, libertad de elección de escuela, etc.) o la imposición de deberes de que están exentas las demás personas", en cuyo caso sólo es necesario la "extensión del derecho negado o la supresión del deber impuesto" (213).

Por otra parte, existen otros casos en los que es difícil determinar si se está o no frente a un trato discriminatorio en donde la intervención judicial puede hacerse necesaria para evitar daños mayores o generalizados. Un ejemplo de esto lo ofrece la Sentencia C-104 de 2016 del Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez, en la que se demandó la declaración de inconstitucionalidad de algunos apartes de los artículos 71 y 73 de la Ley 1098 de 2006, o ley de infancia y adolescencia, que regulan la prelación

en los procesos de adopción para los adoptantes de nacionalidad colombiana. Los demandantes alegan el uso del origen nacional, una categoría sospechosa de discriminación, para justificar la aplicación de una medida de diferencia de trato, lo que, a su juicio, constituye un acto discriminatorio en contra de los ciudadanos extranjeros. En la sentencia, la Corte explica, en primer término, qué es y cómo se aplica el test de igualdad, para posteriormente hacer su aplicación en el estudio del caso en concreto. El juicio integrado de igualdad comprende dos etapas, en la primera

> (i) se establece el criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales. Una vez establecida (iii) la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables (CC, C-104/16: 2016).

En la segunda fase del test, el Tribunal evalúa la necesidad del trato diferenciado, esto es, la justificación, el motivo y la finalidad del mismo. En este paso del juicio se examina "(a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin". Culminada estas dos primeras etapas la Corte debe determinar el grado de intensidad del juicio: estricto, intermedio o leve.

Escrutinio leve. Se aplica cuando *prima facie* no se evidencia una amenaza al derecho a la igualdad. Su finalidad es asegurarse de que las medidas "tengan un mínimo de racionalidad". Este juicio lo ha aplicado la Corte sobre políticas públicas focalizadas en asuntos económicos y tributarios, particularmente en los casos en que es suficiente determinar que el trato diferenciado es "potencialmente adecuado para alcanzar una finalidad que no esté prohibido constitucionalmente" (CC, C-104/16: 2016).

Escrutinio estricto. Se aplica un estándar mucho más riguroso cuando la medida de trato diferencial ha hecho uso de una categoría sospechosa de discriminación contenida en el artículo 13 de la Constitución o cuando la misma afecta directamente a personas en condición de debilidad manifiesta o que pertenecen a grupos discriminados o marginados. La corte también ha aplicado el nivel estricto cuando, a diferencia de lo que ocurre con el leve, sí se observa *prima facie* una afectación al

derecho a la igualdad u otro derecho fundamental. Aquí no sólo es suficiente determinar si es potencialmente adecuado y legítimo, sino, además, "si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales" (CC, C-104/16: 2016).

Escrutinio intermedio. Se aplica cuando puede verse afectado un derecho fundamental o hay indicio de arbitrariedad "potencialmente discriminatoria". La finalidad del juicio en este nivel es resolver si el objetivo que persigue es importante en materia de acceso a la igualdad efectiva y "si la medida es adecuada y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin" (CC, C-104/16: 2016).

Sobre el caso en concreto de la demanda, la Corte decidió aplicar el *test intermedio* de igualdad porque si bien el precepto demandado hace uso de una categoría sospechosa como es el "origen nacional", lo que implicaría la aplicación de un juicio estricto, el Tribunal aclara que la propia Constitución ha moderado la fuerza normativa de esta categoría al limitar o suprimir algunos derechos de ciudadanos extranjeros en el país. Agregó, además las siguientes razones:

> (i) En primer lugar, porque la medida que se establece no implica, *prima facie*, afectar de manera grave el goce de un derecho fundamental. (ii) En segundo lugar, porque en el citado escenario del carácter prevalente de los derechos de los niños, la realización de su derecho a la familia adquiere en todo caso una doble vía, en la que si bien su amparo se predica esencialmente de los menores de edad, también se protege a los adultos que, por ejemplo, concurren a los procesos de adopción, caso en el cual se predica a su favor el derecho a "ser protegidos contra actos arbitrarios del Estado" (CC, C-104/16: 2016).

Hecho el análisis, la Corte finalmente concluyó que la preferencia que se otorga a las solicitudes de adopción presentadas por ciudadanos colombianos sobre las presentadas por extranjeros es una medida "legítima y constitucionalmente importante, por tanto, no implica un desconocimiento del principio y del derecho a la igualdad", porque:

1. Guarda coherencia con el principio de subsidiaridad de la adopción internacional incorporado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2. Permite preservar, a partir de un examen de idoneidad y conducencia, la identidad cultural de los niños colombianos, sus valores nacionales y su componente étnico.

3. Se aumenta las posibilidades de control post-adopción y se brinda una mejor alternativa para realizar el derecho al reencuentro con la familia de origen.

En consecuencia, la Corte decide declarar exequibles los apartes demandados y mantener vigente la prelación de adopción de menores a favor de nacionales colombianos sobre los extranjeros. Con esto se constata en el plano práctico cómo la implementación de determinadas medidas de discriminación inversa o acciones afirmativas generan, en algunas ocasiones, perjuicios hacia terceros. De allí también es importante traer a este escrito algunas de las críticas hechas por la doctrina y recogidas por Parra (2012), a las acciones afirmativas, las cuales se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Violan el principio de igualdad, es decir, la igualdad ante la ley o formal, al hacer una aplicación desigual de la norma.

2. Es una diferenciación poco razonable. Por ejemplo, en el caso de las políticas que otorgan un trato preferente a las mujeres, no se tienen en cuenta otras variables dentro de este grupo para aplicar beneficios. Así, en una plaza de trabajo priorizada para mujeres, podría quedar seleccionada alguna mujer con mejores condiciones económicas y sociales que un "competidor" hombre en situación menos favorable.

3. Es contraria al principio de mérito, lo cual se está muy relacionado con el punto anterior. Sugiere que un candidato menos apto o capacitado puede terminar beneficiado por una acción afirmativa, lo que resultaría injusto, pues, argumenta el autor "cuando tengan que operarle, quiere que lo haga el mejor cirujano, sea hombre o mujer" (151).

4. Refuerzan la desigualdad. En los sistemas jurídicos en los que se busca la superación de la clasificación de las personas por raza o religión, estas políticas diferenciales exaltan las mismas como un criterio de acceso a beneficios.

5. Pueden generar efectos negativos sobre los beneficiarios en la medida en que, en primer término, los hace dependientes de políticas paternalistas; y, de otra parte, los sujetos favorecidos pueden llegar a ser objeto de rechazo por parte de otras personas o grupos excluidos por su condición de privilegio frente al sistema de beneficios.

6. Difícil criterio de asignación. Derivado del punto anterior se entiende que, cuando se trata de plazas o presupuesto escaso, la decisión de a quién o a cuál de los grupos en situación de vulnerabilidad se le reconoce la medida de enfoque diferencial, puede llegar a ser injusta. Además, puede generar eventualmente desencuentros entre los grupos que se ven obligados a competir por el acceso a las medidas especiales.

7. Difícil criterio de compensación. En caso de compensación, como medida que busca, principalmente, reparar los daños causados en el pasado, puede ser problemático definir "¿Cuánta pasada discriminación sería bastante para justificar una medida de acción positiva?", pues "la generación perjudicada y la favorecida no coinciden" y "los «no pecadores» no deberían pagar por «pecados» ajenos" (Parra, 2012: 154).

Así mismo, acerca de estas desventajas en la aplicación de medidas de trato diferenciado Ridaura (2017) alerta sobre las llamadas medidas "paternalistas o falsamente protectoras" como uno de los fallos en los que puede caer la política pública de derechos diferenciados. La autora usa como ejemplos dos sentencias del Tribunal Constitucional español, la primera STC 207/1987, que estableció un "retiro anticipado a las auxiliares de vuelo mayores de treinta y cinco años y menores de cuarenta (pero no a sus compañeros varones)" y la segunda, STC 229/1992, que impuso la prohibición del trabajo en las minas a las mujeres (4).

A pesar de las desventajas que algunos autores adjudican a las medidas de trato diferenciado, en el siguiente apartado veremos cómo se han formulado algunas a favor de la población campesina, particularmente por la Corte Constitucional quien, como veremos ha reconocido desde sus primeras sentencias el carácter particular del grupo.

3. Campesinos y campesinas en Colombia

3.1. Aproximaciones al concepto de campesino

Dada la complejidad que reviste el estudio del sujeto campesino en Colombia, hemos dividido en dos partes el análisis. En la primera haremos referencia al estatus normativo y protección constitucional del campesinado, tratando de responder a las siguientes cuestiones: ¿A quién o quiénes se considera campesinos en Colombia?; ¿tienen garantizado el acceso a los derechos fundamentales en condiciones de igualdad?, ¿son considerados los campesinos un grupo étnico minoritario y/o sujetos de especial protección constitucional?; ¿se han otorgado a su favor medidas de trato diferenciado?; y, finalmente, ¿qué relación tienen estas con el derecho a la tierra? En la segunda parte haremos un examen del contexto histórico y social de los campesinos y los conflictos por la tierra en el país, estudio que, debido a su extensión ocupará todo el capítulo segundo de esta tesis.

En apartados anteriores hemos visto cómo en algunas corrientes del multiculturalismo los rasgos naturales de identidad son considerados un requisito fundamental para que se reconozca a un grupo la condición de minoría susceptible de protección particular. Así mismo, hemos hecho referencia a algunas sentencias de la Corte Constitucional que afirman que los grupos favorecidos con medidas de trato diferenciado deben estar claramente definidos, pues la naturaleza de las mismas "excluye la posibilidad de la aplicación a la población en general" (CC, C-371/00: 2000; CC, C-410/94: 1994). Sin embargo, la situación de la población campesina en este sentido esta todavía irresuelta, pues, a pesar de que ha sido objeto de medidas de acción afirmativa, hasta hace muy poco tiempo no ha empezado a plantearse la necesidad de establecer una definición del *sujeto campesino*.

Este retraso en el análisis y conceptualización del sujeto campesino no es exclusivo de Colombia, Shanin (1979) señala que tras un periodo "de oscuridad" el "problema campesino" (9) volvió a ser objeto de investigación académica con las revoluciones de origen campesino en los años sesenta. Hasta entonces, pocos estudios específicos sobre el tema habían sido publicados. Según este autor, esto se debería a que con el

surgimiento de la industrialización y de la democracia parlamentaria se relacionó a los campesinos con la forma de producción de las sociedades preindustriales y el atraso, ambos en vía de supuesta extinción por el auge del progreso. Evidentemente, esto no sucedió. Por el contrario, señala Shanin, "la existencia del campesino como concepto realista (y no puramente semántico) puede defenderse por razones empíricas y conceptuales" (9). Muestra de ello, afirma, son los múltiples estudios sobre el "sujeto campesino" que surgieron para las décadas del sesenta y setenta en diferentes partes del mundo, todos con "numerosas similitudes" (9). En este punto coincide con Granet (2024), que se refiere a la "unity in diversity" de los campesinos, quienes a pesar de sus diferentes procedencias y contextos comparten un "common way of life and their struggle to protect it" (4).

Colombia no fue ajena a esta ola de estudios de las "sociedades campesinas". Tocancipá Falla (1998) hace un análisis del contexto colombiano y coincide con Shanin al incluir entre las condiciones que motivaron este nuevo enfoque en la academia las luchas campesinas de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX. Estos levantamientos y revoluciones fueron un reflejo de la capacidad de organización e influencia de las organizaciones rurales en aquella época, en la que hubo una "producción nacional significativa de científicos sociales (sociólogos, trabajadores sociales, psicólogos y antropólogos)", quienes "a finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta empiezan a integrarse a instituciones dedicadas al sector rural en el país, como el Departamento de Seguridad Social Campesina, inscrito en el Ministerio de Trabajo, y la oficina de planeación del Instituto de Crédito Territorial, entre otras"(4).

En cuanto a la conceptualización del sujeto, particularmente en el ámbito de la sociología, Shanin distingue cuatro líneas conceptuales con influencia sobre la academia contemporánea: "La teoría marxista de las clases, la tipología de la «economía específica», la tradición cultural etnográfica y la tradición durkheimiana desarrollada por Kroeber y aliada por su teoría del cambio social a la sociología funcionalista" (1979: 10).

La primera de estas líneas la define como aquella que relaciona a los campesinos como mano de obra oprimida y explotada de la sociedad precapitalista que permanece en

la base de la estructura social sin acceso a poder o riqueza. La segunda, como "la estructura social determinada por un tipo específico de economía, cuyo meollo se encuentra en la forma de operación de una granja familiar" (10). La tercera, procede de la etnografía europea y de la antropología occidental que suele relacionar a los campesinos "como los representantes de una tradición nacional anterior, preservada como un «retraso cultural» por la inercia típica de las comunidades campesinas" (10). La cuarta y última, surgida de la teoría del dualismo básico aceptada por Durkheim, que

> divide la sociedad en lo "tradicional" (divido en segmentos sociales uniformes, cerrados y cohesivos) y lo moderno u "orgánico", basado en una división del trabajo y en la interacción necesaria de las unidades. Kroeber colocó más tarde a las sociedades campesinas en una posición intermedia como "sociedades parciales con culturas parciales", segmentos parcialmente abiertos en una sociedad centrada en las ciudades". Redfield convirtió los "segmentos parciales" campesinos en la piedra angular de una conceptualización aceptada por la mayoría de los antropólogos norteamericanos, con la tendencia consiguiente a fosilizarse en verdades evidentes por el volumen enorme de monótona repetición" (1979: 10-11).

Según el autor, cada una de estas líneas conceptuales contienen algo de verdad, pero revelan solo una parte de un fenómeno complejo, como lo son las sociedades campesinas. Retomando algunos elementos de estos enfoques sociológicos, Shanin (1979) propone identificar las comunidades campesinas a partir de cuatro elementos característicos básicos:

1. La granja familiar campesina como unidad básica de una organización social multidimensional. Esta granja familiar es el espacio principal de producción de la familia, que, a su vez, constituye casi en exclusiva la totalidad de la mano de obra de la unidad productiva. El autor resalta en este punto el estrecho vínculo que existe en este ámbito entre la acción económica y las relaciones familiares.

2. El cultivo de la tierra como medio principal de subsistencia para satisfacer la mayor parte de las necesidades del consumo. Esta característica hace énfasis en la práctica de la agricultura tradicional que comparten las familias campesinas y en la autonomía, por lo menos a nivel económico y alimentario, que esto implica.

3. Una cultura tradicional específica relacionada con la forma de vida de comunidades pequeñas. El autor destaca como un patrón cultural de las sociedades campesinas "la preeminencia de actitudes tradicionales y conformistas" (219).

4. La posición de súbdito y la dominación del campesinado por forasteros. Las formas tradicionales de sometimiento económico del campesino como el impuesto, la renta, la faena y otros modos de intercambio potencialmente desfavorable, están relacionados con la falta de acceso al poder político y cultural, de donde se explicaría el surgimiento de los movimientos revolucionarios de origen campesino.

Shanin aclara que no todas estas condiciones se dan simultáneamente ni con la misma intensidad, y que dependen de contextos muy específicos. Por tanto, esta lista de requisitos o características se convierte sólo en una referencia marginal de identificación que, si se sintetizaran en una sola definición, que el autor describe como "analítica", sería la siguiente:

> El campesinado se compone de pequeños productores agrícolas que, con la ayuda de equipo sencillo y el trabajo de sus familias, producen sobre todo para su propio consumo y para el cumplimiento de sus obligaciones con los detentadores del poder político y económico. Tal definición implica una relación específica con la tierra, con la granja familiar campesina y con la comunidad aldeana campesina como las unidades básicas de la interacción social; una estructura ocupacional específica, e influencias de la historia pasada y patrones específicos de desarrollo (Shanin, 1979: 215).

Como veremos más adelante, esta definición será catalogada, por algunos autores de los estudios sobre el campesinado en Colombia como parte del enfoque clásico de los estudios de la ruralidad, que limita la identidad del campesinado al ámbito productivo, un imaginario recurrente en la política institucional, como veremos a continuación. Por ahora, baste destacar que para Shanin, la relación particular del campesino con la tierra es un elemento esencial del concepto de campesino, una característica que se repite también en el contexto colombiano, donde, como hemos dicho, hasta hace poco tampoco existía una definición concertada del "sujeto campesino", ni para efectos académicos, ni estadísticos, ni tampoco para la formulación y planeación de la política pública nacional.

Un ejemplo notorio de este vacío es el Censo Nacional Agropecuario realizado en 2014, en el cual, a pesar de tener como objetivo principal la recolección de "la información completa, actualizada y confiable de las zonas rurales" en el país, no aparecía la categoría de *campesino* sino la de *productor* en las preguntas guía de la encuesta, restringiendo desde su denominación a los pobladores del campo al ámbito exclusivamente productivo-económico como fuerza de trabajo.

La ausencia de una noción legal difícilmente puede achacarse a la falta de iniciativa del movimiento campesino, cuyas luchas y revueltas, que veremos en detalle en el siguiente capítulo, han demandado durante décadas un espacio de participación política en las decisiones que les conciernen. En esta misma línea, en el año 2017, y tras varias acciones y recursos judiciales fallidos, algunas organizaciones campesinas, entre las que se encuentran la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC y la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesina ANZORC, con el apoyo de Dejusticia[42], interpusieron una acción de tutela ante un juez de la República con el fin de que se incorporara el concepto de sujeto campesino en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018. Bajo el lema "¡Para que el campesino cuente, tiene que ser contado!", la campaña organizada por los grupos peticionarios en la acción constitucional reclamaba la adecuada caracterización de este colectivo a través de instrumentos estadísticos precisos. El principal

> argumento del campesinado era que el Estado violaba su derecho a la igualdad material (art. 13 CP) si no recogía estadísticas desagregadas, porque sin ellas no podría formular ni ejecutar políticas públicas que removieran los obstáculos estructurales que este sujeto enfrentaba para gozar plenamente de sus derechos (Güiza Gómez et al., 2020: 43).

Finalmente, mediante Sentencia 2028 de 2018, la Corte Suprema de Justicia resolvió a favor de los solicitantes "HACER UN LLAMADO DE ATENCIÓN" a las entidades públicas involucradas en la acción, esto es, el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que

[42] Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Organización no gubernamental.

> elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto "campesino", contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano (Corte Suprema de Justicia, Sentencia STP2028: 2018).

Es así que después de varios encuentros y mesas de trabajo, la comisión de expertos, que incluía miembros de las organizaciones campesinas, acordó la siguiente definición del sujeto campesino:

> Sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo (ICANH, 2020: 19).

Este concepto consensuado y técnico fue ante todo un logro de las organizaciones campesinas que persistieron en el cumplimiento del fallo judicial que ordenó su elaboración. No obstante, antes de volver sobre sus efectos y repercusiones, haremos un breve repaso de los antecedentes que influyeron en su formulación, el primero de ellos, en el ámbito académico, y el segundo, en el político y social.

El análisis hecho por Salgado Araméndez es el primer precedente que traemos a colación. En su texto *Los campesinos imaginados* (2002), el autor intentó "hacer visibles las ideas y las imágenes que algunos sectores de la sociedad han construido sobre el campesinado" (4) en Colombia, encontrando que no solo hay diversas, sino también opuestas e incompatibles. La importancia de este texto radica en que evidencia la dificultad que conlleva acordar y aplicar una única definición de campesino, tanto en el campo institucional como en el académico. Así mismo, ayuda a comprender la complejidad del sujeto campesino y los intereses que se ciernen, no solo sobre su definición, sino también sobre la determinación y el reconocimiento de su papel en los ámbitos económicos y político del país. Los tres "imaginarios" que destaca el autor son:

1. El imaginario tecnocrático. Aplicado por los gobiernos para ejecutar "políticas homogéneas para mundos heterogéneos" (11). Este se caracteriza por la

ausencia de participación y concertación de las comunidades objeto de las políticas públicas diseñadas para el campo. Esta desconexión conlleva a un desconocimiento de las condiciones específicas y reales del sujeto campesino, cuya imagen ha sido remplazada por una idea "convencional" de desarrollo que ha sido impuesta y que relaciona al campo, a sus habitantes y a sus prácticas tradicionales de producción con el atraso. Aquí el que el "campesinado pobre y atrasado" se contrapone al modelo del "agente rural moderno" propuesto por la visión tecnócrata. El autor alerta sobre los peligros derivados de este imaginario de lo rural que ha sido determinante en la injusticia que ha marginado e impedido el "reconocimiento del campesinado como sujeto social" al tiempo que "inhiben la efectividad de políticas de redistribución al no asignarle al sujeto capacidades propias para el desarrollo" (19).

2. El imaginario académico. Las corrientes teóricas sobre la ruralidad han validado en su mayoría el imaginario tecnócrata (público y privado) y, en este sentido, han terminado facilitando la aplicación de políticas públicas equivocadas y excluyentes en los territorios. El autor identifica en este punto, cuatro enfoques académicos principales sobre el sujeto campesino:

a) Los clásicos. Entre ellos incluye a Shanin y el concepto al que hemos hecho referencia en párrafos anteriores, cuyo imaginario considera limitante por no tener en cuenta otros actores que intervienen en el ámbito de la ruralidad. Para Salgado esta línea se "corresponde a un momento específico ideológico del desarrollo de los análisis sobre las sociedades campesinas", que, por tanto "no ayuda(n) a explicar los problemas de hoy" (25).

b) Los descampesinistas. En este enfoque incluye a quienes "proclamaron la desaparición del campesino como fruto de la extensión de las relaciones capitalistas en el campo" (26) o el auge del progreso. Este imaginario, según el autor, ignora la diversidad de actores y contextos que existen en el mundo rural, vinculando todas estas disímiles realidades con el atraso y la dependencia.

c) Los campesinistas y campesinólogos. Al contrario que los anteriores, para Salgado, los agrupados bajo esta denominación relacionan e integran completamente

la labor productiva de los campesinos en el desarrollo económico contemporáneo a través de la incorporación de sus diferentes roles en los procesos productivos y en el mercado.

d) Los enfoques recientes. En este punto el autor hace mención a numerosos y diversos enfoques, como el estructural-reformista, el culturalista y a las nuevas teorías socio-antropológicas, que tratan de explicar "el problema campesino", como lo denomina Shanin. Para el autor, todas estas corrientes buscan una falsa solución a la ausencia de definición, debido a que "no puede haber un concepto único sobre lo campesino convertido en determinante histórico, so pena de desconocer los cambios que operan en las sociedades en sus etapas de acumulación, en particular, en las sociedades campesinas" (29).

3. El imaginario de los campesinos sobre sí mismos. Construido especialmente por las organizaciones campesinas, que han acogido, en su mayoría, el paradigma de desarrollo impuesto por el gobierno de turno o la academia, proponiendo, con algunas excepciones, un "contraimaginario" que en el fondo deja casi siempre al Estado como el principal intérprete de la realidad rural.

En este apartado el autor cita un esclarecedor ejercicio hecho por Planeta Paz en el que preguntan a algunos líderes campesinos cómo creen que la sociedad valora e imagina al campesinado. El resultado es el siguiente:

> Las clases alta y media consideran al campesinado ignorante, incapaz y torpe. Las multinacionales lo ven como un obstáculo para el desarrollo. El gran capital lo valoran como no viable. Los terratenientes ven en el campesinado al enemigo. Los políticos lo valoran como una reserva electoral. Los sectores populares lo estiman como forjador de riqueza y de vida (35).

El segundo antecedente destacable es la *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales* (UNDROP siglas en inglés), del 20 de junio de 2013, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018. Aunque hablaremos sobre esta Declaración al final del capítulo, haremos aquí un recuento del camino que llevó a su elaboración y a su posterior reconocimiento en Colombia. Desde el año 2001, la Vía Campesina, una coalición internacional que reúne a más de 180 organizaciones campesinas de todo el mundo,

lideró y promovió la firma de un instrumento internacional en defensa de los derechos de los campesinos y los trabajadores del campo. Más de diecisiete años después, y tras varias sesiones y negociaciones en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), el texto de la Declaración fue llevado a la Asamblea General del organismo, donde recibió, entre los 193 Estados miembros, 121 votos a favor, 8 votos en contra y 54 abstenciones. Los países que se opusieron a su aprobación fueron Guatemala, Australia, Hungría, Nueva Zelanda, Suecia, Israel, el Reino Unido y Estados Unidos.

Colombia fue uno de los países que se abstuvo de dar su aprobación a la Declaración, a pesar del rechazo y de la solicitud de "más de 50 organizaciones y 40 congresistas y académicos, que enviaron una carta al presidente de la República [de entonces], Iván Duque, para que [la] respaldara" (Medina, 2018). Pese a ello, el movimiento y las organizaciones campesinas en el país intensificaron la presión para que con el cambio de gobierno se emitiera un nuevo voto de adhesión y respaldo a la Declaración, la cual, a pesar de su naturaleza no vinculante, sí señala un camino en la interpretación del alcance de los derechos fundamentales, particularmente de la población campesina, ampliando los estándares de protección a su favor. Finalmente, una vez llegado a la presidencia Gustavo Petro en 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia envió una nota diplomática al Secretario General de Naciones Unidas en la que manifestaba su decisión de adherirse unilateralmente a la Declaración de Derechos de los Campesinos de Naciones Unidas (UNDROP).

Este giro político en el reconocimiento de los derechos de los campesinos supuso también un avance jurídico e institucional, pues en el texto de la Declaración se incluye el siguiente concepto de *campesino*:

> Un campesino es un hombre o una mujer de la tierra que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales

> y cuidan el entorno natural local y los sistemas agroecológicos (Consejo de Derechos Humanos, 2013).

Esta definición, comparte algunas diferencias y semejanzas con el concepto colombiano[43] para el cual, valga recordar, esta ha servido de insumo. En cuanto a las diferencias, podemos advertir que mientras la definición internacional (o de la ONU) se limita a hablar de "un hombre o una mujer", la colombiana de refiere a un "sujeto intercultural", así mismo, mientras la internacional limita el ámbito económico del campesino a la "producción de alimentos u otros productos agrícolas", la noción colombiana no lo menciona, dejando abierta la posibilidad a otros enfoques productivos.

En cualquier caso, las similitudes son varias: (*i*) ambas nociones resaltan la relación "vital", "directa" y "especial" del campesino con la tierra y también con la naturaleza, destacando el vínculo entre su actividad productiva y el trabajo familiar; (*ii*) coinciden en mencionar la organización social del campesino en entornos comunitarios y solidarios, y (*iii*) incluyen algunos elementos o dimensiones que caracterizan al sujeto campesino y que han sido recogidos por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH (2017):

Dimensión sociológico-territorial: que refleja la diversidad territorial en la que se desenvuelve la vida campesina, y la define como una "red de relaciones" que se manifiestan de manera distinta según el espacio que habiten, como playas, montañas, páramos, zonas de explotación minera, etc., y que los identifican como campesinos ribereños, campesinos sabaneros, cienagueros, costeños, frianos o calentanos, entre otros.

Dimensión socio-cultural: se refiere a la relación del campesino con su entorno familiar y comunitario, y define a aquel en este sentido como "un sujeto colectivo de carácter intercultural en su configuración histórica, pues sus relaciones se tejen y han tejido con otras comunidades tanto rurales como urbanas" (19). El campesinado

[43] Así llamaremos al concepto producto de la orden judicial de la Corte Suprema de Justicia a la que hemos hecho referencia anteriormente, tal y como lo hace Güiza et al., 2020.

construye formas muy específicas de vivir, perfectamente identificables por sus tradiciones y prácticas culturales, que varían según la región.

Dimensión económico-productiva: en la que, aunque predomina su relación con la tierra como fuente principal de ingreso, su actividad económica no se limita únicamente a las labores agropecuarias, sino que, por el contrario, incluye oficios como los de los "recolectores, cultivadores, pescadores y criadores", entre otros derivados de la explotación de los recursos naturales.

Dimensión organizativo-política: directamente vinculada con la dimensión socio-cultural y las redes comunitarias, en las que no solo se comparten prácticas tradicionales y culturales, sino que también sirven a los campesinos para mejorar sus condiciones de vida a través de la activa participación política en colectivos y movimientos que reclaman la garantía de sus derechos y su reconocimiento como sujetos políticos (ICANH, 2017).

La presencia de estos cuatro elementos o dimensiones que caracterizan la vida campesina se extiende más allá de la Declaración de los Derechos de los Campesinos y de la definición elaborada de manera conjunta entre organizaciones e instituciones del país. Como veremos en el apartado final de este capítulo, estas dimensiones fueron también introducidas en el texto de la Constitución Política de 1991 a través de la reforma del Acto Legislativo 01 de 2023, que modificó el artículo 64 de la Carta, y que introduce también, como elemento sustancial del concepto de campesino, su estrecho vínculo con la tierra.

Precisamente, por la existencia de esta dimensiones que complejizan la caracterización del sujeto campesino, es necesario no perder de vista que los intentos de conceptualización deben entenderse dentro de la naturaleza variable de los sujetos sociales que, como veremos a continuación, están en constante interacción con otros con quienes pueden llegar incluso a compartir categorías de enfoque diferenciado, en este caso particular, el de campesino-indígena, campesino-afrodescendiente o campesino-víctima del conflicto, entre otras.

3.1.1. Interseccionalidad y diversidad del sujeto campesino

Aunque queda claro que la definición de campesino o campesina no puede restringirse solamente al ámbito productivo, como ocurrió hasta hace muy poco en los planes institucionales de diseño y formulación de la política pública en el país, también es cierto que no es tarea fácil concretar un concepto lo suficientemente amplio, que integre las variables más relevantes del sujeto.

Volviendo a la orden judicial que derivó en la elaboración conjunta del concepto de campesino en Colombia, en el seno de la Comisión de expertos que participó en su redacción también se debatió el tema de la "interseccionalidad", definida, como hemos visto, en términos generales como el cruce o interacción simultánea de dos o más categorías étnicas, raciales o culturales en un mismo sujeto. Teniendo en cuenta que la vida campesina se desarrolla en un entorno de identidades variables y complejas, la comisión decidió incluir en la versión final del concepto la posibilidad de reconocer como campesino a quien "se identifica como tal". En este sentido, con el ánimo de hacer visibles estos cruces de categorías, los criterios subjetivos de autoidentificación[44] fueron incluidos en posteriores herramientas de medición aplicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); tal es el caso de la Encuesta de Cultura Política (ECP), la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC), la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), (CASEN, 2023: 22), a través de las cuales se ha ido desarrollando una idea más clara de quiénes son, dónde y en qué condiciones se encuentran los campesinos en Colombia.

A propósito de los hallazgos obtenidos bajo este nuevo enfoque, en el año 2023 el DANE presentó los resultados de la Encuesta de Nacional de Calidad de Vida que reveló algunos datos importantes: la población que se autorreconoce como campesina en el país alcanzó los 10,64 millones, de las cuales 3,7 millones viven en la ciudad. En cuanto a la distribución geográfica, encontró que "los departamentos con más altos

[44] Entre las preguntas incluidas se encuentran: "¿Usted se considera campesino/a?," "¿Usted considera que alguna vez fue campesino/a?", "¿Usted considera que la comunidad en que vive es campesina?".

porcentajes de población que se identifica como campesina son Vichada (67,6%), Nariño (63,3%) y Chocó (62,7%)"; así mismo, "el departamento en donde menos porcentaje de la población se identifica como campesina es San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1,0%)" (DANE, 2023).

De lo anterior se puede concluir, entre otras cosas, que: (*i*) cerca de una cuarta parte de la población colombiana se identifica como campesina; (*ii*) más de una tercera parte de quienes se autorreconocen como campesinos (esto es, 3,7 millones), han perdido el vínculo con la tierra. Aunque dicho vínculo es una de las características esenciales de identificación del sujeto campesino en todos los conceptos vistos, incluyendo el colombiano, este dato refleja que la ruptura del mismo no ha suspendido el sentimiento de pertenencia al grupo de quienes se identifican como campesinos y que, por tanto, "no todo lo rural es campesino ni todos los campesinos están en la ruralidad" (Naranjo, 2020). (*iii*) Los departamentos con más altos índices de población que se identifica como campesina (Vichada, Nariño y Chocó) son también regiones con muy altos niveles de población indígena y afrodescendiente, el 50% y el 81%, respectivamente, si sumamos el total de los tres departamentos (DANE, 2018: Censo Nacional de Población y Vivienda); lo que indica que un porcentaje importante de esta población, afro e indígena también se considera campesina.

Este último hallazgo sobre la interseccionalidad del sujeto se refleja también en el informe *Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano*, elaborado por el Consejo Asesor Técnico del Sistema Estadístico Nacional, CASEN (2018), que con base en la Encuesta de Nacional de Calidad de Vida de 2018 publicada por el DANE, encontró que "del total de la población que se autorreconoce como negra, mulata, afrodescendiente, afrocolombiana, palenquera o raizal, el 39,2% también se considera como campesina" y que, "del total de la población que se reconoce como indígena, el 55,4% también se considera campesina" (41); es decir, que "la imbricación identitaria es tan fuerte que, en muchos lugares de la geografía rural, es casi imposible separar las identidades poblacionales de indígenas, afrocolombianos y campesinos" (21).

Catherine LeGrand (2016), en su texto *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, elabora una reconstrucción histórica del sujeto campesino o *colono*, como

le suele denominar a los primeros pobladores de las zonas rurales del país que refleja la el carácter interseccional del sujeto desde sus orígenes. La autora relata las primeras travesías de quienes migraron a zonas selváticas y apartadas, a mediados del siglo XX, cuando "las dificultades económicas, las tensiones políticas forzaban a muchas gentes a desplazarse de las tierras altas hacia los baldíos". Aunque en el siguiente capítulo veremos en detalle la lucha histórica de los campesinos por la tierra en contextos de pobreza y violencia, en esta descripción LeGrand hace valiosos apuntes sobre la procedencia y la identidad del sujeto campesino:

> El origen de los colonos colombianos es oscuro. Algunos habían vivido durante muchos años en áreas de frontera, desde la época colonial, los pobres del campo tendían a construir sus ranchos y a plantar sus sembrados en territorios no acotados cerca de haciendas o a distancia caminable de los pueblos. Con el paso del tiempo iban ampliando sus posesiones y, si nadie controvertía sus derechos, las legaban a sus hijos. Así, algunos colonos habían heredado su condición, y algunas familias, especialmente en áreas muy remotas, continuaban ocupando esas tierras a lo largo de generaciones (41).

> Los colonos eran de diverso origen racial. Algunos eran negros, otros indígenas, pero la mayoría eran de ancestro mezclado (41) [...] la mayoría eran de ancestro hispano-indio, reflejo de la composición primordialmente mestiza de la población colombiana (43).

> Como la mayoría de los campesinos latinoamericanos, los colonos en Colombia sembraban los cultivos entremezclados. En lugar de tener campos distintos para cada producto, sembraban conjuntamente tubérculos, vegetales y árboles productivos. [...] Lo que parecía una masa abarrotada de vegetación era en realidad un sistema agrícola altamente productivo y eficiente, capaz de alimentar a la familia del colono y satisfacer sus necesidades básicas. De esas parcelas extraían también materiales de construcción para los ranchos de bambú y adobe con tejo de paja donde vivían, así como leña y calabazas para cocinar y plantas medicinales para curas domésticas (50).

A los intentos de conceptualización del campesino y la dificultad que le agrega a esta causa la interseccionalidad del sujeto, debemos sumar otro punto problemático relacionado con el tema central de esta tesis, esto es, con el carácter de víctima del conflicto armado del campesino y su íntima relación con la tierra o con la pérdida de esta. Los habitantes del campo que se han desplazado de manera forzada a las ciudades y que ya no están involucrados "vitalmente en el trabajo directo con la tierra

y la naturaleza", ya no cumplen con las pautas establecidas por la mayoría de los conceptos vistos, salvo por el elemento subjetivo de identificación contenido en el concepto concertado y aplicado por el DANE, que permite que se reconozca como tal a quien manifiesta su pertenencia al grupo.

Respecto de aquellos que han perdido su particular *relacionamiento con la tierra*, cabe hacerse la pregunta que se formula por el profesor Marquardt (2018) en *Una mirada crítica frente a los acuerdos de la Habana:* ¿Cuántos campesinos desplazados forzadamente desean recuperar el vínculo con la tierra? El autor afirma que es una mera especulación sostener que, en un escenario de reparación a las víctimas del conflicto, de consolidación de una política agraria en el país, y de "una futura paz sostenible, la población urbana de los barrios miserables volviese al campo para vivir felizmente en una agricultura de subsistencia, similar al modelo del siglo XIX" (3). Sin embargo, esta visión podría encajar con el mencionado *imaginario clásico* de la academia, al que hemos hecho referencia, que ignora las complejas dimensiones del mundo campesino y lo reduce solo a un espacio en el que el campesino se limita a sufrir pasivamente, de un lado las opresiones de quienes detentan el capital o los medios de producción y de otro, el terror y la violencia de los grupos armados; omitiendo así la historia de organización y resistencia, especialmente pacífica y silenciosa, que han ejercido las comunidades campesinas para exigir del Estado la garantía de sus derechos. El campesino que retorna al campo hoy no lo hace en las mismas condiciones que en el siglo XIX, porque tanto el campo como el sujeto, han cambiado.

3.1.2. La identidad campesina y su vínculo con la tierra

Entre los significados de *identidad* que ofrece el diccionario de la Real Academia Española, está la que la define como el "conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás", o como la "conciencia que una persona o colectividad tiene de ser ella misma y distinta a las demás" (Real Academia Española, 2024). En términos generales, tenemos entonces que la identidad

está relacionada con las particularidades que diferencian a un sujeto o a un grupo de individuos del resto de la sociedad o de los demás colectivos sociales. Como hemos visto en el apartado sobre el multiculturalismo, en el campo del derecho el reconocimiento de la diferencia fundamenta parte importante del discurso sobre la igualdad. Según Piastro Behar (2019), el desarrollo de la noción de *identidad*

> creció en paralelo a la construcción del principio de igualdad y de dignidad y fue el primer paso hacia la reivindicación de las libertades individuales y al reconocimiento de las identidades como construcción y no como una esencia o sustancia inalterable (45).

El enfoque individual sobre identidad propio del liberalismo de finales del siglo XVIII se ha visto cuestionado por las corrientes teóricas sobre la diferencia y la ciudadanía diferenciada del siglo XX. Esta crítica del multiculturalismo a la "titularidad universal y hegemónica" ha sido recogida por autores como Kymlicka y Charles Taylor, quienes reprochan la negación de las identidades particulares y, en consecuencia, la privación de las garantías fundamentales a los grupos minoritarios. Según esta lógica,

> las identidades colectivas, ya sean lingüísticas, sexuales, culturales o nacionales, son al igual que las individuales, identidades construidas, relatos, juegos del lenguaje que responden a momentos históricos determinados y, por tanto, también son dinámicos y están siempre vivas y sujetas a ser revisadas, replanteadas o modeladas (Piastro Behar, 2019: 62).

En lo que se refiere a la población campesina, Ramírez (2001) pone como ejemplo un caso específico en el que una comunidad ubicada en el piedemonte amazónico construyó progresivamente su propia noción de sí misma en relación con el Estado y con los grupos armados. El Informe Final de la Comisión de la Verdad (2022b) coincide y asegura que, después de una serie de marchas y movilizaciones campesinas en la década de los noventa del siglo pasado,

> emergieron nuevos discursos reivindicativos de la identidad cultural campesina, identificándola como un valor que se debía proteger, reivindicando su reconocimiento jurídico y político. Es decir, ya no solamente se exigía la titulación de tierras por parte del Estado, sino que ahora eran las organizaciones campesinas mismas las que lideraban las propuestas de ordenamiento territorial mediante planes en materia ambiental, económica y de organización social y cultural (118).

Según Duarte (2015), estos "reclamos y prácticas contemporáneas del sujeto campesino pueden indicar la activación de un proceso de etnogénesis campesina", derivada de "un sentimiento de particularidad colectiva que difiere de la sociedad mayoritariamente urbana, pero también de las comunidades vecinas de indígenas y afrodescendientes" (34). Teóricamente la etnogénesis es definida como un

> proceso de gestación y construcción de identidades colectivas en el que se enfatizan las diferencias étnicas y los propios rasgos culturales distintivos. En estos procesos emergen identificaciones sociales que se formulan en términos de semejanzas y diferencias étnicas, así como dinámicas de reorganización y objetivación de estas identificaciones bajo la égida estructuradora de los procesos de etnicidad (35).

Como ya hemos visto, esta toma de conciencia de su propia especificidad ha sido fruto, en parte, de los conflictos y demandas que han llevado a las comunidades campesinas a identificarse ante la sociedad, ante el Estado y ante los actores armados que operan en la ruralidad. Como hemos visto al estudiar los diferentes conceptos a los que hemos hecho referencia, en este escenario de construcción identitaria ha estado siempre presente la tierra, considerada mucho más que un espacio físico delimitado para la producción y la vivienda. Para la Corte Constitucional, "el artículo 64 de la Constitución es el fundamento normativo de los derechos fundamentales a la tierra y al territorio del que gozan los campesinos" (CC, Sentencia C-077/17: 2017). El "primero hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra" (CC, sentencia C-536/97: 1997).

Así, el carácter fundamental del derecho al territorio de la población campesina es "consecuencia del vínculo particular que se crea entre esta población y el lugar físico en donde se desarrollan sus labores diarias, en donde es posible la cultura campesina" (CC, Sentencia C-623/15: 2015).

En definitiva, en el caso de los campesinos, la protección de su modo particular de vivir y de relacionarse con la tierra se constituye también en garantía de su supervivencia, por el grave riesgo y amenaza que tanto el conflicto como la exclusión

han significado para su permanencia en el campo. Por otra parte, la definición de campesino en un contexto de conflicto y de transición hacia la paz, ha de tener en cuenta la proyección del sujeto que será beneficiario de las políticas de reparación que se pretenden implementar en el campo colombiano. Este será uno de los puntos que intentaremos analizar en el capítulo final de esta tesis.

3.2. La protección diferenciada de la población campesina

En el proceso de reivindicación de sus derechos, los movimientos campesinos han apelado a todo tipo de estrategias que, como hemos mencionado y veremos más adelante en detalle, van desde los alzamientos armados en las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX, hasta la conformación de coordinadoras y asociaciones que, además de organizar movilizaciones, mítines y manifestaciones, han acudido a distintas herramientas constitucionales como la acción de tutela, mecanismo especial del ordenamiento jurídico colombiano para la defensa de los derechos fundamentales.

En apartados anteriores nos hemos referido a una de estas acciones, de 2017 que condujo a la elaboración conjunta del concepto de "campesino". Antes de esta acción judicial, el movimiento campesino había intentado infructuosamente la introducción de preguntas específicas sobre los campesinos en las encuestas de planeación de política pública agraria realizadas por el Estado. En este sentido, en el año 2013 ya se había acudido a la acción de tutela para incluir dicha categoría en el Censo Nacional Agropecuario de 2014. La importancia de esta acción radica, para el caso que nos ocupa, en los argumentos ofrecidos por las partes en el proceso. La entidad demandada, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) sustentó la negativa a la pretensión de los campesinos aduciendo que la inclusión en el Censo de la opción "campesino(a)"era inapropiada técnicamente al no tener dicho concepto raigambre étnica", tesis que fue acogida por el juez de instancia para negar el amparo bajo el argumento de que el "Gobierno sí tiene compromisos con el campesinado, pero ello no es razón para incluirlos en un sector de la sociedad al que no pertenecen", es decir,

al de los grupos étnicos que contaban con una categoría autónoma en las preguntas del censo (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, Acción de tutela No. 19001-22-04-001-2014-02089-00: 2014).

No ha sido esta la única ocasión en la que el debate sobre los derechos de los campesinos ha derivado en discusiones sobre las categorías "población étnica", "minoría étnica" o "comunidad étnica", aunque, y como se aprecia en las solicitudes de las acciones de tutela vistas, el propósito principal de los campesinos al acudir a la judicatura no es precisamente alcanzar dicho rango o asimilarse dentro de estas categorías, sino ser tratados de forma diferencial en razón de su modo particular de relacionamiento con la tierra, y en consecuencia ser incluidos en las políticas públicas diseñadas para la ruralidad. En este sentido el Consejo Asesor Técnico del Sistema Estadístico Nacional advierte que "los campesinos colombianos no apelan a una matriz étnica ancestral, sino a una diferencia identitaria parida por el mestizaje y la convivencia intercultural" (CASEN, 2023: 46).

En el apartado 2.3 de este capítulo, titulado "Minorías, grupos vulnerables y protección constitucional", dedicamos algunas reflexiones al tema del multiculturalismo y el ejercicio de la ciudadanía. Allí hicimos referencia a Kymlicka (2003), quien afirma que la mayoría de democracias occidentales han hecho esfuerzos y avances en la adaptación de sus ordenamientos jurídicos a una nueva visión de ciudadano. Esta transición entre la categoría liberal clásica y la del Estado social de derecho es para el autor uno de los grandes logros del siglo XX en el reconocimiento de las injusticias históricas hacia los grupos minoritarios discriminados. Colombia, como hemos visto, ha hecho parte también de esta tendencia: "La forma adoptada por el multiculturalismo colombiano es la implementación de un sistema diferencial de derechos" a través de la Constitución de 1991 (Duarte, 2015: 27).

En el estudio de la característica "intercultural" del sujeto campesino es necesario volver a una de las preguntas que guían el desarrollo de este aparatado: ¿Son considerados los campesinos un grupo étnico minoritario y/o sujetos de especial protección constitucional? Parte de la respuesta la encontraremos en las reflexiones hechas por Duarte (2015), quien hizo una descripción detallada de las categorías

teóricas y jurídicas utilizadas por el Estado colombiano para referirse a poblaciones diferenciadas étnicamente, las cuales resumimos a continuación:

1. Comunidades: el uso de esta categoría se encuentra contenida en la Constitución Política de 1991, y alude específicamente a poblaciones indígenas y afrodescendientes. En los artículos 171, 176, 310, 329 y 330, entre otros, de la Carta, se encuentran términos como "comunidades indígenas", "comunidades negras", "comunidades nativas", "comunidades raizales", "comunidades afrodescendientes". No obstante, en lo referente a los campesinos, el autor afirma:

> Asimétricamente, la población campesina no aparece identificada en la Constitución Política como comunidad; en el único articulado jurídico donde podría argüirse su aparición es en la Ley 160 de 1994, que reglamenta el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, donde surge la denominación de comunidades rurales en un contexto que no se refiere solamente a las comunidades campesinas, sino que incluye a las poblaciones indígenas y afrodescendientes (31).

2. Grupo étnico: un desarrollo semejante tiene esta categoría en el texto de la Constitución de 1991, reservado para indígenas y afrodescendientes. A nuestro juicio, el uso que se hace en el texto constitucional de los términos "comunidades" y "grupo étnico" es indistinto y equivalente, pero siempre restringido a las poblaciones étnicas tradicionalmente reconocidas. El autor hace mención a diferentes conceptos de grupo étnico, definido generalmente como una colectividad que se distingue de las demás por compartir rasgos comunes y específicos al grupo, "tales como el idioma, la religión, la tribu, la nacionalidad, la raza o una combinación de estos elementos" (34). Y añade:

> A pesar de la amplitud de la definición del término, sucede en la mayor parte del articulado jurídico multicultural que la población mestiza campesina no aparece reconocida como grupo étnico, en la medida en que se asume que sus prácticas culturales y territoriales son las mismas que las de la sociedad mayoritaria (34).

3. Pueblos indígenas y tribales: el uso de esta categoría ha remplazado progresivamente al término "grupo étnico", el cual era dominante incluso antes de la expedición de la Constitución de 1991 cuyo texto restringe su aplicación al caso de los grupos indígenas. La razón de esta sustitución de términos se debe al grado de concertación que, a juicio del autor, ha tenido la expresión de "pueblos", como "producto de un largo proceso de negociación entre los Estados y representantes de

poblaciones indígenas organizados durante años para penetrar las instancias de jurisprudencia transnacional" (36). Si bien

> en la Constitución Política ni en la Ley 21 de 1991 aparecen las categorías de pueblos afrodescendientes, la Corte Constitucional colombiana […] desarrolló el tema de la identidad cultural de los afrodescendientes en su Sentencia C-169 de 2001 (37).

Y decidió extender, en ese mismo fallo, la categoría de "pueblo" a los afrodescendientes para que quedaran incluidos bajo la protección que el Convenio 169 de la OIT le asigna a este tipo de grupos minoritarios. Por otra parte, en el texto constitucional no se incluye la expresión "pueblos campesinos", ni tampoco la Corte Constitucional lo ha desarrollado como una categoría de reconocimiento particular a su favor.

Para complementar esta lista, elaborada por Duarte (2015), proponemos agregar la categoría de "minoría", cuyo origen, concepto y alcance en la constitución colombiana fue objeto de análisis en el mencionado apartado *2.3.* de este capítulo; allí veíamos que, aunque no hay una definición de uso común del término, de manera general se entiende por minoría al grupo que se encuentra en desventaja numérica con relación al resto de la población y cuyos miembros que comparten rasgos y características comunes de tipo religioso, lingüístico o cultural en virtud de las cuales es objeto de discriminación o exclusión. Asimismo, argumentaremos por qué consideramos que los campesinos sí cabrían en esta categoría:

4. Minoría: como hemos visto, la población campesina no se encuentra dentro de los cuatro grupos étnicos reconocidos constitucionalmente en Colombia: Indígenas, Afrocolombianos (incluidos afrodescendientes, negros, mulatos y palenqueros de San Basilio). Sin embargo, podemos decir que aunque no se trata propiamente de una minoría étnica, sí se le puede considerar como un "grupo minoritario" o "minoría", pues, conforme a la Encuesta de Nacional de Calidad de Vida de 2023 a la que hemos hecho referencia, los campesinos constituyen una tercera parte de la población (DANE, 2023); además, han sido víctimas de discriminación estructural, esto es, una exclusión histórica, recurrente y sistemática; y finalmente, como veremos a en el siguiente apartado, y como señala el concepto de *campesino*, comparten una forma de

vida común, estrechamente vinculada con la tierra, completando así los requisitos para ser considerados un grupo minoritario.

Hasta aquí el repaso de las categorías de reconocimiento a favor de los grupos étnicos en el país, así como de los derechos particulares que tanto la constitución como la legislación han consagrado a su favor. Para algunos autores como Güiza et al. (2020), Duarte (2015) y Salgado Araméndez (2002, 2010), esta diferencia de trato entre indígenas, afrodescendientes y campesinos constituye un déficit en el reconocimiento en contra de estos últimos:

> A partir del proceso constitucional de 1991, la pirámide del mestizaje luce invertida en los contextos rurales. Así, mientras aquellas poblaciones estigmatizadas históricamente cuentan con importantes bloques de derechos diferenciales (…), el sujeto mestizo-rural campesino, construido como proyecto del Estado liberal a lo largo del siglo XX para modernizar el campo y expandir las fronteras de la Nación, ha pasado a convertirse en el portador de una ciudadanía rural de tercera clase en comparación con las poblaciones étnicas (Duarte, 2015: 41).

El tránsito hacia el reconocimiento del carácter de minoría ha sido notablemente distinto para aquellos grupos que no comparten un componente étnico, a pesar de encontrarse algunas de ellas en situaciones de riesgo o exclusión aún más gravosas que los que si comparten dicho carácter. Como veremos a continuación, esto repercute negativamente en la valoración que se hace de dichos sujetos sociales, que, para mayor inri, habitan la ruralidad, en un contexto especialmente afectado por la pobreza y la violencia.

3.2.1. El ejercicio de la ciudadanía

Recordemos que, para Kymlicka (2003), el debate en torno a los grupos minoritarios debe extenderse también al concepto de ciudadanía, y así lo han hecho algunos autores que han abordado el tema del campesinado colombiano. Salgado Araméndez (2010), tras un ejercicio de comparación entre la situación de la población campesina y la de los grupos étnicos, afirma que estos últimos "han logrado conquistar legislaciones especiales que les confieren un estatus de ciudadanía acorde con su manera de interpretar culturalmente sus derechos" (21).

Esta diferencia en el reconocimiento de derechos denota la escasa valoración social que tienen los campesinos en Colombia, que, además, se ha institucionalizado y que implícitamente niega su carácter político y su forma particular de relacionamiento con la tierra. Es precisamente por ello que "la demanda central de los campesinos a la sociedad y al Estado es, ante todo, que se les reconozca su condición de ciudadanos; de ciudadanos con acceso pleno a todos sus derechos" (Forero Álvarez, 2010: 139). En este contexto, Salgado Araméndez (2002) se pregunta: "¿Se puede construir ciudadanía amplia e igual sin reconocer a los sujetos en situaciones de desigualdad e inequidad tan grandes como las que se presentan entre los actores rurales?" (21).

Sobre la categoría de "ciudadanía", Pérez Luño (2002) ofrece un ilustrativo repaso histórico que no sólo servirá para encauzar las respuestas a las cuestiones que hemos planteado en este apartado, sino también para entender las bases teóricas que sustentan la necesidad de un reconocimiento particular de derechos a favor de la población campesina.

El análisis sistemático que ofrece el autor comienza en la Ilustración, "época en la que [el término "ciudadanía"] adquiere una significación nueva, directamente vinculada con un ejercicio efectivo de la libertad política" (8), con el desarrollo del Estado de derecho y, por tanto, con la evolución de los derechos fundamentales. El concepto de ciudadanía para entonces consistía "en el vínculo de pertenencia a un Estado de derecho por parte de quienes son sus nacionales, situación que se desglosa en un conjunto de derechos y deberes" (10). Posteriormente, George Jellinek, modelará esta definición introduciendo la distinción entre "ciudadanía en sentido genérico (*status civitatis*), que comprende el conjunto de derechos públicos subjetivos de los ciudadanos; y el sentido estricto de la ciudadanía (*status activae civitatis*), que hace inmediata referencia a los derechos políticos" (10).

En este recorrido, Pérez Luño resalta la crítica de Karl Marx a la concepción burguesa de la ciudadanía, que, si bien fue una herramienta de emancipación, también trajo consigo "una práctica discriminatoria en la titularidad y el ejercicio de tal condición", la de ciudadano (11). Para Marx, la visión hegemónica de ciudadanía niega "el pleno ejercicio de la ciudadanía y discrimina jurídicamente a las mujeres, a los analfabetos y

a los pobres (sufragio censatario)" (12). Posteriormente, tras la segunda guerra mundial aparece la teoría de Thomas Marshall, quien sugiere una ampliación del concepto de ciudadanía más allá de la simple titularidad de los derechos, que limita su garantía al plano convencional, individual y abstracto. En cambio, propone su extensión hacia "una dimensión «social» concretada en el disfrute de los derechos y garantías sociales, económicos y culturales" (12). Coincidiendo con el surgimiento del Estado social de derecho, la teoría de Marshall se encuentra con los planteamientos de Hermann Heller y Lelio Basso, quienes también abogan por la ampliación del ejercicio de la ciudadanía y la consolidación de las obligaciones sociales del Estado.

Pese a la extensión progresiva de los derechos en la mayoría de las democracias occidentales, Pérez Luño (2002) alerta sobre una nueva crisis en el concepto de ciudadanía, que surge con la incapacidad del Estado social para responder a las múltiples y variadas necesidades en materia de justicia y equidad. Esta crisis es particularmente grave en los países en los que, con la excusa de hacer justicia social, se han creado grupos subversivos cuyas acciones han terminado socavando aún más la capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones como en el caso de Colombia. Pese a estas "insuficiencias" el autor insiste en que el "Estado social de derecho supuso, en definitiva, una forma más justa de ejercer la ciudadanía" (15).

A la limitación del Estado para garantizar los derechos de orden económico y social se suma la complejidad de las nuevas sociedades diversas y heterogéneas, que reviven las críticas al universalismo homogeneizante de la titularidad. Pérez Luño (2002), en su recuento histórico de la categoría de "ciudadanía", se encuentra con la teoría de "ciudadanía diferenciada" de Will Kymlicka, a quien nos hemos referido ya en este capítulo. Pérez Luño (2002) reconoce sobre la propuesta de Kymlicka que,

> sin referencia a la comunidad cultural o étnica a la que cada sujeto pertenece, la ciudadanía será un concepto ideal y abstracto, porque es cada comunidad histórica la que va a dotar de unos perfiles específicos y concretos a los vínculos de pertenencia de cada persona con su comunidad, en los que se expresa de forma «natural y necesaria» la ciudadanía (16).

No obstante, el autor también alerta sobre los alcances prácticos que dicha teoría puede tener. Uno de los principales problemas que detecta Pérez Luño es la dificultad

de equilibrar las libertades y prohibiciones que se imponen en el interior de los grupos diferenciados, cuya particularidad pretende preservarse, y las libertades y prohibiciones que sobre ellos impone el Estado en el ejercicio de su poder soberano. Este conflicto lo hemos ejemplificado con anterioridad a través de la Sentencia de Unificación SU-510 de 1998 de la Corte Constitucional, que resolvió la disputa entre algunos integrantes de la comunidad indígena arhuaca, miembros de la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia (IPUC), y algunos dirigentes de dicho pueblo indígena, quienes les negaban el derecho de profesar su religión, dentro de la jurisdicción territorial de la comunidad.

El caso de la población campesina en Colombia contiene, sin embargo, algunos matices importantes que hacen que sus reivindicaciones vayan menos encaminadas a reconocer su singularidad que a conseguir la protección efectiva del Estado, como refleja María Clemencia Ramírez en su texto *Entre el Estado y la guerrilla. Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo* (2001). La autora hace un recorrido por la historia del movimiento campesino del departamento del Putumayo, ubicado en el piedemonte amazónico colombiano. Tras un periodo de cruda violencia y persecución este movimiento logra establecer una mesa de negociación con el Gobierno nacional para alcanzar acuerdos que les garanticen el respeto de sus derechos fundamentales. La vida de los campesinos putumayenses no es muy distinta a la de otros campesinos que llegaron huyendo de la pobreza y la Violencia desatada en las décadas de los 50 y 60 a zonas de frontera agrícola para talar selvas y bosques y sembrar allí su sustento. Sin embargo, también allí los ha vuelto a alcanzar la violencia, y aunque todo esto lo veremos en el capítulo siguiente, baste decir que, como muchas otras, la región en la que la autora desarrolla su investigación se caracteriza hoy por la ausencia de las instituciones del Estado y la presencia de los grupos armados que imponen allí sus reglas.

De esta experiencia particular de los campesinos del Putumayo, Ramírez (2001) obtiene valiosas conclusiones para el tema que nos ocupa. En primer lugar, asegura que las relaciones de las comunidades con el Estado definen también su modo de ejercer la ciudadanía. En este caso, la autora califica las acciones y demandas de

protección de las organizaciones campesinas como "luchas democratizadoras", pues al tratarse de un contexto de abandono estatal casi absoluto, estas crean el vínculo con el Estado y, por tanto, la idiosincrasia de ciudadanía:

> los habitantes de la Amazonía reclaman al estado central que los considere ciudadanos, y esta percepción está presente en el discurso cultural y político regional, convirtiéndose en una *metanarrativa* (*master narrative*) que define el discurso contrahegemónico que se articula regionalmente, centrado en la demanda del derecho a tener derechos como campesinos y ciudadanos colombianos (302).

Como decíamos, en este contexto, la identidad y la ciudadanía campesina se construye en la misma medida en que se edifica la relación con el Estado. Este vínculo de protección es para las comunidades de extrema necesidad, por el contexto de violencia que amenaza la vida y la integridad de sus integrantes, quienes son sometidos a señalamientos constantes por parte de los actores del conflicto. De un lado la guerrilla les acusa de apoyar a la fuerza pública en su contra, mientras que, del otro los miembros de la fuerza pública y los grupos paramilitares los señalan por colaborar con los subversivos. Precisan entonces constituirse como un grupo diferenciado, no solo de los grupos legales que habitan la ruralidad (indígenas y afrodescendientes), sino también de los ilegales. En esa construcción de su propia definición, en el Putumayo han decidido definirse como "campesinos colombianos" que exigen el reconocimiento del Estado como "ciudadanos". En "un contexto de conflicto armado en el cual el ejército, los paramilitares y la guerrilla dominan el escenario, construir una forma de ciudadanía se torna en una forma de resistencia" (306).

Bajo esta óptica de ciudadanía, a diferencia de lo que ocurre en los ejemplos de Kymlicka y Pérez Luño, el movimiento campesino no busca diferenciarse para reclamar mayor autonomía frente al Estado o de los demás miembros de la sociedad mayoritaria, sino para establecer una relación mucho más estrecha de protección reforzada de sus derechos como ciudadanos, como campesinos-ciudadanos. También otras investigaciones, como la de Güiza et al. (2020), han abordado el tema campesino, desde ese mismo punto de vista:

> Nuestra investigación se encuentra en los contornos teóricos de la justicia del reconocimiento, la participación y la redistribución, que capturan nítidamente la movilización del campesinado colombiano por ser tratado como un miembro de la

> comunidad política, quien tiene espacio en la esfera pública para expresarse y acceder a los bienes sociales (68).

Aplicando un enfoque mixto entre las teorías de Viveros Vigoya (2016), Honneth (1995) y Fraser (2010), abordan el "problema campesino", como lo denomina Shanin (197), desde una perspectiva de reconocimiento que incorpora elementos de justicia, redistribución y participación. Esto coincide con algunas de las políticas recientemente implementadas por el Estado colombiano para el campo, que han incorporado un enfoque de reconocimiento centrado en la justicia y la redistribución. Varios de estos programas se han concretado a través de figuras jurídicas que reconocen cierto nivel de autonomía territorial y administrativa a los campesinos. Tal es el caso de:

1. Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Esta figura de ordenamiento territorial, fue creada mediante la Ley 160 de 1994 y es definida como espacios geográficos ubicados generalmente sobre predios baldíos de la nación en los que las asociaciones campesinas pueden ejecutar planes de desarrollo diseñados por la propia comunidad. Estos planes incluyen proyectos dirigidos a distintos ámbitos de la gestión del territorio, tales como la conservación de los recursos naturales, la protección y el fortalecimiento de las economías campesinas. No obstante, las ZRC no son un modelo de gobierno propio, pues no se delega a las comunidades poderes sobre la política de justicia, educación o salud, como sí ocurre con los resguardos indígenas. Actualmente en Colombia existen 14 Zonas de Reserva Campesina, que suman más de 440 mil hectáreas en total (Agencia Nacional de Tierras, 2024).

2. Los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), creados mediante el Decreto 780 de 2024. Son una figura similar a las ZRC, es decir, comparten como propósito el "garantizar la permanencia [de los campesinos] en el territorio, la conservación de los bienes comunes de la naturaleza, la vida digna de sus habitantes" (Dec. 780, art. 2.14.26.2.2: 2024). Sin embargo, su principal diferencia es la fuente de financiación directa, que en este caso reciben del Gobierno nacional, así como la participación y convivencia que desde su constitución comparten con otras figuras de ordenamiento territorial propias de los grupos étnicos de la región en la que se ubican (como, por ejemplo, los resguardos indígenas). Lo que no sucede con las ZRC.

Estas dos formas de ejercicio de autogobierno campesino fueron reconocidas por la ley después de arduas movilizaciones sociales y debates de concertación entre organizaciones e instituciones. Actualmente existen otras figuras de organización que buscan el reconocimiento legal por parte del Estado; una de ellas son las Guardias Campesinas (Proyecto de Ley 052 de 2022), inspiradas en el modelo de la Guardia Indígena del Cauca, este mecanismo de autoprotección no armada y comunitaria surgió principalmente para mediar y resolver conflictos en regiones en las que el Estado tiene escasa o nula presencia. No obstante, una parte de la institucionalidad las considera un cuerpo de apoyo y protección civil ideologizado a favor de los grupos armados de origen subversivo que operan en algunas regiones del país.

Ahora bien, si, pese a estos rasgos particulares que los diferencian de los demás habitantes de la ruralidad colombiana, los campesinos no son considerados comunidad o minoría étnica, ni grupo étnico, ni tampoco pueblo indígena o tribal, ¿bajo qué categoría se encuentra su protección particular? Como hemos explicado con anterioridad, se trata de sujetos "de derechos y de especial protección constitucional", definidos como

> aquellas personas que merecen una acción positiva por parte del Estado, debido a una condición física, psicológica o social que deriva en escenarios de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, con miras a una igualdad real y efectiva. Si bien en principio la Constitución ya protege expresamente a algunos grupos en situación de vulnerabilidad o debilidad, en todo caso, la Corte Constitucional ha señalado que tal concepto también puede ser extensible a otros individuos que merecen una respuesta positiva por parte del Estado (CC, Sentencia C-300/21: 2021)

Este reconocimiento de carácter jurisprudencial y constitucional se ha logrado, a nuestro juicio, gracias a dos razones fundamentales: la primera, su relación particular con la tierra y su forma de vida vinculada estrechamente a ella, y la segunda, su condición de víctimas, tanto de discriminación estructural como del conflicto armado interno, particularmente, de los delitos de desplazamiento forzado, despojo forzado de tierras y abandono forzado de tierras.

Sobre la primera razón ya hemos visto algunas particularidades que desarrollaremos en el siguiente apartado. A la segunda le hemos dedicado todo el capítulo dos de esta tesis.

3.3. Amparo normativo y jurisprudencial del campesino en Colombia

3.3.1. El campesino en la Constitución Política de Colombia

En el apartado 2.1.1. de este capítulo, titulado *El derecho a la igualdad en Colombia*, hemos visto cómo el proceso constituyente que dio origen a la Constitución de 1991 fue el reflejo de un acuerdo político y social, amplio y diverso, que intentó, de un lado, modificar las bases de la democracia heredadas de la Constitución de 1886, y, por otra parte, encontrar una salida a la grave crisis de violencia rural y urbana ejercida por los carteles del narcotráfico, los grupos guerrilleros y los incipientes grupos paramilitares. Tanto la institucionalidad como la sociedad civil, acorraladas, buscaron entonces una oportunidad para abrir paso a una sociedad más pluralista y participativa.

Las organizaciones campesinas se unieron a las reivindicaciones ciudadanas para hacerse también un sitio en el nuevo texto constitucional, reclamando la creación de una política rural que facilitara el acceso a la propiedad a favor de los pequeños productores, pero que al mismo tiempo estableciera límites al acaparamiento de tierras que favorece al latifundio. También exigían la reglamentación de la expropiación de tierras por vía administrativa a los grandes terratenientes, así como la promoción de cooperativas y asociaciones campesinas (Güiza Gómez et al., 2020: 163). En resumidas cuentas, lo que buscaban las organizaciones era "constitucionalizar una reforma agraria integral" (Pérez Figueroa, 2020).

No obstante, el movimiento campesino no tuvo una participación directa en la Asamblea Nacional Constituyente, salvo por algunos comisionados de la Sección Quinta de Derechos Agrarios, quienes, a pesar de no pertenecer a ninguna organización campesina, sí presentaron para el debate en plenaria algunas de las propuestas del campesinado:

La primera de sus proposiciones fue la siguiente: "El Estado otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrarias, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras para las zonas rurales". Esta propuesta fue acogida casi literalmente en el Artículo 65 de la nueva Constitución. No sucedió lo mismo con los

siguientes planteamientos hechos por la Comisión, por ejemplo, al enunciado "el Estado garantizará el acceso a la propiedad de la tierra a todos los trabajadores del campo..." se le hizo una modificación importante, que le resta fuerza normativa e inmediatez al derecho, pues durante el debate en plenaria se introdujo el término "progresivo", quedando el Artículo 64 así "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra (…)" (Énfasis fuera de texto). Otras propuestas relativas a la disposición específica de recursos públicos para el campo, como la que señala que "el Estado asignará de su presupuesto anual un porcentaje, que en ningún caso será inferior al 8% para el sector agropecuario (…)", no fueron aprobadas en la discusión, y por lo tanto, quedaron fuera del texto constitucional (Garzón et al., 1991).

Finalmente, al asunto agrario y campesino se destinaron tres artículos específicos del texto constitucional: el 64, el 65 y el 66. Los dos últimos se refieren a la protección especial del Estado sobre la producción de alimentos, la promoción especial del desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales por parte del Estado; así como a las condiciones especiales del crédito agropecuario a favor de los trabajadores agrarios. Por su parte, el artículo 64, el que mayor interés reviste para el reconocimiento del sujeto campesino, disponía:

> Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Const. P., 1991: art. 64 -derogado-).

En la redacción del artículo, podemos resaltar tres detalles importantes en relación con la teoría del reconocimiento de la población campesina: 1) el uso indistinto que se hace en el texto entre los términos "trabajadores agrarios" y "campesinos"; 2) el énfasis en los derechos económicos y sociales a su favor, sin hacer mención a otros tipos de derechos como el de la participación o representación política; y 3) la finalidad particularmente económica: "Mejorar el ingreso" que le asigna el texto al cumplimiento de estos derechos. Estos tres aspectos permiten corroborar la presencia de los imaginarios (tecnocrático y académico) descritos por Salgado Araméndez

(2002), que reducen el rol del sujeto campesino a simple agente productor de alimentos de una ruralidad rústica y atrasada.

Esta visión es compartida por algunos autores, como Fajardo Montaña (2002) y Gutiérrez Sanín (2015), quienes, a pesar de reconocer la apertura democrática que llegó con la Constitución de 1991, consideran que el alcance de la política rural y el reconocimiento de los derechos de los campesinos fue insuficiente, y que estimuló la desigualdad agraria con "exclusiones institucionales del campesinado por debajo del nivel del régimen político" (Gutiérrez Sanín, 2015: 4).

Para Pérez Figueroa (2020) los artículos que regulan el asunto campesino no debieron incluirse en el apartado sobre derechos fundamentales, sino en el Capítulo II, que regula los Derechos Sociales, Económicos y Culturales; lo que garantizaría la disposición presupuestal para su cumplimiento. El autor agrega que la anhelada "constitucionalización" de la reforma agraria se desvaneció debido a que quedó restringida a unas simples "coordenadas para la acción del Estado" (Pérez Figueroa, 2020: 159).

Que la Constitución no satisfizo las reivindicaciones de las comunidades campesinas también puede percibirse en las movilizaciones campesinas que no cesaron con la expedición del texto, y que presentaron un auge importante en algunos periodos de los años noventa y dos mil. Aunque las "luchas agrarias" quedaron en gran parte irresueltas, hay otro sector de la academia y de la institucionalidad que afirma que la Carta sí fijó un rumbo claro y concreto respecto de los deberes y obligaciones en cabeza del Estado, y, en este sentido, sí representó un avance significativo en el reconocimiento del sector rural y su población. Para la Corte Constitucional, la "tercera reforma agraria" comenzó con la expedición de la Constitución de 1991 (CC, Sentencia C-073/18: 2018).

Con el ánimo de responder a las demandas y movilizaciones del campesinado, desde el año 2016 varios representantes a la Cámara y senadores presentaron sendos proyectos legislativos para ampliar el reconocimiento de los derechos la población campesina. Sin embargo, no fue hasta el 2022 cuando se radicó ante la Secretaría

General del Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2022 para el Senado, y número 254 de 2022 para la Cámara, por medio del cual "se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional", que fue finalmente aprobado y publicado mediante el Acto Legislativo 01 de 2023, cuyo artículo 1° decreta:

> Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia:
>
> Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.
>
> El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.
>
> El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.
>
> Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.
>
> PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.
>
> PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa. (Presidencia de la República, Acto Legislativo 01: 2023).

En el nuevo artículo podemos identificar seis elementos constitutivos de reconocimiento constitucional a favor de la población campesina en el país:

1) Mantiene el carácter "progresivo" de acceso a la propiedad de la tierra. Esta condición que se introdujo desde la constituyente, obliga a las autoridades a la aplicación del *principio de progresividad y prohibición de regresividad* en la materia, es decir, "una vez alcanzado un determinado nivel de protección no se puede retroceder frente al nivel de protección al que se ha llegado o conseguido" (CC, Sentencia C-228/11: 2011).

2) Declara al campesinado como "sujeto de derechos y de especial protección". Esto impone la obligación a todas las autoridades públicas de aplicar el enfoque diferencial de protección reforzada a favor de los campesinos y campesinas en todos los procedimientos judiciales y administrativos, particularmente cuando se trate de asuntos relacionados con la política de tierras, la producción de alimentos y las formas de territorialidad rural. Esta declaración también impone la obligación al poder legislativo de formular políticas públicas que den solución a las causas que han llevado a aplicar esta protección reforzada.

3) Reconoce las distintas dimensiones del sujeto campesino, particularmente "la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental", presentes tanto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (UNDROP), como en el concepto construido entre organizaciones e instituciones.

4) Reconoce la relación particular del campesino con la tierra. Aunque en este caso, como en la UNDROP, limitada a la producción de alimentos.

5) Establece un *Corpus Iuris* particular. Como veremos a continuación, este ha sido traído de la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-077de 2017) para garantizar el cumplimiento de un catálogo mínimo de derechos relacionados con la forma de vida campesina.

6) Enuncia una regla de igualdad y una regla de prohibición de discriminación al disponer que los "campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación".

No obstante las limitaciones que necesariamente tiene el concepto contenido en el artículo, la incorporación de las diferentes dimensiones del sujeto campesino, así como el reconocimiento explícito de su vínculo con la tierra, son una clara muestra del peso de los movimientos sociales y la academia en el reconocimiento de los derechos de los campesinos.

Por otra parte, aunque para la fecha de publicación de esta investigación no se ha reglamentado el artículo, tal y como lo ordenan sus parágrafos primero y segundo, la Corte Constitucional ya ha invocado en sus sentencias, tanto la declaración como las reglas contenidas en el mismo, lo cual, como veremos a continuación, constituye un progreso valioso en la práctica de los derechos a favor del campesinado.

3.3.2. Protección jurisprudencial y medidas de protección diferenciada

En una de sus primeras sentencias, publicada en 1992, la Corte Constitucional explicó el alcance de la nueva doctrina constitucional colombiana que se había implementado con la Constitución de 1991 y la creación de la jurisdicción constitucional. Desde entonces la Corte asumió el protagonismo en la defensa de los derechos, incluso por encima del poder ejecutivo y legislativo:

> Existe una nueva estrategia para el logro de la efectividad de los derechos fundamentales. La coherencia y la sabiduría de la interpretación y, sobre todo, la eficacia de los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, están asegurados por la Corte Constitucional. Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior; dicho cambio puede ser definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales. En el sistema anterior la eficacia de los derechos fundamentales terminaba reduciéndose a su fuerza simbólica. Hoy, con la nueva Constitución, los derechos son aquello que los jueces dicen a través de las sentencias de tutela (CC, Sentencia T-406/92: 1992).

López Medina, en su texto *El derecho de los jueces* (2011), señala que, en ese momento, esta postura del Tribunal "choca(ba) frontalmente con la forma tradicional de entender las fuentes del derecho en un sistema jurídico neo-romanista" como el de Colombia (3), en el que tradicionalmente se ha entendido que

> (*i*) los jueces meramente aplican la ley, sin crearla, (*ii*) que los pronunciamientos judiciales son importantes para ilustrar las normas positivas sólo cuando éstas son oscuras o ambiguas, (*iii*) que la obligación judicial de fallar conforme a derecho se cumple preferente o exclusivamente mediante a la obediencia a las reglas establecidas por el constituyente o el legislador, y (*iv*), como corolario de lo anterior, que los jueces están "atados" a la ley pero son "independientes" frente a las sentencia judiciales con las que se ha fallado en casos anteriores (2011: 3).

La nueva postura que asume la Corte Constitucional se enmarca en la corriente del "nuevo constitucionalismo latinoamericano", que hereda del neoconstitucionalismo una renovada visión del papel de las cartas constitucionales en las sociedades democráticas. Bajo esta nueva forma de constitucionalismo, el objetivo principal del texto constitucional ya no es tanto la limitación del poder del soberano sobre las decisiones de los individuos como la garantía de los derechos fundamentales a través de la eficacia normativa directa de la Constitución, para cuyo fin incorpora figuras e instituciones específicas.

En Colombia, la Corte Constitucional se ha enfrentado desde sus inicios a múltiples críticas relacionadas con este rol de protección de los derechos fundamentales, particularmente cuando sus decisiones han tenido implicaciones fiscales o económicas importantes. Carlos Gaviria Díaz, exmagistrado y expresidente del Tribunal, se refirió en alguna ocasión al caso específico de las sentencias que, con el fin de justificar la orden de tratamientos y medicamentos de alto costo, vinculaban el derecho a la vida y el derecho a la salud, que para entonces carecía del estatus de fundamental. Estas decisiones implicaban un gasto adicional para los operadores del sistema de seguridad social:

> la Corte Constitucional empezó a hacer ejercicios hermenéuticos legítimos y necesarios en un momento como ese (…). Esa conexión del derecho a la salud con el derecho a la vida lo hizo la corte y fue motivo de escándalo. «Los jueces estaban locos», «el presupuesto se está desequilibrando», «la corte está condenando gastos no previstos», «se están tomando en cuenta derechos que no lo son y tutelándolos como derechos fundamentales», fueron algunas de las afirmaciones que se hicieron (Gaviria Díaz, 2010: 77).

Como hemos visto en la última parte de este capítulo, la Corte fue igualmente audaz en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos. Lo mismo puede decirse, hasta cierto punto, con el reconocimiento de los derechos de la población campesina, quienes antes de la mencionada reforma al artículo 64, no

contaban con un estatus particular en el texto constitucional como sí lo tenían la población indígena y la afrodescendiente.

A continuación, elaboraremos una tabla con el contenido comentado de los fallos de la Corte más importantes para los derechos de los campesinos en el país. Incluiremos allí de manera cronológica los fallos que crean la línea jurisprudencial de protección, así como los que hacen un giro importante sobre la misma. También haremos referencia a aquellas sentencias que sientan y recogen posturas algunas veces dispersas o contradictorias en el reconocimiento del campesino:

Sentencia	Postura frente al campesino	Comentario
Sentencia C-021 de 1994	Esta sentencia reconoció al "trabajador del campo (…) un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad" partiendo de que el "Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social". Según este fallo, el propósito del constituyente en relación con la población campesina es "lograr el crecimiento del sector campesino y consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural". Finalmente, esta sentencia sugiere crear una "estrategia global de desarrollo rural" que elimine las causas que han llevado a la marginalización del campesino.	Aquí, en una de sus primeras sentencias sobre el tema, la Corte limita sus referencias tanto al campesino ("trabajador del campo") como al propósito de su protección ("crecimiento del sector") exclusivamente al ámbito productivo, coincidiendo con el "imaginario tecnocrático" descrito por Salgado Araméndez, el cual tiene como propósito establecer un trato igualitario hacia la población campesina limitado al ámbito económico.
	Aquí la Corte reconoce que tanto "las comunidades indígenas como las	Dos años después de la decisión anterior, la Corte

Sentencia C-262 de 1996	negras y las campesinas desarrollan particulares formas de interrelación con el medio ambiente y los recursos naturales" a través de "conocimientos y prácticas de carácter tradicional, transmitidos ancestralmente por vía oral, tendentes a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales". En este fallo la Corte también agrega que el Estado debe "una especial protección a las minorías étnicas y campesinas, y al imperativo deber de resguardar y preservar la diversidad cultural y biológica de la Nación".	parece avanzar en consideraciones más complejas hacia sujetos igualmente complejos como los campesinos al reconocer un vínculo particular entre estos y su medio. El paralelismo que hace aquí la Corte entre los grupos étnicos y campesinos es relevante pues supone, aunque no se concrete en este fallo, una serie de medidas igualmente diferenciadas a su favor.
Sentencia C-006 de 2002	En esta decisión el Tribunal reafirma que la Constitución Política de 1991 "otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad", y que esta distinción se basa "en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social" teniendo en cuenta que se trata de comunidades "tradicionalmente condenada(s) a la miseria y la marginación social". Bajo esta misma línea se encuentran las sentencias C-536 de 1997 y C-066 de 2002.	En este fallo la posición de la Corte es ambigua pues no parece seguir ninguna de las líneas anteriores, sino hacer una mezcla en la que, aunque se reconoce la necesidad de una protección particular más allá de lo económico a favor del campesinado, también afirma que la misma se debe a su condición histórica de pobreza. Coincidiendo con la citada sentencia C-021 de 1994, el Tribunal abandona la línea del reconocimiento basado en un vínculo particular con el entorno y retoma la importancia del sujeto restringida al ámbito productivo.
	En esta sentencia la Corte elabora una comparación de protección entre las	La importancia de este fallo radica en la línea que traza en

Sentencia C-180 de 2005	comunidades indígenas y campesinas, advirtiendo que, mientras "las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección, en razón a la situación de marginamiento y discriminación a la que tradicionalmente han estado sometidas", por su parte, los campesinos "(o los trabajadores agrarios al tenor del artículo 64 de la Constitución) no han recibido tal calificación por la jurisprudencia". No obstante, en el grupo de campesinos pueden encontrarse "algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza, y las mujeres cabeza de familia". En cuanto al vínculo particular con la tierra, agrega: "Esta Corporación en reiteradas ocasiones ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas ni siquiera en los casos en que se trata de sujetos que gozan de especial protección constitucional".	cuanto a la protección de la población campesina, a quien no le reconoce una protección especial, salvo en los casos en que se trate de sujetos que cuentan con esta protección en razón a circunstancias de marginalización y vulnerabilidad. En cuanto a la relación estrecha con la tierra, la Corte marca una diferencia clara con las comunidades indígenas y la rechaza de plano, incluso en los casos de los sujetos campesinos en situación de debilidad o vulnerabilidad, susceptibles de protección constitucional especial.
	La Corte Constitucional afirma en esta sentencia que, aunque "los	La posición marcada por el fallo anterior se fue matizando

Sentencia C-077 de 2017	trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios" debido a la vulnerabilidad y discriminación que les han afectado históricamente, no deja de ser cierto que también existe una "estrecha relación entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra". A lo largo del fallo la Corte va matizando las posturas anteriores de la jurisprudencia al establecer algunos criterios bajo los cuales se adquiere la condición de sujeto de especial protección. En el caso particular de los campesinos, el fallo extiende este estatus al total de su población, debido a (*i*) que han sido históricamente invisibilizados y viven en condiciones de vulnerabilidad, (*ii*) el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución, (*iii*) el derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. Finalmente, en aras de garantizar el derecho a la igualdad material de los campesinos, la sentencia establece a su favor un *Corpus iuris* "compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana".	en la jurisprudencia, por ejemplo, con la Sentencia C-644 de 2012, que reconoce la condición de vulnerabilidad y discriminación histórica del campesinado. Con el paso del tiempo, el Tribunal encontró el momento para cambiar su doctrina respecto a la protección de la población campesina, hasta esta sentencia. Algunos de los avances más importantes de esta sentencia se pueden resumir así: 1. Reconoce el vínculo fundamental entre los campesinos y campesinas con la tierra. 2. Declara la protección como sujetos de especial protección constitucional a favor de la población campesina. 3. Reitera la protección particular sobre el campo y la producción de alimentos, como bienes jurídicos de especial importancia constitucional. 4. Reitera el carácter fundamental del derecho al acceso progresivo a la propiedad por parte del campesinado.

	Esta sentencia confirma la línea que inició la Sentencia C-644 de 2012. Así mismo, este nuevo enfoque de protección es confirmado en sentencias posteriores, como la Sentencia T-677 de 2011 y C-028 de 2018.	5. Estable la existencia de un *Corpus iuris* de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios, partiendo de su condición como sujetos de especial protección constitucional.
Sentencia C-300 de 2021	En este fallo la Corte no sólo confirma el carácter de sujeto de especial protección constitucional de la población campesina, sino que, además, afirma que "la relación de los campesinos con la tierra excede el ámbito estrictamente económico e implica una serie de significaciones culturales, sociales y económicas. Para la Sala es claro que el campo, como territorio, es una construcción social afectada por dinámicas identitarias, no solo económicas"; y, para finalizar, agrega que "el territorio es un elemento estructurante de la identidad campesina y es condición para que esta población especialmente protegida elija y realice un proyecto de vida de acuerdo con su noción de vida buena". Esta tendencia es seguida por la Corte en Sentencia T-090 de 2023.	Mediante esta decisión la Corte establece un vínculo entre el campesino y la tierra, no solo como fuente de alimento y sustento económico, sino que, además, agrega algunos elementos nuevos a la ecuación del vínculo a través de las categorías de "territorio" e "identidad". Aunque no hace mención el concepto elaborado conjuntamente entre organizaciones campesinas e instituciones públicas, se evidencia una clara influencia del movimiento campesino y la academia en las consideraciones de la Corte al respecto.

A modo de síntesis, podemos decir que se evidencia una curva claramente ascendente en la jurisprudencia constitucional en materia de reconocimiento a favor de la

población campesina, que, si bien en un inicio estaba limitado a la situación de marginalidad y pobreza, progresivamente se fue extendiendo en virtud de la aceptación del vínculo particular de los campesinos con la tierra hasta incorporar a su favor términos que estaban destinados exclusivamente a la protección de las poblaciones étnicas, tales como "identidad" y "territorio".

En sus sentencias, la Corte también ha hecho referencia al carácter fundamental de derechos relacionados con el mundo campesino. Tal es el caso del derecho fundamental a la tierra, el derecho fundamental a la alimentación y a la seguridad alimentaria, el derecho fundamental al agua, el derecho fundamental al mínimo vital y el derecho fundamental al trabajo, entre otros.

Por otra parte, también se observa que la línea de reconocimiento de derechos de la población campesina en la jurisprudencia no ha sido siempre constante. Todo lo contrario; se han emitido sentencias contradictorias y regresivas que evaden el propio precedente del Tribunal, tal es el caso de las sentencias C-180 de 2005 y SU-213 de 2021. No obstante, se ha acabado volviendo siempre la vía del reconocimiento y de la ampliación de derechos a favor del campesino.

En cualquier caso, este riesgo de retroceso en el reconocimiento jurisprudencial ha quedado salvado con la reforma constitucional al artículo 64 de la Constitución Política, que declaró el carácter de sujetos de especial protección de la población campesina en el año 2023. Por esta razón, en las sentencias posteriores a la reforma, la Corte ha reconocido este estatus de protección sin posibilidad de duda o vacilación.

Las medidas de igualdad de trato a favor del campesinado en la jurisprudencia constitucional

Una de las formas en las que se concreta esta protección particular a favor de la población campesina es a través de las medidas de igualdad de trato. La Corte Constitucional, en el desarrollo de su jurisprudencia, ha ordenado múltiples acciones para garantizar los derechos de los campesinos. De estos fallos resaltamos los siguientes:

Sentencia SU426 de 2016: en este caso, más de setenta campesinos asentados en un predio llamado "El Porvenir" interpusieron diversas acciones de tutela en contra de algunas instituciones, entre las que se encontraban el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gobernación del Departamento del Meta y el Ministerio de Defensa Nacional, entre otras, por vulnerar sus derechos fundamentales a la vida digna, el mínimo vital, el acceso a la administración de justicia, el debido proceso, la igualdad, la vivienda digna, el trabajo, la paz y a la "tierra para los trabajadores agrarios", por no adjudicarles los predios baldíos que, según afirmaban, habían venido ocupando desde hacía más de 40 años. Los demandantes alegaban haber sido víctimas de violencia por parte de grupos paramilitares interesados en desalojarlos del predio. En el apartado resolutivo de la Sentencia, la Corte ordena la constitución de una mesa de trabajo interinstitucional para dar solución a los diferentes asuntos de trámite que han impedido a los campesinos superar el proceso de adjudicación de los predios. Esta mesa debería adoptar un plan estratégico destinado a que en el término máximo de un año se lograra aclarar la situación jurídica de los predios solicitados por la comunidad, censar a la población ocupante de los terrenos baldíos, definir quiénes serían sujetos de reforma agraria y adelantar e impulsar hasta su culminación el proceso de adjudicación de bienes baldíos, de que trata la Ley.

Sentencia SU545 de 2023: el Tribunal falló sobre varias acciones de tutela presentadas por algunas comunidades campesinas de los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, por la vulneración a los derechos fundamentales a la vida, integridad, intimidad, familia, salud, mínimo vital y el debido proceso. Según los accionantes, los demandados, entre los que se encuentran a Agencia de Renovación del Territorio (en adelante la ART), el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional y la Policía Nacional, entre otros, habían incumplido los acuerdos individuales y colectivos de sustitución voluntaria de cultivos de uso lícito, lo que puso en riesgo su sustento, su integridad física y su vida. En el análisis de los casos, la Corte pudo constatar que: (*i*) las autoridades estatales adelantaron operativos de erradicación forzada desconociendo el mandato de respeto a los derechos humanos y al medio ambiente, (*ii*) la Fuerza Pública actuó con base en la estigmatización de la población campesina cultivadora de coca, (*iii*) hubo incumplimiento en la ejecución de

los componentes del Programa Nacional Sustitución de cultivos de uso ilícito por parte del Estado, y (*iv*) existe un riesgo que amenaza la vida de los líderes que han promovido la sustitución de cultivos ilícitos. Por estas razones la Corte toma, entre otras decisiones, las siguientes: 1) declarar el carácter vinculante de los acuerdos colectivos de sustitución suscritos por el Gobierno Nacional y las comunidades campesinas; 2) ordenar al Ministerio de Defensa y al Ejército Nacional que prioricen la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito; 3) ordenar al Gobierno Nacional que inicie los trámites indispensables para disponer de la asignación presupuestal suficiente, a efectos de asegurar que se cumpla lo pactado en los acuerdos colectivos celebrados con las comunidades campesinas; y 4) ordenar al Ministerio de Defensa que diseñe e implemente un programa de formación dirigido a las Fuerzas Militares sobre el punto 4 del Acuerdo Final de Paz y las normas que lo implementen, en el que se incluyan los usos ancestrales de la coca, especialmente en las comunidades étnicas.

Sentencia T-164 de 2024: En este caso la demandante, una mujer campesina, alega la vulneración de los derechos al debido proceso, la vida digna, la paz y la propiedad privada por parte de la Inspección de Policía del municipio de Concepción, en el departamento de Antioquia, quien se negó a dar trámite a un proceso por perturbación de la posesión de un predio en el que ella y su familia habitaban desempeñando labores agrícolas desde hacía más de veinte años. Durante el trámite de la acción, la Corte manifiesta encontrar probado que se trata de una mujer rural, desplazada por la violencia y en estado de pobreza extrema cuyo predio fue arrebatado injustamente por los hermanos de su ex pareja tras su fallecimiento. Tras un análisis sobre el derecho de acceso a la propiedad de la tierra y la necesidad de un enfoque diferencial que atienda adecuadamente la situación de la mujer rural, resuelve, entre otras cosas: (*i*) conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en conexidad con los derechos de acceso a la tierra y vivienda digna de la accionante; (*ii*) ordenar a la Inspección de Policía que admita a trámite la querella policiva presentada por la demandante y practique las pruebas y diligencias necesarias para decidirla de fondo. Todo lo anterior, teniendo en cuenta la especial protección de la mujer rural y la

necesidad de incorporar un enfoque de género en el marco de los procesos judiciales o administrativos que puedan afectar a sus derechos; (*iii*) ordenar a la Defensoría del Pueblo que, en las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia judicial, contacte y dé inicio a una ruta de acompañamiento jurídico a la accionante; y (*iv*) ordenar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) que incluya a la solicitante en el sistema de oferta institucional de acceso a la tierra de la mujer rural.

Sentencia T-046 de 2023. Acude a la acción de tutela una mujer campesina, quien alega la vulneración de los derechos a la igualdad, la vida digna, al libre ejercicio de una profesión y al libre desarrollo de la personalidad por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) al revocar esta una resolución de adjudicación de un predio rural ubicado en el departamento de Vichada llamado "Quita sueño" a su favor, afirmando que la accionante

> no cumple con los requisitos subjetivos y objetivos para ser campesina, toda vez que esta no se autoidentifica como tal sino como tecnóloga en contabilidad y finanzas; y tampoco está involucrada vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, ni inmersa en formas de organización social basadas en el trabajo familiar comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo o que se halle en condiciones de pobreza o marginalidad y derive de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos (C.C, T-046/23: 2023).

Tras un análisis de los hechos y las pruebas, la Corte encontró probado el daño derivado de una indebida valoración del concepto de campesina, al suponer que los estudios realizados por esta, así como la segunda ocupación profesional que desempeña, sustituían su vocación rural y "la relación vital que, según los elementos de juicio allegados en sede de revisión, tiene la señora H. C. con el predio «Quita Sueño»", objeto de adjudicación. Bajo estas consideraciones, el Tribunal resolvió tutelar los derechos vulnerados y, en consecuencia, dejar sin efectos la Resolución que revocaba la adjudicación del predio que se había proferido en contra de los intereses de la accionante. Así mismo ordenó emitir un nuevo acto administrativo teniendo en cuenta enfoque de género en el marco de los procesos judiciales o administrativos que rigen la materia.

Entre otras sentencias que ordenan acciones diferenciadas encontramos la Sentencia T-164 de 2024, Sentencia C-073 de 2018, Sentencia T-146 de 2024, Sentencia C-644 de

2012, Sentencia T-496 de 2008, Sentencia T-132 de 2024, Sentencia C-028 de 2018, Sentencia C-644 de 2012, Sentencia SU288 de 2022 y Sentencia T-606 de 2015.

Si bien la implementación de las medidas de igualdad de trato ha contribuido a reducir el déficit de reconocimiento hacia la población campesina, aún sigue existiendo una importante brecha entre indígenas, afrodescendientes y campesinos que ha llevado incluso al surgimiento de conflictos entre estos. En el apartado sobre multiculturalismo hicimos referencia a Parra (2012), quien señalaba una de las principales críticas a las medidas de trato diferenciado: la jerarquización de los grupos susceptibles de protección particular. En un espacio tan profundamente desigual como el campo colombiano, estas disputas suelen agravarse. Así lo confirma Duarte (2015), para quien

> los conflictos interétnicos e interculturales por el territorio tienen lugar, como veremos en los análisis cartográficos, en un contexto de monopolio y concentración de la tierra y de la consiguiente competencia que surge entre las poblaciones étnico-culturales por las pocas tierras aptas para la producción del sostenimiento familiar y comunitario (45).

Esta carrera por el reconocimiento también ha sido analizada por Rincón García (2009), quien pone como ejemplo el fenómeno de asimilación que se ha dado entre los habitantes del campo para acceder a los beneficios otorgados al grupo contrario, así, en un primer momento, "en los años setenta y ochenta, el indígena se *campesinizaba* para acceder a tierras y otros bienes, fruto de las políticas de reforma agraria y desarrollo rural", y más recientemente los que "parecen *indigenizarce* (son) los campesinos y los afros para satisfacer necesidades de salud y educación, entre otras" (84).

Aun así, pese a las tensiones por la ocupación del espacio y de los bienes escasos, las disputas entre unos y otros no han escalado a la violencia política o armada, todo lo contrario; frente a un enemigo común mucho más grave y dañino como los grupos armados, tanto las comunidades étnicas como las campesinas, han buscado formas pacíficas de resistencia y permanencia en el territorio para desarrollar allí sus planes de vida. Ejemplo de ello son los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), a los que hacíamos referencia párrafos arriba.

3.3.3. La protección del sujeto campesino en la legislación colombiana

Además de las normas constitucionales que los ampara como ciudadanos colombianos, y del artículo 64, que los protege especialmente como sujetos campesinos, el Estado colombiano está en la obligación de garantizar un marco normativo a favor del campesinado mucho más amplio. Dicho marco incluye al día de hoy tratados y convenios internacionales y un conjunto de leyes y decretos que reglamentan los derechos de los campesinos y regulan su actividad económica y productiva.

1. Tratados, convenios y pactos internacionales ratificados por Colombia. Aunque los hemos incluido en el apartado legislativo, debe entenderse que los tratados internacionales han sido normativamente integrados en la Constitución a través del artículo 93 de la Carta, que dice lo siguiente:

> Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Const. P., 1991: art. 93).

Estos conforman el llamado "bloque de constitucionalidad", que está integrado por principios, reglas y normas de derecho positivo que comparten con los artículos del texto de la Carta la mayor jerarquía normativa en el orden interno (CC, Sentencia C-067/03: 2003).

En este grupo encontramos algunas herramientas que desarrollan los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la cual impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas. Tal es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (UNDROP por siglas en inglés) de 2018, entre otras. También encontramos instrumentos internacionales regionales que

reglamentan la Carta de la Organización de los Estados Americanos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. De este conjunto de normas internacionales, analizaremos algunos detalles de dos de ellas, que contienen referencias específicas de protección a favor de la población campesina:

a) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En su artículo 11, el Pacto se refiere al nivel de vida adecuado que los Estados deben reconocer a toda persona, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda y las demás condiciones para desarrollar una existencia en condiciones de dignidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General número 12, hace una mención expresa al contenido del derecho a una alimentación adecuada al que se refiere el mencionado artículo 11, precisando que este no solo debe interpretarse en términos nutricionales o de acceso a los alimentos, sino que debe extenderse al acceso y sostenibilidad del sistema alimentario, lo que implica el deber de los Estados de proteger tanto a productores (campesinos), para que puedan tener acceso a la tierra y producir alimentos en cantidades y precios justos, como a los consumidores, especialmente a aquellos que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión. Al respecto, dice la Corte:

> Una lectura del artículo 11 del PIDESC y de la Observación General número 12, desde la perspectiva de la población campesina y los trabajadores rurales, permite concluir que el derecho a una alimentación adecuada se encuentra ligado, de manera estrecha, con: el aprovechamiento por parte de los campesinos de su propia tierra; el respeto de sus formas tradicionales de producción y la garantía de sus necesidades básicas; la preservación de sus prácticas y saberes tradicionales; y verse protegidos frente a los efectos colaterales que pueden seguirse de la agroindustria (CC, Sentencia C-077/17: 2017).

Para el alto Tribunal esta interpretación que sugiere el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le permite vincular el derecho a la alimentación de las personas con la capacidad de decisión y control de la población campesina sobre sus cultivos y su tierra:

> La soberanía alimentaria implica que los procesos de producción de alimentos garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros (CC, Sentencia C-077/17: 2017).

La Corte resalta el estrecho vínculo que existe entre el derecho a una alimentación adecuada y el acceso a la tierra para la población campesina, quien cultiva estos alimentos y contribuye en gran medida a garantizar tanto su propia alimentación como la de millones de habitantes en las ciudades. Esta relación se confirma con una reciente investigación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) que indica que los pequeños agricultores con menos de dos hectáreas solo explotan alrededor del 12% de todas las tierras agrícolas y, sin embargo, producen aproximadamente el 35% de los alimentos del mundo (FAO, 2024).

b) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (UNDROP). Esta Declaración, que tuvo el voto de adhesión por parte del Estado colombiano en 2022, es especialmente valiosa por la influencia que ha tenido tanto en el ámbito social como en el institucional colombiano, pues, como mencionábamos en el apartado anterior, es uno de los antecedentes que llevó a la construcción conjunta del concepto de "sujeto campesino". A pesar de su carácter no vinculante, que limita su exigibilidad a fuente auxiliar del derecho, la Corte Constitucional ha expresado que "ha hecho uso de estos instrumentos para solucionar casos concretos, y para evaluar la constitucionalidad de otras disposiciones legales, en la medida en que ha considerado que coinciden con los preceptos constitucionales" (CC, Sentencia C-077/17: 2017). Es decir, sin que sean normas de aplicación directa, este tipo de herramientas sí tienen un efecto concreto en los casos que llegan a alto Tribunal para su estudio y, por tanto, son determinantes en la construcción del precedente jurisprudencial que debe ser aplicado por los demás jueces constitucionales de la República.

En las consideraciones iniciales de la Declaración se reconoce "la especial relación e interacción de los campesinos (…) con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia"; y, en este mismo sentido, el

artículo 17 del texto reglamenta el derecho a la tierra en el marco de la Declaración, estableciendo que este es un derecho especial que incluye, además, el acceso al agua, a los bosques y los pastos que permiten al campesino tener una forma de vida digna y adecuada. También incluye el deber de los estados de adoptar todas las medidas necesarias para que el acceso a la tierra esté libre de discriminación, prejuicios o impedimentos institucionales que dificulten su apropiación, uso y disfrute. El artículo también obliga a los Estados a prevenir el delito del desplazamiento forzado que afecta a las comunidades campesinas, y a garantizar el derecho al retorno y a la restitución de la tierra en los casos en que no hubiera sido posible evitar el daño. Finalmente hace un llamado a los estados para que formulen y ejecuten las reformas agrarias que permitan el desarrollo del plan de vida de los campesinos (Consejo de Derechos Humanos, 2013).

Aunque aún es pronto para saber si el reconocimiento del derecho a la tierra contenido en la Declaración tendrá algún impacto real sobre la vida de los campesinos, Granet (2024), con base en los planteamientos teóricos de Hopgood (2013), Posner (2014) y Moyn (2018), sugiere un nuevo enfoque de la visión tradicional de las herramientas internacionales de derechos humanos que regulan el tema campesino, particularmente de la UNDROP.

La autora parte de un diagnóstico de la situación de los campesinos filipinos e indonesios que bien puede ser aplicado al caso colombiano: (*i*) existe una asociación tradicional del campesino con la pobreza y el subdesarrollo, (*ii*) la pérdida de acceso y control sobre la tierra implica para los campesinos el aumento de la inequidad y la pobreza, (*iii*) hay un aumento de la demanda de la tierra a nivel mundial, especialmente del sur global por parte de grandes inversores, que perciben la tierra como un activo financiero como cualquier otro. Con el uso de nuevas tecnologías, estos inversores reducen la mano de obra campesina y, por tanto, las posibilidades de trabajo de pequeños productores y campesinos en las vastas extensiones de tierra adquiridas; (*iv*) el despojo de la tierra implica también el despojo del agua y de los recursos que hay en ella.

Seguidamente, el texto hace referencia a teorías críticas sobre la eficiencia y los resultados de los tratados y convenios sobre derechos humanos, como el relativismo cultural, al que hemos hecho mención en alguna oportunidad en este capítulo, que denuncia una visión eurocéntrica y un único "criterio de justicia universalmente válido" (14) en las teorías hegemónicas sobre los derechos. La autora también se hace eco de otras líneas teóricas que denuncian la "inefectividad sistemática" (18) de los instrumentos internacionales por ser demasiado ambiciosos en sus fines. Todo esto lo comprobaría, según la autora, con la violación masiva de los derechos que se presenta en diversas regiones del mundo. Granet justifica la necesidad de un nuevo paradigma, y propone el empoderamiento de las pequeñas comunidades de campesinos a través de las herramientas normativas internacionales para que estas se apliquen en regiones apartadas y en pequeñas localidades. Esta propuesta de "aproximación pragmática" a la norma la pueden adoptar los campesinos, pues serían las personas más adecuadas para corregir el enfoque eurocéntrico y capitalista del sistema. Un ejemplo de esto lo encuentra la autora justamente en los antecedentes que llevaron a la firma de la UNDROP, esto es, en el trabajo previo de organización y debate impulsado por la Vía Campesina, la mencionada coalición internacional que reúne más de 180 organizaciones campesinas alrededor del mundo:

> The peasant mobilisation to obtain the UN's recognition of the right to land is a telling illustration of the process of shaping human rights by grassroots and community organisations, as peasant mobilisation was crucial at every step of this process of normative evolution of rights (Granet, 2024: 23).

En Colombia ha sido justamente una movilización, tanto jurídica como fáctica, de las organizaciones de base campesina la que ha llevado a la adhesión y al reconocimiento de la UNDROP, y a la definición un concepto de campesino adaptado al caso nacional.

2. Legislación nacional. Existe un número importante de leyes y decretos en el país que regulan la actividad económica de los campesinos y campesinas. Sin embargo, nos centraremos solamente en cuatro de estas normas que revisten especial importancia en el reconocimiento del carácter social y político de la población campesina del país.

a) Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras y se dictan otras disposiciones.

Con el nuevo marco normativo otorgado por la Constitución Política de 1991, que ordena el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a favor del campesinado se expidió esta ley, que, conforme a su artículo 1, tiene por objeto "reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos". En su artículo 2 incluye entre sus principales objetivos "mejorar la calidad de vida, garantizar los derechos territoriales y los planes de vida de los trabajadores agrarios, y las personas, comunidades campesinas".

Algunos de los avances más significativos recogidos en esta ley en materia de reconocimiento de la autonomía y capacidad de agencia de la población campesina son: (*i*) la modificación del enfoque de acceso a la tierra rural, pues, a diferencia de la legislación anterior que operaba a través de la expropiación de predios baldíos de la nación para repartirla de manera gratuita a los campesinos, esta la sustituyó por la compra directa por parte de los campesinos, con créditos y subsidios otorgados por el Estado. Así se promovió la participación directa de los campesinos, quienes adquirieron la capacidad de negociar directamente con los dueños de los predios la compra de los mismos; (*ii*) la creación de las Zonas de Reserva Campesina, una figura de ordenamiento del territorio, a la que ya hemos hecho referencia, que tiene como fin el reconocimiento de las organizaciones campesinas a través de la reglamentación de territorios específicos para el desarrollo de los planes de vida de las comunidades y el control de la zonas de frontera agrícola; y (*iii*) la creación de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), definida por el artículo 38 de la Ley como la empresa básica de producción agrícola, cuya extensión se establece conforme a las condiciones agroecológicas de la zona, y que permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. Estas unidades establecen la extensión exacta que puede tener un predio rural para evitar,

tanto el acaparamiento de tierras como la propagación del minifundio, entendido este último como una medida muy reducida de tierra de difícil explotación. La importancia de esta figura radica en el alto índice de concentración de la propiedad rural en Colombia.

No obstante, pese al avance normativo que representó la Ley y el propósito perseguido por la norma, algunos autores denuncian que desde su origen hubo fallos que desembocaron en su fracaso, pues en el proceso de formulación y concertación de la ley, se excluyó la participación de los directamente interesados: los campesinos. Camargo Castelblanco (2018) recoge algunos datos que ejemplifican la poca eficacia que tuvo la Ley en los primeros veinte años de vigencia: (*i*) hubo un incremento de la concentración de la propiedad de la tierra, (*ii*) la cantidad de beneficiarios fue inferior a la esperada, (*iii*) la "población objeto de esta ley estuvo prácticamente marginada del acceso a la propiedad rural y quienes lograron ser beneficiarios enfrentaron diversas limitantes", como la imposibilidad de cumplir con las condiciones para recibir el subsidio del Gobierno, o que la mayoría de los predios incluidos en el programa no contaran con acceso a los servicios públicos domiciliarios, o no tuviera en cuenta el alto costo de los insumos para la producción agrícola ni las dificultades de acceso a los predios, o la lentitud en los trámites administrativos para la entrega de los subsidios o para la constitución de las Zonas de Reserva Campesina, entre otros (Camargo Castelblanco, 2018).

b) Ley 731 de 2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

El segundo artículo de la Ley está destinado a definir a la "mujer rural" como toda aquella que,

> sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada (L. 731, art. 2, 2002);

entendiendo por "lo rural" todo lo que "comprende desde las actividades tradicionales, tales como las labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras,

hasta las no tradicionales, como el desarrollo de agroindustrias y microempresas", incluyendo "el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad" (L. 731, art. 2 - 3, 2002).

Esta amplia concepción de la mujer campesina es útil para los fines de la propia ley, toda vez que, en primer lugar, no existe en la legislación colombiana una definición que pueda aplicarse al ámbito de la norma, en segundo lugar, porque su propósito es prevenir la discriminación y generar equidad entre el hombre y la mujer rural en cuatro temas fundamentales: el primero, en los proyectos de asistencia técnica para la producción, así como de acceso a proyectos productivos y subsidios diseñados para el campo; el segundo, en programas de titulación de predios y procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria; el tercero, en asuntos relacionados con la participación de las mujeres en espacios locales y nacionales de planeación, ejecución y decisión de políticas agrarias; y el cuarto, en el reconocimiento de la mujer campesina en registros estadísticos e indicadores de evaluación sobre las condiciones de la población campesina aplicadas en la ruralidad.

El Capítulo VI de la ley reglamenta los asuntos relacionados con la equidad para las mujeres rurales en los procesos de reforma agraria. Allí establece:

1. La propiedad de los predios debe respetar el vínculo entre los cónyuges si durante el trámite de titulación uno de los dos abandona el núcleo familiar. Esto se debe a que, en muchos casos, las autoridades administrativas encargadas de reconocer la propiedad rural desconocían la titularidad que comparten las mujeres campesinas sobre los derechos de propiedad de la tierra cuando sus compañeros permanentes o cónyuges abandonan el hogar.

2. Autoriza la titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales.

3. Ordena la participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria.

Cristiano Mendivelso (2022) realizó un análisis crítico sobre la efectividad de esta ley, y en el desarrollo de su investigación envió una solicitud formal de información a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el fin de conocer el avance en estos puntos específicos de la norma, especialmente en los referidos al enfoque diferencial en la titulación de los predios rurales. En la respuesta, la Agencia afirma que no cuenta con estadísticas al respecto, pues no impulsa procesos de titulación a favor de asociaciones de mujeres rurales y que, en las titulaciones individuales, por tanto, "no garantiza acceso preferencial por género en los procesos de adjudicación de baldíos a persona natural por demanda" (55). Para el autor esto demuestra que

> no existe una aplicación clara a las directrices ordenadas por la ley 731 de 2002, pues si bien es cierto la norma buscaba beneficiar a aquellas mujeres que, por situación de violencia, o muerte de sus maridos hayan recaído en estado de desprotección social, la ANT demuestra que en el proceso de adjudicación no existe una preferencia para estas mujeres […]. Con ello, se denota un incumplimiento total en esta política, pues después de 20 años de la expedición de la norma la entidad de tierras del país desconoce de esta directriz (56).

Aunque se han expedido normas posteriores para reglamentar vacíos y especificar los procedimientos en la aplicación del enfoque diferencial, tales como el Decreto Ley 902 de 2017 y la Resolución No. 740 de 2017 de la Agencia Nacional de Tierras, lo cierto es que, como veremos en el siguiente capítulo, las mujeres siguen teniendo una participación muy escasa en la titularidad de la tierra rural. Según el DANE (2022), "el 63,7% de los predios de único propietario tienen a un hombre como titular, y el restante 36,3% tiene a una mujer como titular" (18), lo que se traduce en una "menor autonomía económica de las mujeres, y, posiblemente, menor posibilidad de desarrollo de sus proyectos de vida" (18).

c) LEY 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).

Desde antes de su promulgación, esta ley generó fuertes críticas en torno a los intereses públicos y privados que puso en juego. Aunque su objetivo principal era crear territorios especiales de desarrollo económico rural a través de la adjudicación y explotación de los predios baldíos de la Nación, el método para lograr este fin fue ampliamente discutido. De un lado, la norma pretendía promover el "acceso y la

formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la Nación", al mismo tiempo que fomentaba la "responsabilidad social empresarial (RSE) y la responsabilidad ambiental empresarial (RAE) de las personas jurídicas que desarrollen proyectos productivos en las Zidres" (L. 1776, art. 2, 2016). Polo Buitrago resume el conflicto de la siguiente manera:

> [Se trataba de] ceder baldíos de la nación para la explotación rural a los campesinos, quienes aparecerán como sus legítimos dueños, pero estos campesinos deben arrendar la tierra para ponerla a producir a través de un proyecto productivo que será presentado ante el Ministerio de Agricultura. El mencionado proyecto será juzgado bajo los criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia tecnológica y vinculación de capital rural. La pregunta obvia es ¿qué pequeño campesino está en posibilidad de presentar un proyecto bajo estos criterios? La respuesta es igualmente obvia: ninguno; estos proyectos sólo podrán hacerlos los grandes empresarios (Polo, 2016: 38).

Esta tensión entre lo público y lo privado llegó hasta la Corte Constitucional, que en la Sentencia C-077 de 2017, realizó un análisis de las demandas de inconstitucionalidad que se radicaron en contra de la mencionada norma, tanto por vicios de trámite en su proceso de expedición, como por vicios de fondo. No obstante, el Tribunal se negó a realizar el análisis de la mayoría de los cargos impetrados al considerar que no estaban debidamente sustentados. Sin embargo, el Tribunal afirma que respecto a las condiciones que incluye la Ley para la adjudicación de los baldíos, no detecta "elementos que permitan sostener, como lo hacen los demandantes, que el diseño incorpora una suerte de «constreñimiento» implícito a los campesinos para asociarse a los proyectos", y que, por el contrario, el procedimiento "entraña una política que promueve las ventajas de la asociatividad y alienta a los habitantes rurales a ser gestores y actores de su propio desarrollo" (CC, Sentencia C-077/17: 2017).

Parte de las organizaciones campesinas manifiestan su desacuerdo con esta posición del Gobierno Nacional y del Tribunal. En un informe titulado *Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en contra del campo colombiano,* publicado por OXFAM (2016), se denuncia cómo se pretenden constituir algunas de estas zonas especiales en la altillanura colombiana, una región fuertemente marcada por la violencia, el despojo y el acaparamiento de tierras: "El departamento de Vichada ha

sido y sigue siendo escenario de gravísimas violaciones a los derechos humanos. […] Entre los años 2003 y 2008 el número de desplazamientos forzosos en el departamento se incrementó drásticamente, de 321 a 860868" (14). El informe incluye el caso de Cargil, "la mayor compañía comercializadora de materias primas agrícolas del mundo y la empresa familiar de mayor tamaño en Estados Unidos", que adquirió entre 2010 y 2012, a través de 36 Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), "39 predios en los municipios de Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera (todos ellos en el departamento de Vichada) por una extensión total de al menos 52.575,51 hectáreas (equivalente aproximadamente a seis veces la isla de Manhattan)" (15). Todos estos predios "habían sido anteriormente adjudicados por el Estado a beneficiarios de la reforma agraria, y, por lo tanto, destinadas exclusivamente a la producción campesina" (16). Como este, el informe registra otros casos de grandes inversores que, haciendo uso de estrategias jurídicas irregulares, infringen las limitaciones establecidas en la Ley 160 de 1994 en cuanto al límite máximo de extensión de los predios de UAF, aumentando el riesgo de despojo y acaparamiento de tierras que se registra en esta región del país.

En la actualidad, la única Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social que se ha creado en Colombia se ubica en el municipio de Puerto López, Meta. Cuenta con una extensión de 175.000 hectáreas y comprende 860 predios. Fue aprobada mediante el Decreto 1396 de 2018 y delimitada en el CONPES 3940 del 17 de julio de 2018. Aunque se sabe que la destinación de estas zonas especiales es para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios, los documentos públicos no especifican el tipo de actividad agrícola que se realiza en la zona. Según Asorinoquia, durante el trámite de constitución del proyecto, se respetaron todos los procedimientos establecidos por la Ley, incluyendo la formulación de un Plan de Desarrollo Rural Integral y un Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural para el proyecto; el cual contó con la participación de "asociaciones de campesinos, juntas de acción comunal, gremios e integrantes del Concejo Municipal de Desarrollo Rural y la institucionalidad presente en el territorio como: Cormacarena, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Agrosavia, ICA, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, entre otros" (2018). Por otra parte, según el documento CONPES, algunos predios

incluidos en la zona, se encuentran en trámite de restitución de tierras, un procedimiento especial creado en el marco de la justicia transicional que veremos en detalle en el capítulo tercero de esta tesis, y que tiene por objeto devolver los predios abandonados o despojados durante el conflicto armado a sus titulares legítimos, los campesinos.

> En el conjunto de los 860 predios delimitados para conformar la Zidres de Puerto López, existen 27 predios con las siguientes características: (*i*) 10 predios en proceso de restitución de tierras donde no podrán adelantarse proyectos productivos hasta tanto no exista una decisión definitiva en firme por parte del Juez o Magistrado Civil Especializado en Restitución de Tierras; (*ii*) 9 predios con sentencia de restitución en firme, que no podrán enajenarse durante los dos años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo de restitución o de entrega, pero que podrán vincularse a los proyectos productivos que se lleven a cabo dentro de la Zidres de Puerto López; y (*iii*) 13 predios con medidas de protección contra el desplazamiento forzado, donde no se podrán adelantar proyectos productivos, salvo que medie la voluntad y el levantamiento previo de la medida por parte del respectivo propietario (CONPES 3940, 2018: 34).

Esto nos indica que efectivamente las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social se constituyen sobre regiones afectadas por el conflicto, y que, a pesar de ello, los predios cuya titularidad se encuentra en litigio por el desplazamiento o despojo de sus titulares son igualmente incluidos en los proyectos, pero con ciertas limitaciones. Aunque la constitución de las Zidres no implica la enajenación de las tierras a favor de la empresa inversora, lo cierto es que la autonomía y el plan de vida de los campesinos sujetos de restitución de tierras quedan sometidos a los planes de desarrollo formulados para la zona por los inversores.

d) Decreto Ley 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral.

Este Decreto-Ley fue expedido en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final), firmado el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. El artículo 2 del Acto legislativo 01 de 2016 confiere al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional para emitir decretos con fuerza de ley que aseguren la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final.

El propósito principal de la norma fue llenar algunos vacíos de la Ley 160 de 1994 y reglamentar el mandato de la Reforma Rural Integral RRI, contenido en el Acuerdo Final, el cual veremos en detalle en el tercer capítulo de esta tesis. Por ahora, baste destacar las novedades que introdujo el Decreto-Ley en el marco normativo del reconocimiento de la población campesina en el país:

1. Creó el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Cuyo objeto es organizar y administrar los bienes inmuebles adquiridos en los programas de acceso a tierras, así como adjudicar los predios baldíos con vocación agraria tanto a familias campesinas como a comunidades étnicas.

Sobre este punto, en el informe de seguimiento *Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*, presentado por la Procuraduría General de la Nación al Congreso de la República en 2023, se afirma que, para el mes de marzo de ese mismo año, habían "ingresado jurídicamente al Fondo un total de 20.406 predios rurales, con un área de 2.233.168 hectáreas." Esto representa "un aumento del 17% en comparación con el mismo período del año anterior (1.909.848,7 Ha)" (48), sin embargo, a pesar del incremento reportado, el ente de control concluye que

> este mecanismo no ha logrado contribuir de manera efectiva con el propósito del Acuerdo de Paz en términos de redistribución de la propiedad rural. Esto se debe a que el Fondo de Tierras no proporciona tierras para campesinos que carecen de éstas o que las tienen en extensiones insuficientes, y en su lugar se ha convertido en un registro de bienes rurales que son objeto de procesos de regularización o formalización en razón a las ocupaciones previas que los mismos presentan (Procuraduría General de la Nación, 2023: 54).

Otros asuntos problemáticos que presenta la norma respecto al Fondo de Tierras los recoge Duarte (2017): (*i*) el Decreto-Ley no establece los mecanismos específicos con los cuales se incluirán en el Fondo los "grandes latifundios inadecuadamente explotados, con conflictos de suelos como la ganadería extensiva dentro de la frontera agrícola", y (*ii*) tampoco prioriza la recuperación de los predios indebidamente apropiados u ocupados, un vacío importante si tenemos en cuenta los altos índices de acaparamiento y concentración de la propiedad rural en el país.

2. Creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), que prioriza como beneficiarios en el trámite de asignación de derechos sobre los terrenos baldíos de la

Nación a personas en condición de vulnerabilidad o sujetos de enfoque diferencial, como las mujeres campesinas, las víctimas del conflicto armado, los campesinos, los beneficiarios de restitución de tierras o las asociaciones campesinas y cooperativas, entre otros.

3. Redefinió las categorías de sujetos beneficiarios de programas de acceso y formalización de tierras en: a) sujetos de reforma a título gratuito, b) sujetos de reforma a título parcialmente gratuito y, c) sujetos de reforma a título oneroso.

Esta última tipología de "sujetos de formalización a título oneroso", que contempla la posibilidad de otorgar tierras, mediando un pago, pero con las garantías y los subsidios del programa, a aquellos que cuenten con un patrimonio superior a 700 salarios mínimos (smlmv), es decir, cerca de 190 mil euros, ha recibido críticas, al considerarse que

> escapa abiertamente a la implementación del Punto 1 del Acuerdo de la Habana, el que sólo contempló un esquema de titulación gratuita para campesinado vulnerable, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando víctimas, mujeres rurales y cabezas de familia (Humanidad vigente, 2017).

También ha sido objeto de discusión el artículo 26 de la norma, que autoriza a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la titulación de predios de menor extensión a una UAF en los casos en los que le permita al ocupante "contar con condiciones para una vida digna" o en los que no sea posible reconocerle la titularidad de un predio de dicha extensión. La ONG Humanidad Vigente asegura que esta flexibilización "redundará en la ampliación del microfundio y la desigualdad en la tenencia de la tierra, desnaturalizando la figura de la UAF" (Humanidad vigente, 2017).

4. Redefinió las formas de acceso a la tierra rural, creando nuevas categorías: a) la adjudicación directa; b) el subsidio integral de acceso a tierra SIAT, un aporte estatal no reembolsable, que cubre hasta el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de acceso a tierra a título gratuito y parcialmente gratuito; c) una línea de crédito especial de tierras con tasa subsidiada a favor de los sujetos de acceso a tierra a título gratuito y parcialmente gratuito.

Como puede verse, a pesar de los importantes avances que presenta la norma, esta tampoco escapa de las críticas, debido a sus limitaciones o ambigüedades. Para Tobón Quintero (2017), el Decreto-Ley es "un tímido esfuerzo que está muy distante de lograr la verdadera transformación estructural de los problemas agrarios colombianos".

Finalmente, recogemos a continuación otras leyes y decretos que, aunque no son determinantes en el reconocimiento legal del sujeto campesino en el país, si regulan asuntos de importancia en el reconocimiento de sus derechos:

NORMA	TEMA
Ley 2223 de 2022	Por la cual se institucionaliza la celebración del día del campesino y se dictan otras disposiciones.
Ley 2219 de 2022	Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones.
Ley 1731 de 2014	Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.
Ley 1561 de 2012	Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.
Ley 1152 de 2007	Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones. (Declarada inexequible mediante la sentencia de la Corte Constitucional C-175 de 2009).
Ley 811 de 2003	Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.
Ley 607 de 2000	Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica

	Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
Ley 101 de 1993	Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
Decreto 1623 de 2023	Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo que hace referencia a la restitución y acceso a tierras, y proyectos productivos
Decreto 834 de 2022	Por el cual se establece la celebración del "Día de la Población Campesina".
Decreto 4800 de 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones.
Decreto 166 de 1995	Por el cual se establece el Fondo de Organización y Capacitación Campesina.
Decreto 1382 de 1983	Por el cual se dictan normas sobre el Servicio Militar Especial para Campesinos

Una vez visto el estatus normativo y de protección que tiene la población campesina en Colombia, en el siguiente capítulo abordaremos las complejas disputas por la tierra que les ha afectado históricamente y les ha impedido acceder de manera efectiva y equitativa a la propiedad rural.

II. Campesinos, entre la guerra y la pobreza

1. Breve referencia al conflicto armado colombiano

Sobre la historia del conflicto armado colombiano existen pocos consensos, según explica De Zubiría (2015). Uno de ellos es que no es posible atribuir su surgimiento a una sola causa ni a un solo momento. A partir de ahí las "divergencias comienzan con los enfoques teóricos, la periodización, las determinaciones y la existencia o no de jerarquías entre las causas". No obstante estas diferencias, diversos autores han coincidido en señalar la falta de acceso a la tenencia y la propiedad de la tierra como uno de los factores "desencadenantes" del conflicto (Fajardo Montaña, 2015; Reyes, 2009; Machado Cartagena, 2009).

En 2015, durante las conversaciones de La Habana, celebradas con ocasión del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, se creó la Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas (CHCV), la cual tenía por objetivo examinar las causas, el desarrollo y las consecuencias de la guerra en Colombia. Fueron seis reconocidos académicos e intelectuales los comisionados por cada una de las partes de la mesa de negociación para el informe[45]. El resultado fue un documento de doce ensayos en el que se observa, según Garzón (2019), una tensión entre las diversas lecturas de la historia, una "colisión de hermenéuticas" que puede deconstruirse así: por un lado, una visión *reformista*, que sin desvirtuar los fallos y desaciertos de la institucionalidad en el manejo de la confrontación armada, cuestiona el uso de la violencia como recurso político, así como el uso ilegítimo de esta por parte del Estado. Por otro lado, se aprecia una lectura *rupturista* de la historia, que considera siempre insuficientes los avances institucionales y justifica, explícita o tácitamente, el

[45] Los expertos designados por el Gobierno fueron Eduardo Pizarro Leongómez, Daniel Pécaut, Jorge Giraldo Ramírez, María Emma Wills, Francisco Gutiérrez, Gustavo Duncan y Vicente Torrijos; mientras que los designados por las FARC fueron Víctor Moncayo, Jairo Estrada, Sergio de Zubiría, Renán Vega, Javier Giraldo, Alfredo Molano y Darío Fajardo.

uso de la fuerza y la violencia como medio para dirimir contiendas sociales y políticas por parte de los grupos armados insurgentes[46].

En este caso, y haciendo referencia al señalado informe de la Comisión, acogeremos una posición mixta ya que existen claras coincidencias entre los comisionados respecto de algunos momentos fundamentales del conflicto. Asimismo, el contenido del informe será contrastado con otros autores, referentes en los estudios de la historia socio-política de Colombia, para obtener un relato breve pero comparado del contexto que enmarca esta investigación.

Respecto a la fecha de inicio del conflicto armado, algunos académicos (Fajardo Montaña, 2015; Giraldo, 2015; Julio Estrada, 2015) la sitúan en los inicios del siglo XX, durante los primeros conflictos por la tierra entre aparceros y propietarios. Otros (Duncan, 2015) la ubican en los años sesenta del mismo siglo, cuando se dio origen a la guerra contrainsurgente. Nos acogeremos a esta fecha de inicio del conflicto contemporáneo considerando que el Estado colombiano mantiene actualmente la confrontación directa contra algunas de las guerrillas –o sus disidencias– surgidas durante estos años: tal es el caso del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los Grupos Armados Organizados (GAO), conformados por estos antiguos miembros de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL)[47].

Ahora bien, el propósito de este apartado no es realizar un recuento detallado de lo que ha sido el conflicto armado en el país[48], sino repasar el papel fundamental de los

[46] Existe otra interpretación citada en el Informe de la CHCV respecto al entendimiento del origen y las causas del conflicto armado, según la cual "las investigaciones siguen dos grandes líneas epistemológicas, la primera es la de los sistemas o estructuras; y la segunda es la de los actores o motivaciones individuales. A partir de esas líneas epistemológicas se interpretaría « [...] la dualidad insurgencia-contrainsurgencia como elementos propios o congénitos del orden social vigente y por consiguiente, como dimensiones indisociables de la explicación histórica del conflicto»" (Moncayo, 2015:14).

[47] Incluyendo el llamado Clan del Golfo, conformado por antiguos miembros de los grupos paramilitares, dedicados al narcotráfico y la minería ilegal. Se incluye también en esos grupos a una disidencia del Clan del Golfo llamada "Los Caparros".

[48] Dada la extensa literatura al respecto, para el caso ver: Guzmán, Germán, Fals Borda, Orlando y Umaña Luna Eduardo. La violencia en Colombia (1962). Bogotá: Taurus, 2005. También Bushnell, D. (2016). Colombia. Una nación a pesar de sí misma. Bogotá, Colombia: Planeta

conflictos agrarios y por la propiedad de la tierra durante algunas etapas del surgimiento, expansión y escalamiento de la guerra.

1.1. Antecedentes

Como antecedentes fundamentales para entender las disputas por la tierra que constituyen el marco de esta investigación, es necesario hacer referencia a (*i*) los conflictos por el dominio de las tierras baldías de la nación surgidos a mediados del siglo XIX y a (*ii*) la llamada época de *la violencia* (1948 – 1958).

1.1.1. Los conflictos por el dominio de las "tierras vacías"[49]

Cuando se habla de los problemas de la tierra en Colombia es necesario hacer referencia a la historia de los bienes baldíos en el país, porque el acceso desigual a estos predios durante el siglo XIX marcó el inicio de los conflictos rurales que persisten hoy. Por esto mismo, y dada su importancia, los bienes baldíos están especialmente destinados por la legislación actual para ser un elemento fundamental en el cumplimiento de la llamada *reforma agraria*[50], orientada a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural.

El proceso de asentamiento humano en lo que hoy constituye el territorio colombiano fue gradual y progresivo. En un principio, la mayoría de poblaciones indígenas se encontraban en zonas altas de montaña, las mismas que fueron posteriormente ocupadas por los colonizadores españoles debido a la disponibilidad de mano de obra servil y tierras aptas para el cultivo. Por tanto, las tierras deshabitadas y apartadas de

[49] Según LeGrand (2016), este es el significado que se daba por los españoles a las tierras baldías. Por otra parte, según el *Diccionario de la lengua española* de la RAE *baldío* se define en Colombia como "(...) 5. adj. Col. Dicho de un terreno: Del dominio eminente del Estado, susceptible de apropiación privada, mediante ocupación acompañada del trabajo, o de la adquisición de bonos del Estado". Tomado de https://dle.rae.es/bald%C3%ADo?m=form

[50] Entendida de manera general como un conjunto de medidas legislativas que regulan tanto la tenencia de la tierra como el uso de la misma. Como se verá más adelante, en Colombia han habido varios intentos para diseñar e implementar una reforma agraria. No obstante, los fracasos, el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno y las antiguas FARC, establece en su capítulo primero una Reforma Rural Integral (RRI) con mecanismos, planes y programas con los cuales se espera, entre otras cosas, "solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración".

las nacientes urbes carecían o tenían muy poco valor. A mediados del siglo XIX, los primeros colonos[51] migraron a zonas deshabitadas -tierras medias y bajas- de frontera agrícola[52] huyendo de las guerras civiles[53] en busca de tierra propia para subsistir y comerciar. Esto generó el incremento de cultivos y la agricultura en dichas zonas, la mejora en medios de transporte y comunicación, y la adopción de una cultura de exportación; de modo que el precio de la tierra aumentó (Fajardo Montaña et al., 1998).

Como estrategia para estimular el poblamiento de las vastas regiones del país y al mismo tiempo recaudar impuestos e incentivar el crecimiento económico, los gobiernos de la época implementaron una política, para muchos contradictoria, con la que pretendían que los baldíos se convirtieran en un medio de distribución equitativa de la tierra a favor de los colonos y, al tiempo, en una de las escasas fuentes de riqueza para un país en quiebra[54] (Montalvo, 1914). Por ello, de un lado se emitieron bonos de deuda pública que fueron posteriormente redimidos con el otorgamiento de tierras baldías por valores irrisorios, de otro, se legisló a favor de otorgar tierra "a quien la trabaje". No obstante, según algunos autores (Parsons, 1961; Balcázar et al, 2001; Machado Cartagena, 2009; Palacios, 2011), la balanza se inclinó a favor de los empresarios, pues "desde este punto de vista económico, resulta lógico vender la tierra al mejor postor, en lugar de regalarla" (LeGrand, 2016:27). Asimismo, se otorgaron concesiones de grandes extensiones de bienes baldíos[55] a favor de "políticos y generales de los partidos Liberal y Conservador, médicos, abogados, importadores,

[51] En el texto usaremos el término "colono" para referirnos a los primeros pobladores rurales, que acuden a zonas despobladas, generalmente vírgenes, con el objetivo de desmontar y preparar tierras nuevas para la agricultura.
[52] Aunque actualmente se entiende por *frontera agrícola* el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas en las que estas actividades están excluidas por la ley, en este apartado tomaremos el término para relacionar aquellas zonas dedicadas a actividades agrícolas, frontera con otras tierras, generalmente zonas de bosque y otras zonas sin dedicación económica.
[53] Revueltas y enfrentamientos de carácter regional y nacional surgidas tras la declaración de independencia, inicialmente entre bandos federalistas y centralistas y posteriormente entre conservadores y liberales.
[54] Derivada de los gastos de las guerras de independencia y la financiación de la naciente república.
[55] "Desde 1820 hasta 1870 la política de baldíos de Colombia estuvo basada en una preocupación fundamental: la de financiar un gobierno en quiebra. La guerra de la independencia había dejado a Colombia abrumada con la deuda externa más alta de todos los países suramericanos. (...) A partir de 1830, los baldíos representaron un ingrediente esencial dentro del sistema crediticio del Estado. El congreso colombiano emitía bonos y vales territoriales redimibles por baldíos, a fin de respaldar la deuda nacional y pagar a los veteranos de la independencia". Catherine LeGrand. Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950) 2016. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Página 28

terratenientes, propietarios de minas, banqueros, ingenieros y empresarios del transporte" (LeGrand, 2016:65).

Los crecientes intereses sobre las tierras públicas debido a la apertura de mercados de ultramar fruto del potencial productivo y extractivo de la tierra dieron lugar al surgimiento de los conflictos por su ocupación y posesión:

> (...) los empresarios territoriales empeñados en construir nuevas propiedades mostraban interés no por baldíos vírgenes inexplotados sino por los que ya estaban ocupados por colonos. (...) Tal conducta estaba basada en un claro razonamiento económico. El territorio elegido por los colonos era por lo general, fértil, con acceso a los mercados. Más importante todavía, las tierras de los colonos estaban ya desmontadas y listas para la producción. Para formar una hacienda cafetera o sembrar nuevos pastos había que desbrozar la selva y sembrar un par de cosechas de maíz para activar el suelo (LeGrand, 2016:68).

Según LeGrand, estos "empresarios territoriales"[56] se valieron de numerosos métodos, legales y de hecho, para apropiarse de predios baldíos de gran extensión: (*i*) A través de la alteración de los linderos: para la época, los solicitantes de concesiones de tierras baldías tenían la obligación de realizar la medición de la extensión y límites de los predios en cuestión. Esto se hacía con base en referencias naturales como ríos, árboles, riachuelos, piedras, etc. Aprovechando la ausencia de medios técnicos para verificar la exactitud de dichos límites, algunos solicitantes ampliaban los linderos superando en gran medida la extensión de tierra solicitada. (*ii*) Al ejecutarse un contrato de compraventa del terreno o una transferencia del dominio por herencia, las fronteras de los predios se alteraban, consiguiendo paulatinamente el incremento de los límites del terreno. (*iii*) Solicitudes de concesión de predios previamente ocupados: valiéndose de las dificultades que tenían los colonos para estar al tanto de los procedimientos administrativos que se tramitaban en la capital, los empresarios requerían la concesión de terrenos previamente ocupados. Una vez desbrozada y

[56] LeGrand denomina como empresarios territoriales "una amplia muestra de los sectores medio y alto de la sociedad colombiana. Algunos eran comerciantes, abogados terratenientes o políticos pertenecientes a familias prominentes en Colombia desde la época colonial. Otros eran individuos en ascenso: jóvenes ambiciosos de provincia que iban a Bogotá o Medellín en busca de educación superior y que se quedaban allí para hacer fortuna. Otros eran caciques políticos, tenderos y prestamistas conocidos solo en los pueblos de frontera donde habían fijado su residencia. Pese a lo diverso de esos antecedentes, los empresarios compartían ciertas características: todos tenían recursos económicos y conexiones políticas, y todos buscaban aprovecharse de las nuevas oportunidades creadas por el crecimiento de la economía exportadora" (LeGrand, 2016: 62)

cultivada la zona por los colonos, los dueños de la licencia denunciaban, título en mano, como invasores a los colonos allí establecidos. Ante esta situación, el colono, para no ser desalojado, se convertía en arrendatario de la misma tierra que había ocupado y trabajado. (*iv*) También se incluyen otros métodos de apropiación como el impulso de procedimientos administrativos, la intimidación y la fuerza (LeGrand, 2016: 71, 126 y 128).

> (...) Cruel caso. Siempre ha sido así. Mi padre fue aserrador y fue también colono en el Caño San Carlos, cerca de Montería[57], y cuando las cosas echaron a verse mal y los ganaderos a empujar campesinos para afuera, el hombre pensó que había demasiada tierra baldía para dejar la vida en una cerca de púas (Molano, 2001: 55).

La disposición de grandes extensiones de tierras despobladas y aptas para el cultivo no fue garantía de acceso equitativo a las mismas. Todo lo contrario: las cifras indican que la magnitud de estas estrategias de apropiación fue tal que se dio una progresiva concentración de la propiedad rural desde finales del siglo XIX e inicios del XX (Machado Cartagena, 2009). Algunas cifras son elocuentes al respecto: entre 1827 y 1931 el 92,4% de la tierra adjudicada se entregó al 24% de los solicitantes, entre quienes se incluían tenedores de bonos de deuda y grandes cultivadores, en tanto que el restante 76% de los adjudicatarios recibió tan solo el 7,6% de la tierra (Montoya, 2010). En cuanto a las extensiones de tierra entregadas por el Gobierno, se tiene que más de las tres cuartas partes de todo el territorio otorgado se repartió en concesiones de 1001 hectáreas o más. Según LeGrand (2016)

> algunos empresarios recibían más de una concesión grande, lo cual era perfectamente legal mientras las concesiones no lindaran entre sí. De 1875 a 1895, diez comerciantes de Bogotá obtuvieron 33 concesiones que abarcaban más de 200.000 hectáreas en el occidente de Cundinamarca, el sur del Tolima y los Llanos (82).

Esta política privatizó de facto las tierras públicas en el país, y se convirtió en causa fundamental en la

> consolidación de latifundios en Colombia a fines del siglo XIX y comienzos del XX. La conversión de arrendatarios de las familias de colonizadores establecidas allí fue un elemento importante para la creación de una fuerza laboral campesina a disposición de las nuevas haciendas. Los empresarios colombianos que afirmaban su dominio sobre los baldíos les quitaron a muchos campesinos su libre acceso a la tierra, y los

[57] Capital del departamento de Córdoba, ubicado al noroccidente del país en la región Caribe Colombiana.

> relegaron así a una posición subalterna dentro de la economía exportadora en expansión. La imagen de una frontera democrática era un espejismo: la existencia de tierra barata en abundancia no condujo a su distribución más equitativa ni a una estructura social más libre en la mayoría de las fronteras. (LeGrand: 259)

Finalmente, entre 1910 y 1934 se adjudicaron 1.013.466 hectáreas, de las cuales el 91,6% correspondían a extensiones superiores a las 20 hectáreas, y sólo el 8,84% se concedieron a pequeños productores (Machado Cartagena, 2009: 287). Lo anterior "transformó el campo colombiano" ((LeGrand, 2016: 91) y "aseguró el predominio de la gran hacienda en el campo colombiano" (LeGrand, 2016: 78).

Hasta este punto las estrategias de colonización, por parte de los gobiernos de la época consistieron en: 1. La emisión de bonos y vales territoriales a favor de empresarios y precursores de la guerra de independencia, 2. La adjudicación de tierras a pequeños cultivadores, y colonos que vivían a lo largo de caminos nacionales (para el fomento de comercio entre regiones apartadas), 3. Las concesiones colectivas de baldíos para fundación de poblaciones (a favor de grandes grupos de colonos), y 4. Programas de incentivo de propiedad por el uso y explotación económica de la tierra. Todas estas con notables diferencias en cuanto al tamaño de la adjudicación, saliendo siempre menos beneficiados quienes carecían de los recursos para promover la explotación de grandes extensiones.

A comienzos del siglo XX, Colombia se fue consolidando como país exportador de productos agrícolas como plátano y café. Esto, sumado a la naciente industria del ferrocarril, la textil y la de hidrocarburos, provocó que miles de hectáreas y de trabajadores fueran destinados a la producción nacional. Las cuadrillas de trabajadores incluían habitualmente miembros de familias obreras y campesinas sin tierra. No obstante, "aunque la producción aumentó, la pobreza persistió" (LeGrand, 2016: 138), especialmente en las zonas rurales del país.

En un posterior apartado se tratarán con más detalle las estrategias de los colonos para reivindicar sus derechos sobre la tierra. Por el momento, baste decir que los conflictos agrarios entre propietarios, empresarios y campesinos se acentuaron entre los años veinte y treinta, al confluir el surgimiento de los primeros movimientos sindicales en las áreas rurales y urbanas del país con la crisis económica de 1929 (Machado

Cartagena, 1991). A las demandas de acceso por títulos de propiedad, se sumaron las relacionadas con el cumplimiento de los derechos de los cultivadores y aparceros, además de mejoras en las condiciones de trabajo de los obreros de la industria.

Estos años se diferenciaron de los anteriores porque

> (...) se desató un ciclo de movilizaciones sociales y se fundaron los primeros partidos de izquierda. Aparecieron además ligas campesinas y organizaciones obreras alrededor de un polo político de izquierda, transformaciones que se vieron reflejadas en la aparición de periódicos y en la realización de mítines, encuentros nacionales, tomas callejeras e invasión de tierras (Wills, 2015: 8).

Parte de las demandas se hacían con base en la mencionada ambigua política de los gobiernos de la época, que desde finales del siglo XIX crearon un marco normativo[58] que fomentó el uso productivo de las tierras públicas y los derechos a la movilización obrera (Machado Cartagena, 2009), de manera que los campesinos que tomaron parte en los reclamos entendieron que estos estaban en armonía con el propósito del Gobierno nacional, razón por la que no buscaban su revocación sino más bien conseguir su apoyo.

Un ejemplo que da cuenta de la importancia de estos movimientos en la época es la huelga de 1924 contra la *Tropical Oil Company* (Troco), ubicada en la ciudad de Barrancabermeja, en el oriente del país. Entre otros puntos, los cerca de 3.000 trabajadores exigían un aumento en el pago del jornal de 1,5 a 2 pesos. Sin embargo, después de varias semanas de protestas y diálogos, las demandas no fueron aceptadas por la empresa. 1.200 obreros fueron despedidos, entre ellos el dirigente de la huelga, y otros tantos fueron encarcelados (El Tiempo, 1999).

Un segundo caso tiene que ver con el cese de actividades por parte de los trabajadores de la *United Fruit Company*, que enfrentó en 1928 una huelga convocada por la Unión Sindical de Trabajadores del Magdalena. Los reclamos de los trabajadores incluían un aumento del 50% en el pago del jornal, la contratación directa por parte de la empresa

[58] Es el caso de las leyes 61 de 1874 y 48 de 1882, que confieren el derecho de propiedad sobre terrenos baldíos que sean cultivados, y la Ley 78 de 1919, que reguló por primera vez el derecho a la huelga, a la negociación colectiva y a la conformación de tribunales de arbitramento en los conflictos laborales.

y mejoras en las condiciones sanitarias y de vivienda. Entre el 5 y el 6 de diciembre la protesta fue reprimida por tropas del ejército, causando un número aún hoy indeterminado de fallecidos: algunos informes oficiales reportan 47, mientras que otros estudios estiman en 2.000 el número de muertos (*El Tiempo*, 1998).

Este último ejemplo es especialmente representativo, no solo por los debates que sigue suscitando la actuación del Gobierno durante la masacre, sino, además, por los conflictos de tierras surgidos durante la expansión de las actividades de la empresa en la región, pues el interés sobre la tierra ocasionó un alza en los precios de la propiedad cuando gran parte de ella estaba siendo ocupada por colonos. Algunas familias buscaron e hicieron uso de viejos títulos coloniales para vender los predios ocasionando el desalojo de sus ocupantes. Así la empresa llegó a obtener más de 50.000 hectáreas de tierras baldías para la producción (LeGrand, 2016: 65).

Estas disputas empiezan a convertirse en lo que varios autores (Balcázar, 2001; Machado Cartagena, 2009; Palacios, 2011) han denominado como las "causas estructurales" del conflicto que persiste hasta hoy.

1.1.2. "La Violencia"

A comienzos del siglo XX Colombia ya había pasado por catorce guerras regionales y ocho de carácter nacional (Sánchez, 1986). Con cada ola de violencia la polarización entre la población aumentaba. Los problemas derivados por el acceso inequitativo a las tierras baldías, las disputas por la propiedad y los incipientes movimientos por las mejoras en las condiciones de los trabajadores de la industria agraria y de hidrocarburos persistieron, e incluso se profundizaron el 9 de abril de 1948 con la revuelta ocasionada por el homicidio de Jorge Eliecer Gaitán, reconocido líder político, disidente del partido liberal y precandidato a la presidencia de la República, quien representaba una alternativa a los partidos políticos tradicionales de la época: el Liberal y el Conservador.

Lo que comenzó como un levantamiento de carácter local se extendió a varias regiones del país, desatándose una violencia sin precedentes y una consecuente crisis institucional (Machado Cartagena, 2009)[59], calificada por algunos como un "derrumbe parcial del Estado" (Oquist, 2010: 173)[60].

La división dentro de la sociedad llegó al punto que,

> (...) dentro de los partidos políticos se constituyeron agrupaciones armadas con diferentes niveles de organización: de un lado, la policía chulavita y los pájaros (asesinos a sueldo), al servicio del Gobierno conservador; del otro, las guerrillas liberales y las autodefensas comunistas (CNMH, 2013: 112).

El odio era atizado por los dirigentes con el fin de promover el exterminio del contrario, pero la violencia la llevaban a la práctica, generalmente, campesinos pobres de las zonas rurales y apartadas. Por un lado se avivó el odio a través "del púlpito y de la prédica de algunos jerarcas de la Iglesia y se reforzó a través del Ejército que, para la década del treinta, estaba aún bajo el control del Partido Conservador" (Wills, 2015:9). En el bando contrario, el partido comunista, en la clandestinidad, aprovechó la coyuntura "y envió algunos emisarios a las regiones, para organizar al movimiento campesino en una actitud de autodefensa" (Machado Cartagena, 2009: 310).

Una postura distinta tiene la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición[61] en el Informe Final, donde califica como un *mito* la afirmación que reduce el origen de *La Violencia* a la confrontación bipartidista que

[59] Machado (2009) explica de la siguiente manera la crisis desatada durante los Gobiernos del Partido Conservador de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez "En 1949 (...) se perfilaba una especie de plan de exterminio manejado por los conservadores. No hubo manifiesto que parara la violencia y, en mayo, los liberales rompieron cualquier colaboración con el gobierno. El clímax de la violencia llegó al parlamento en diciembre de 1949. Ospina cerró el Congreso en noviembre y la dictadura civil se abrió paso con el triunfo de Laureano Gómez en las elecciones de noviembre de ese año. Laureano se posesionó como presidente en agosto de 1950 y se agudizaron la desestabilización, la violencia y la coacción, generándose la mayor crisis institucional del siglo XX." (227)

[60] Las manifestaciones de este quiebre, según el autor, se pueden apreciar en: "1) la quiebra de las instituciones políticas establecidas; 2) la pérdida de la legitimidad del Estado para una porción considerable de la población; 3) las contradicciones dentro del aparato armado del Estado; y, 4) la ausencia física del Estado en algunas zonas del país" (Oquist, 2010: 189).

[61] La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición es una de las tres instituciones que componen el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* creado en virtud del acuerdo de paz de 2016 junto con la Comisión de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz.

estalló el 9 de abril, sosteniendo que "la respuesta liberal y comunista se produjo cuando los campos colombianos ya habían sido manchados de sangre por las confrontaciones en las que las fuerzas oficiales fueron actores determinantes" (Comisión de la Verdad, 2022: 52) y que la decisión de alzarse en armas de algunos grupos campesinos en distintas zonas del país no fue más que una forma de resistencia a los ataques de las fuerzas del Estado. Esta afirmación la sustenta en una serie de hechos que dan cuenta de la preexistencia de un conflicto rural generalizado en contra de los campesinos liberales por parte de policías locales afines al Gobierno conservador y civiles armados.

Esta teoría puede ser parcial en el sentido que omite el contexto político en el que se enmarca este suceso: el auge económico de la posguerra, el aumento de las exportaciones y la bonanza cafetera. A nivel global, los efectos de la guerra fría se sienten en América Latina; por un lado, con el surgimiento las revoluciones comunistas en China y Cuba, que influyen en la creación y formación de grupos guerrilleros en Colombia[62]; de otra parte, con la llegada de misiones norteamericanas[63] que definían la ruta en los procesos de modernización en diversos campos como la educación y la economía nacional. De este modo, las "élites políticas, especialmente conservadoras, interpretaron la movilización social como resultado de la intrusión de actores ajenos al devenir nacional" (Wills, 2015:9). A su vez, "los intentos de recuperación militar del territorio y de erradicación de las prácticas delincuenciales,

[62]Dos testimonios dan cuenta de la influencia de los líderes revolucionarios cubanos en el surgimiento del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia. En palabras de Alonso Ojeda, excomandante del ELN: "El impacto del triunfo cubano comienza a revolucionar nuestros espíritus y nuestros corazones (…) Cuba ha abierto las puertas a centenares de estudiantes no solamente de Colombia sino de toda América Latina. Los jóvenes deciden no seguir estudiando y asumir una actitud de defensa de ese logro (…) no son pocos los jóvenes latinoamericanos que entran a formar parte de los destacamentos militares cubanos" (Behar, 1985: 43-44) Por su parte, Pablo Beltrán, fundador, miembro del Comando Central del ELN y jefe del equipo negociador entre esa guerrilla y el Gobierno colombiano, escribe: "El ELN nace con un influjo muy fuerte de la Revolución Cubana (…) el Che estuvo pendiente de todo el proyecto desde su surgimiento. En el grupo de estudiantes que lo concibió había muchas diferencias, y el Che desempeñó una labor de arbitraje entre ellos, para que hubiera unidad y para que el proyecto cuajara mediante la convergencia de las distintas vertientes de la izquierda que formaban parte de él" (Beltrán, 2008: 7)

[63] Es el caso de la Misión Kemmerer, que introdujo cambios en los sistemas monetarios, bancarios y fiscales del país; la Misión del Banco Mundial en 1950 y 1960, que dio lugar a la creación de la Corporación para el Desarrollo del Magdalena Medio; la Misión Rockefeller, que en 1949 intervino en la política agraria y que dio lugar a la creación del Departamento de Investigaciones Agropecuarias (DIA), entre otras. (Machado, 2009:283)

fueron entendidos por la izquierda como una confabulación nacional e internacional de la derecha contra los grupos comunistas" (CNMH, 2013: 117).

A partir de este momento se estableció una política de "mano dura" por parte del entonces presidente Laureano Gómez cuyas medidas incluían el establecimiento definitivo del estado de sitio, la suspensión de las Cortes y la reducción de las libertades civiles. Ante esta situación, algunos líderes de los partidos Liberal y Conservador que veían como una amenaza para la ya debilitada institucionalidad del país las reformas legales de corte autoritario impulsadas por el presidente, apoyaron el golpe de estado del Teniente Coronel Gustavo Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953.

La misión principal del nuevo Gobierno sería reinstalar el orden y la paz, y buscar el desarme de las autodefensas campesinas a través de una amnistía general (Pizarro, 1989: 12), para que los grupos del Llano, Antioquía y Santander depusieran las armas. Sin embargo, otros tantos se resistieron[64] y la violencia continuó sin que se cumpliera el objetivo del Gobierno militar. Esta situación tuvo como consecuencia en 1958 el establecimiento de un pacto de alternancia en el poder entre los partidos Liberal y Conservador conocido como el *Frente Nacional*, acuerdo que excluyó inicialmente, la participación democrática de movimientos alternativos en cualquier cargo administrativo del Gobierno y de elección popular. Además:

> Se aprobaron decretos legislativos expedidos bajo la figura de los estados de excepción que respondían al desafío guerrillero con recortes de derechos y garantías procesales. Algunas de las medidas adoptadas en este período retomaron figuras como la justicia penal militar para juzgar civiles con el agravante de que los delitos juzgados como conexos se ampliaron hasta el punto de incorporar las huelgas y las tomas; también se aprobaron la autorización para crear listas de sospechosos de actividades subversivas y la detención de personas con presuntos vínculos con las guerrillas sin orden judicial (Wills, 2015: 18).

[64] Las razones de eta negativa al desarme las expone Molano: "Tras un corto período de desconcierto las guerrillas del Bloque Sur o El Davis no aceptaron los términos de Rojas, pues sospecharon que los limpios [guerrillas liberales de los Llanos] se volverían aliados del Gobierno y cambiarían sus viejos fusiles por armas de dotación oficial contra los comunes [autodefensas comunistas], como en efecto sucedió" (2015: 36).

A pesar de los reveses destacados, otros autores (Giraldo, 2015; Sanín, 215; Pécaut, 2015) rescatan algunos avances durante los dieciséis años de vigencia del pacto: (*i*) el fortalecimiento institucional con el surgimiento de nuevos actores políticos disidentes como el MRL (Movimiento Revolucionario Liberal), la ANAPO (Alianza Nacional Popular) y el Frente Unido, del sacerdote Camilo Torres –recordado integrante del ELN–; (*ii*) la revolución educativa que permitió un acceso sin precedentes a las escuelas públicas y universidades; (*iii*) la creación de publicaciones críticas y disidentes como "el semanario *Voz de la Democracia*, su revista *Documentos Políticos* y, más tarde, su revista teórica *Estudios Marxistas*" (Giraldo, 2015:77); y, finalmente, (*iv*) el desescalamiento del sectarismo bipartidista, y, en consecuencia, una reducción considerable en el número de víctimas por la violencia derivada del mismo (Pizarro, 2015: 30).

Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, el conflicto continuó pero bajo la lógica de "dos modelos de sociedad percibidos como antagónicos, en el marco del orden mundial bipolar propio de la Guerra Fría (1947-1991)" (Pizarro, 2015: 29).

Para finalizar, la magnitud de los daños causados durante esta etapa de la historia de Colombia dan cuenta de la grave situación que antecede al inicio del conflicto armado contemporáneo.

Hasta 1962 se contabilizaron 200.000 muertos (Guzmán, 2006: 292). Otras estimaciones[65] descritas en el informe del Grupo de Memoria Histórica sitúan el número de víctimas en "16.219 entre 1949 y 1957, sin incluir los muertos habidos con fuerzas regulares del Ejército, ni en masacres colectivas". El número de desplazados forzados se contabilizó en 321.621 personas. Además un 42,82% de las tierras fueron abandonadas transitoria o permanentemente (CNMH, 2013: 113). "El hecho es que la *Violencia* fue, como ya se anotó, un fenómeno predominantemente rural" (Bushnell, 2016: 294).

[65] Como un Informe de la Secretaría de Agricultura del Tolima de 1959 citado por el Grupo de Memoria Histórica.

1.2. El conflicto armado

Como antecedente fundamental en la historia de los movimientos campesinos, en este apartado se hará una breve referencia al surgimiento de la guerrilla de las FARC, teniendo en cuenta que, a diferencia de otros grupos guerrilleros, fue un movimiento de origen esencialmente campesino.

A finales de los años cincuenta, buena parte del territorio nacional contaba con presencia de grupos de autodefensa campesina[66]. El registro incluía treinta y tres comandos armados, doce de ellos ubicados en el suroccidente del país (Molano, 2015: 34). Dada la expansión y el poder que los rebeldes estaban adquiriendo en las regiones donde operaban, las fuerzas de seguridad del Estado incrementaron la persecución sobre lo que fue denominado por el Gobierno como "repúblicas independientes". En mayo de 1964, el presidente Guillermo León Valencia lanza la operación *Marquetalia,* en el Tolima, lugar en el que se encontraba un grupo de hombres liderado por Manuel Marulanda Vélez, alias *Tirofijo.* Después de varios días de cruentos enfrentamientos, el grupo huye al sur, donde sus miembros se reorganizan y posteriormente, en 1966, acatando los lineamientos del Partido Comunista Colombiano[67], se constituyen en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC.

Existe una inagotable discusión entre los estudiosos de la historia contemporánea sobre las causas y circunstancias que llevaron a este grupo de campesinos armados a establecerse, no como una fuerza de resistencia, sino como un ejército que busca tomar el poder. Algunos autores debaten la postura que presenta dicha decisión como la única y última vía de defensa posible ante el acoso del Estado. El Centro de Memoria Histórica en su texto *Guerrilla y población civil* afirma que por parte del grupo armado se ha construido un discurso que justifica la rebelión y tiende a "promover una violencia obligada" y a "presentar a las FARC como víctimas del Estado" (2014: 20). Argumento que también incluye el hecho de que tanto la propia guerrilla, o muchos

[66] Específicamente regiones como Sumapaz, centro del país, Santander, en el oriente, Cauca, Tolima y Caquetá, en el occidente y sur del territorio nacional.

[67] En 1961 el Partido Comunista Colombiano celebra su IX Congreso, en él se aprueba la tesis de "la combinación de todas las formas de lucha", que incluye la posibilidad de alcanzar la revolución no solo por la vía pacífica, sino, además a través de la lucha armada (Pizarro, 1991: 182; Pécaut, 2015:25).

de sus miembros reincorporados a la vida civil fueron y han sido víctimas de graves abusos y violaciones a los derechos humanos, como se verá más adelante con el caso de la Unión Patriótica.

Esta es la línea que acoge la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición[68] en el Informe Final presentado en el 2022. Allí afirma que "la muerte y el dolor producidos por el Estado serían el sello que marcaría la decisión de comunidades enteras de hacerle la guerra al establecimiento (…) sin la agresión previa del Estado no se puede explicar el surgimiento de las insurgencias campesinas en Colombia" (Comisión de la Verdad, 2022:71).

Parte de las imágenes y símbolos que han sido usados recurrentemente en el discurso guerrillero, es justamente el asedio a Marquetalia, que algunos califican como "mito fundacional" (Garzón, 2019) replicando la versión que otros teóricos han desarrollado con base en las "memorias" de Jacobo Arenas y Manuel Marulanda Vélez, fundadores del grupo insurgente.

El debate entre quienes reafirman y quienes critican el "carácter épico" (Olave, 2013) del relato se centra fundamentalmente en tres aspectos: (*i*) el contexto político global y su injerencia en la operación militar, (*ii*) el número de unidades militares que intervinieron en el suceso y (*iii*) el escenario político local.

Sobre el contexto global de la operación *Marquetalia*, Giraldo (2015) y Molano (2015) la sitúan como parte del *Plan Laso,* o *Latin American Security Operation,* diseñado en Washington en el marco de la política de contrainsurgencia postrevolución cubana, cuyo fin era el de desarticular los enclaves del comunismo representados en esta especie de zonas independientes del mismo Estado. No obstante, aunque la Fuerza Pública ha desmentido oficialmente la participación internacional en el diseño de las operaciones militares de la época, las evidencias demuestran que esta y otras acciones

[68] La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición es una de las tres instituciones que componen el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* creado en virtud del acuerdo de paz de 2016 junto con la Comisión de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz.

sí contaron con la intervención del Gobierno de los Estados Unidos (Pizarro Leongómez, 2004).

Respecto al número de hombres que combatieron durante el asedio, según el Ejército, sus efectivos "apenas pasaban de 1.200 hombres". Por su parte, la guerrilla sólo contaba con 30 hombres armados que, según su relato, se enfrentaron a "16.000 soldados, 400 unidades aerotransportadas apoyadas por aviones T-33 y por siete helicópteros" (Molano, 2015: 579).

Con relación al escenario local en el que se genera la operación militar, el Gobierno de León Valencia la calificó como una región de urgente pacificación donde "los violentos habían establecido su dominio sin sujeción a ninguna clase de autoridad" (Lara, 2015). De otra parte, autores como Molano (2015) describen la zona como un lugar en la que

> (...) los bienes eran colectivos y la comida muy escasa. Los adultos salían a buscar alimentos o a realizar operativos militares; las mujeres cosían, lavaban la ropa y preparaban alimentos; los viejos cultivaban maíz, fríjol, yuca, plátano y caña panelera, y los niños ayudaban en diversas labores, incluida la preparación militar en el comando «Batallón Sucre». Había hospital, campo de paradas, fábrica de cotizas, almacén general o comisariato, comedores generales, armería, escuela, guardería, juzgado, y se llegó a construir refugios antiaéreos. Más que una táctica de autodefensa, fue una alternativa obligada (Molano, 2015: 576)

Quienes critican esta versión señalan el uso simbólico de estas zonas dominadas por los grupos de autodefensa como un territorio rural ideal que "[e]ncarna el deseo que tenían los colonos de la frontera [agrícola] de un mundo ausente de terratenientes y conformado por pequeños propietarios independientes", según Uribe Calderón (cit. en Olave, 2013).

Al nacimiento de las FARC le sigue, ese mismo año, la creación del Ejército de Liberación Nacional (ELN), de orientación marxista-leninista. Conformado inicialmente por estudiantes y jóvenes del Partido Comunista y el Movimiento Revolucionario Liberal. Posteriormente, en 1967, se funda el Ejército Popular de Liberación (EPL), de orientación maoísta.

El imaginario del "enemigo internacional" o de "agresión externa" se mantuvo de lado y lado de la sociedad polarizada, en buena parte porque, como se ha visto,

Colombia, igual que otros países de América Latina, fue el escenario de práctica de programas diseñados en el marco de la Guerra Fría. Tal es el caso de Alianza *para el Progreso*, un plan de ayuda económica y social en el que el país recibió cerca de 833 millones de dólares (Vega, 2015: 17) y cuyo objetivo era "evitar sublevaciones sociales que llevaran a países considerados de «su» órbita a pasarse al «campo enemigo» comunista" (Wills, 2015: 15).

La lista de programas también incluye el *Estatuto de Seguridad Nacional* (Decreto 1923 de 1978), hijo de la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, el cual fue expedido en medio del estado de sitio que vivía el país, declarado por el entonces presidente Julio César Turbay (1978-1982) debido a los crecientes "homicidios, secuestros, sedición, [y] prácticas terroristas dirigidas a desvirtuar el régimen republicano vigente"[69]. El Estatuto proscribió la protesta social, endureció las penas para delitos como el secuestro, la rebelión, la asonada o la sedición. Asimismo, limitó la libertad de prensa y otorgó facultades judiciales a las fuerzas militares y a la policía. La consecuencia fue una ola de denuncias por violación a los Derechos Humanos, como desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias ejecuciones extrajudiciales, entre otras. Para Molano estos programas fueron "dos caras de la misma moneda o, si se quiere, la combinación de todas las formas de lucha de EE. UU" (2015: 32).

Con el endurecimiento de las medidas del Gobierno, la acción de las guerrillas se incrementó y el conflicto escaló hasta extenderse a las zonas urbanas del país. En 1982 Belisario Betancur asume la presidencia de la República con la promesa de poner fin a la crisis sociopolítica, razón por la que expide la Ley General de Amnistía (Ley 352 de 1982), logrando la firma de acuerdos de cese al fuego y tregua con las guerrillas de las FARC, el ELN, el EPL y el M-19[70]. Durante el proceso de diálogo, las FARC funda el partido Unión Patriótica (UP)[71], que tuvo gran acogida en las elecciones a las

[69] DECRETO 1923 DE 1978 (septiembre 06) Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados. Disponible en http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1870140

[70] El Movimiento 19 de Abril (M-19) fue una guerrilla urbana que protagonizó el robo de la espada de Bolívar en 1974, el robo de armas del Cantón Norte en 1979, la toma de la Embajada de la República Dominicana en 1980, la toma del Palacio de Justicia en 1985 y el secuestro de Martha Nieves Ochoa en 1981, entre otros.

[71] El 30 de enero de 2023 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró mediante sentencia condenatoria que el Estado de Colombia es responsable por las violaciones de derechos Humanos cometidas en

corporaciones públicas[72]. No obstante, tras el fracaso de los acuerdos de paz y el surgimiento de los grupos paramilitares, volvieron las confrontaciones y se inició la persecución y el exterminio de los miembros de dicho partido político:

> En total fueron asesinados dos candidatos presidenciales —Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa—, ocho congresistas, 13 diputados, 70 concejales, 11 alcaldes y miles de sus militantes. Los asesinatos fueron perpetrados por grupos paramilitares, miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado (Ejército, Policía secreta, Inteligencia y Policía regular), muchas veces en alianza con narcotraficantes, según lo han documentado los fiscales de Justicia y Paz (CNMH, 2013: 142).

Como lo indica el Grupo de Memoria Histórica, para la década de los ochenta, tanto el narcotráfico como el paramilitarismo eran ya parte del trágico relato del conflicto armado en Colombia. El surgimiento y expansión de estos factores está estrechamente relacionado, porque "las mafias del narcotráfico fueron aliadas militares del establecimiento en la lucha antisubversiva. Por ello se toleró que se crearan ejércitos privados, que les sirvieron además para controlar territorios seguros para el negocio de las drogas" (Reyes, 2016: 123).

La creación de pequeños ejércitos privados contó con el apoyo de terratenientes, empresarios y políticos locales que interpretaron el paramilitarismo como una justa manifestación del derecho de legítima defensa ante los robos, secuestros, extorsiones y homicidios de las guerrillas. De hecho, la conformación de autodefensas civiles armadas en el país ha estado respaldada legalmente, precisamente, desde la década de los sesenta, con el Decreto Legislativo 3398 de 1965[73], expedido en el marco del estado de sitio, que permitió al Ministerio de Defensa, a través de sus comandos "la adjudicación de armas consideradas de uso privativo de las fuerzas armadas, a manos de particulares, [que] colaboren activamente en la defensa del territorio y del orden público"[74]. Luego de la declaratoria de inconstitucionalidad de esta norma, en los años

perjuicio de más de seis mil víctimas integrantes y militantes del partido político Unión Patriótica ("UP") https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_09_2023.pdf.

[72] Logrando la elección de "14 congresistas en el Senado y para la Cámara 18 diputados en 11 asambleas departamentales y 335 concejales en 187 concejos. En las elecciones presidenciales obtiene alrededor de 350.000 votos, superando las cifras electorales de los dos meses anteriores siendo, en ese momento la mayor votación en la historia de una agrupación de izquierda" (Pataquiva, 2009: 166)

[73]Convertido en legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968.

[74] DECRETO 3398 DE 1965 "Por el cual se organiza la defensa nacional" Artículo 33, parágrafo 3º.

ochenta, el Ministerio de Defensa publicó el Reglamento de Combate de Contraguerrilla (EJC-3-10), que ordenaba "organizar militarmente a la población civil para que se proteja contra la acción de las guerrillas"(Gallón, 2013: 28). No obstante, a la suspensión de dicho reglamento en 1989, le siguió la expedición del decreto ley 356 de 1994, mediante el cual se crearon las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada, más conocidas como *Convivir*.

Pese a los esfuerzos del poder judicial por limitar y regular[75] la acción de estas asociaciones, su expansión y vinculación con los ejércitos privados ilegales fue irreversible. Un sector importante de las élites políticas, económicas y militares protegieron, financiaron y actuaron en una "causa común" con los paramilitares. Entre unos y otros se fueron tejiendo vínculos en los que aportaban, no sólo recursos, conexiones y conocimientos, sino sus propios intereses: "Unos querían protegerse de la extorsión; los otros detener el comunismo y ganar la guerra; los de más allá proteger sus pistas, laboratorios y negocio; los políticos, sus feudos y sus votos" (Wills, 2015: 35).

En medio de este contexto de intereses económicos y políticos, la población civil, los campesinos y las organizaciones campesinas fueron el principal blanco de violencia y estigmatización. En su informe final, el Centro Nacional de Memoria Histórica reproduce un panfleto que fue usado por los paramilitares para "difundir animadversión" en contra de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare ATCC, una organización fundada en 1987 en el departamento de Santander, que en 1990 sufrió el asesinato de tres de sus líderes por parte grupos paramilitares en connivencia con miembros de la fuerza pública.

> ¡Alerta! Ciudadano de Cimitarra: las guerrillas comunistas de las FARC-UP[76] después de haber perdido sus dominios en una amplia zona del Magdalena Medio, donde

[75] La Corte Constitucional a través de la "Sentencia C-296 de 1995, que declaró inconstitucional la posibilidad de autorización para conformar grupos de Fuerza Pública distintos a las Fuerzas Militares y a la Policía; y la Sentencia C-572 de 1997, por la cual declaró constitucional la existencia de las Convivir, pero limitó elementos importantes, como el tipo de arma que podían usar sus miembros, que el control que sobre ella ejerciera la Superintendencia de Vigilancia tenía que ser obligatorio, y que no estaban autorizadas para usar técnicas y procedimientos diferentes a los permitidos para otros servicios de vigilancia y seguridad privada" (CNMH, 2013:241).

[76] En el panfleto se remplaza la "EP" de las Farc-EP, por la "UP", haciendo referencia a la Unión Patriótica.

> fueron derrotados por las armas gloriosas de nuestro valiente Ejército colombiano con la colaboración decisiva de los grupos civiles de informantes, maliciosa y perversamente llamados "paramilitares", por los auxiliares urbanos y rurales de la subversión armada; pretenden ahora utilizar la eficaz estrategia de la publicidad, a fin de provocar la desmilitarización de nuestra región y con ello desbocar la más pavorosa ola de secuestros, extorsiones, boleteo y, en fin, emprender la reconstrucción del imperio de la muerte en esta pacífica región habitada hoy por los damnificados de la violencia asesina de las bandas guerrilleras de las FARC-UP jamás satisfechas de sus criminales fechorías en más de 30 años de sangrienta historia. ¡Atención! Usted no puede ser víctima de la ingenuidad. Despierte. Reflexione y denuncie. El 21 de mayo, el temible bandolero Braulio Herrera, integrante del cuarteto carnicero de las FARC-UP, dando un paso adelante en la orden de retomarse el Magdalena Medio Libre, organizó en compañía de varios frentes de las FARC-UP y con complicidad cobarde de varios "dirigentes campesinos" de la región de La India, la autodenominada "Asociación de trabajadores campesinos del Carare", cuyo fin es el de servir de fachada a las guerrillas comunistas ubicadas en la zona; absolutamente impotentes para obtener una victoria contra los valientes civiles y militares que desde hace algunos años los arrinconaron contra las montañas […] ¡No le mientan más a las buenas gentes de Cimitarra, señores camaradas de la asociación del Carare! Los criminales no pueden tener más amigos que sus propios cómplices (CNMH, 2013 :284).

Este nivel de dominio territorial no hubiera sido posible sin las relaciones de los paramilitares con empresarios y políticos regionales y nacionales. Parte de estas relaciones han quedado al descubierto en los procesos de la llamada "parapolítica", donde han sido juzgados y condenados varios gobernadores y congresistas de la República por sus alianzas con estos grupos[77]. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha condenado al Estado Colombiano por el actuar de los paramilitares con la aquiescencia de las fuerzas de seguridad durante las masacres de Mapiripán (1997), 19 comerciantes (1987), La Rochela (1989), Pueblo Bello (1990) e Ituango (1996).

> A esto se suman las confesiones de los paramilitares en sus versiones libres ante la Unidad de Justicia y Paz, que han develado la trama de relaciones con miembros de la Fuerza Pública que posibilitaron el accionar paramilitar. Al 31 de diciembre del 2012, la Unidad de Justicia y Paz reportó que compulsó a la justicia ordinaria incriminaciones por hechos delictivos confesados por los paramilitares contra 1.023 miembros de la Fuerza Pública (CNMH, 2013: 158).

[77] Ver el caso de Salvador Arana, Gobernador del departamento de Sucre; Alfonso Campo Escobar, Representante a la Cámara por Magdalena; Miguel de la Espriella, Representante a la Cámara por Córdoba; Juan Manuel López Cabrales, Senador del Partido Liberal Colombiano; Reginaldo Montes, Representante a la Cámara por Córdoba. Entre otros.

Respecto a las alianzas con el sector empresarial, un estudio sistemático de sentencias de los procesos de *Justicia y Paz*, hecha por Gustavo González (2020) arroja una lista de cerca de "12000 empresarios nacionales vinculados a procesos de investigación judicial por su presunta financiación de grupos paramilitares" (p. 101). En el plano internacional, en el año 2007, un juez del distrito de Washington DC condenó a la multinacional bananera Chiquita Brands International –antes, *United Fruit Company*– a pagar una multa de 25 millones de dólares por la financiación que brindó a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre 1997 y 2004[78] (*Department of Justice*, 2007).

La expansión y el fortalecimiento de los actores del conflicto tampoco hubiese sido posible sin la economía de la droga, de la cual también se beneficiaron las guerrillas, las cuales, a pesar de no haber reconocido su participación directa en la producción de narcóticos, sí lo han hecho con el llamado "impuesto al gramaje" sobre el procesamiento y transporte de cocaína. Así grupos como las FARC ampliaron su presencia territorial y capacidad militar: en la década de los noventa contaba con cerca de 12.000 combatientes (Molano, 2015: 594). El Informe Final presentado por la Comisión de la Verdad (2022) explica:

> Al principio, la guerrilla ejercía un papel regulador de la compra y venta de pasta base entre campesinos y compradores, pero ya en la década de los noventa participaba en prácticamente todos los eslabones de la producción y la comercialización en el interior del país (104).

Lo que sigue es el escalamiento del conflicto, sumado a la lucha del Estado con los carteles del narcotráfico y a la propia guerra que se engendró entre los carteles de Medellín y Cali. En 1998 asume la presidencia Andrés Pastrana con la promesa de hallar una salida a la crisis de violencia, razón por la que inicia un proceso de negociación con las FARC desmilitarizando una zona de 42.000 km² al sur del país. Debido a que no se pactó un cese de las hostilidades, durante los tres años de diálogo, se intensificaron las acciones militares y ofensivas por las dos partes. El Gobierno adoptó, junto con el Gobierno de Estados Unidos, el *Plan Colombia*, un programa de

[78] CRIMINAL CASE NO.: 07-055 (RCL)

lucha contra las drogas y modernización militar que contó con una inversión de cerca de 2.800 millones de dólares. Esta nueva estrategia de defensa fue duramente criticada por la guerrilla, que, a su vez, aprovechó la ausencia militar en la zona de despeje para consolidar un plan de incremento de la capacidad de combate y desdoblamiento de los frentes de guerra, ordenando nuevas incursiones armadas, secuestros de líderes políticos y empresarios, y emboscadas contra las fuerzas militares. En 2002, el presidente Pastrana dio por terminados los diálogos a raíz del secuestro del senador Jorge Eduardo Gechem. Durante este tiempo, los paramilitares "ampliaron cada vez más, y con total impunidad, su intervención en casi todo el país" (Pécaut, 2015: 39), cuestión que pasa a un segundo plano, debido al protagonismo del diálogo con la guerrilla.

Ante el fracaso de las negociaciones, llega a la presidencia Álvaro Uribe Vélez con la "Política de seguridad democrática", que promete un tratamiento fundamentalmente militar al problema de la violencia, mediante la confrontación armada directa, negando el carácter de actor político a la guerrilla y reconociéndola solo como una amenaza terrorista. Durante su gobierno, se expide la *Ley de Justicia y Paz* (Ley 975 de 2005), que implementa un mecanismo de justicia transicional que permitió, bajo fuertes críticas y cuestionamientos[79], el juzgamiento y reinserción de cerca de treinta mil miembros desmovilizados de los grupos paramilitares. También se dan fuertes golpes a la guerrilla de las FARC, pues varios de sus comandantes, entre ellos, Víctor Julio Suárez, alias "Mono Jojoy", Luis Édgar Devia, alias "Raúl Reyes", y Guillermo León Sáenz, alias "Alfonso Cano", son muertos en operaciones especiales del Ejército. Además, se redujeron sustancialmente las cifras de homicidios, secuestros y tomas guerrilleras a estaciones de Policía. Pese a esto, también se registró un aumento en las denuncias por desplazamiento forzado y otras violaciones a los derechos humanos,

[79] Parte de las críticas a la Ley tiene que ver con el bajo número de condenas, pues para el año 2020, de 238.019 crímenes registrados por La Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General, solo se habían emitido 70 sentencias condenatorias contra 588 exparamilitares, "en total, se les condena por 9.929 hechos que dejaron 38.426 víctimas. Entre tanto, hay 81.732 hechos en proceso judicial, es decir, sin sentencia, cometidos sobre 154.370 víctimas" (López, 2020). Asimismo, se cuestiona la falta de garantía para las víctimas en el trámite, pues según Uprimny (2006), el punto central de la ley, fue la formalización en el desarme de los combatientes, por tanto, el acceso a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición quedó supeditada a esta prioridad sin cumplir las garantías y los estándares establecidos en la legislación internacional a favor de las víctimas.

como la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales. Estas últimas salen a la luz pública en 2008 con el escándalo de los llamados "falsos positivos", una estrategia de incentivos militares que terminó con la vida de por lo menos 6.402 jóvenes[80] que fueron desaparecidos y posteriormente ejecutados por miembros de la Fuerza Pública, quienes los presentaron como guerrilleros muertos en combate (CNMH, 2013).

Tras ocho años de una fuerte persecución militar del Gobierno Uribe, se evidenció una clara reducción en el pie de fuerza de la guerrilla (Pécaut, 2015). Esto produjo una especie de acorralamiento hacia zonas fronterizas, selváticas y de montaña donde estas agrupaciones resistieron y se hicieron fuertes. El traslado de la confrontación a enclaves alejados de los centros políticos y financieros del país sería denominado por Ríos (2017) como "periferialización" del conflicto, lo que representó a su vez una desventaja para las fuerzas de seguridad del Estado, las cuales vieron reducida la capacidad de daño debido a la hostilidad del terreno. En medio de este escenario de estancamiento, donde ninguna de las partes parece tener cerca la victoria, asume la presidencia Juan Manuel Santos, quien inicia un nuevo proceso de diálogos con la guerrilla de las FARC culminado con la firma del Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera en 2016.

Este breve recuento de lo que ha sido el conflicto armado no abarcará los años posteriores a la firma del referido Acuerdo, pues a pesar de que siguen vigentes varios conflictos armados en el país, la era del *posacuerdo*[81] y los cambios implementados por este serán el tema de un apartado distinto de esta tesis doctoral.

Para finalizar, sobre la magnitud de los daños causados durante el conflicto armado, el Centro de Memoria Histórica (2013) refiere los siguientes datos: se produjeron 218.094 homicidios entre los años 1958 y 2012, de los cuales, el 81% fueron civiles. Por

[80] Según un informe publicado en 2021, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estimó que por lo menos 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate en todo el territorio nacional entre 2002 y 2008. Tomado de: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx

[81] En este texto acogeremos la posición de que en Colombia no es posible aún hablar de posconflicto pues siguen vigentes varios conflictos armados. Como lo afirma Cepeda (2016): "La firma de la paz significa –a pesar de su gran valor– es apenas el arribo del posacuerdo, mas no necesariamente el del posconflicto, en el cual la reconstrucción del país puede demorar tanto como el conflicto armado experimentado". (Cepeda, 2016:220)

otra parte, entre los años 1985 y 2012 se registraron 5.712.506 de desplazados internos, así como 25.007 víctimas de desaparición forzada. Asimismo, en el periodo comprendido entre 1970 y 2010 fueron secuestradas 27.023 personas. Sobre la modalidad del daño ejercida por parte de los actores armados se tiene que

> los paramilitares estructuraron e implementaron un repertorio de violencia basado en los asesinatos selectivos, las masacres, las desapariciones forzadas, las torturas y la sevicia, las amenazas, los desplazamientos forzados masivos, los bloqueos económicos y la violencia sexual. Las guerrillas recurrieron a los secuestros, los asesinatos selectivos, los ataques contra bienes civiles, el pillaje, los atentados terroristas, las amenazas, el reclutamiento ilícito y el desplazamiento forzado selectivo. Además afectaron a la población civil como efecto colateral de los ataques a los centros urbanos, y de la siembra masiva e indiscriminada de minas antipersonal. La violencia de los miembros de la Fuerza Pública se centró en las detenciones arbitrarias, las torturas, los asesinatos selectivos y las desapariciones forzadas, así como en los daños colaterales producto de los bombardeos, y del uso desmedido y desproporcionado de la fuerza (CNMH, 2013: 35).

2. Relación entre el conflicto armado y el acceso a la tierra

La población civil está especialmente protegida por los tratados internacionales que regulan los conflictos armados[82]. No obstante, en Colombia se ha ejercido la violencia directa e indirectamente contra quienes no han participado en las hostilidades. Para justificar estos actos, los actores armados han recurrido a diferentes argumentos que buscan desdibujar la línea entre combatientes y no combatientes, tildando a campesinos y trabajadores del campo como "bases sociales" o "auxiliadores" de la guerrilla, "colaboradores" del Ejército, "traidores", "representantes" encubiertos del Estado, entre otros. Esta actitud adversa contra la población se refleja no solo en las modalidades del daño, vistas en el apartado anterior, sino también en los perfiles de las víctimas de hechos como las masacres, de las cuales "seis de cada diez eran campesinos" (CNMH, 2013: 54) y de manera general, en el universo total de víctimas

[82] El Artículo 13 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, establece: 1. La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes. 2. No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

del conflicto, en el que "por cada combatiente caído han muerto cuatro civiles" (CNMH, 2013: 32).

Algunos apartados del Informe Final presentado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, son esclarecedores en este sentido, al confirmar que fueron los campesinos las principales víctimas del conflicto y de todos los actores armados, incluyendo incluso de quienes decían actuar en su nombre:

> Por ejemplo, en el Magdalena Medio un excomandante del ELN le aseguró a la Comisión que la estrategia de relacionamiento con el campesinado empezaba por «enseñarles» los tres noes: «Usted no ha visto nada, usted no ha oído nada y usted no dice nada». (Comisión de la verdad, 2022: 105)
>
> Los actores armados vieron los territorios campesinos como el teatro de sus operaciones. Esta mirada implicó que, aun cuando no se declarara la intención directa de afectar al campesinado, el riesgo de ocasionarle daños se asumió como un efecto colateral de la guerra, un efecto que los combatientes estaban dispuestos a aceptar con tal de prevalecer en la confrontación armada. Las minas antipersonas fueron un ejemplo de ese fenómeno" (Comisión de la verdad, 2022:149).

En este contexto de infracciones contra la población civil, se pueden advertir dos factores mediante los cuales se arrebató la tierra en Colombia: el desplazamiento forzado y el despojo de tierras. El primero conlleva un abandono obligado de la misma precedido generalmente por actos de hostigamiento, amenaza u otros hechos que ponen en riesgo la vida e integridad de los pobladores. El segundo, implica la privación injusta del acceso a la propiedad o del uso u ocupación de un bien inmueble por vías de hecho, esto es, mediando la comisión de algún delito en el marco del conflicto armado; o por vías jurídicas, revestidas de un falso manto de legalidad.

2.1. El desplazamiento forzado

Para 2021, de las 9.113.500 de víctimas del conflicto, registradas por la Unidad de Atención y Reparación (UARIV), más de ocho millones fueron víctimas de desplazamiento forzado (Unidad de Víctimas, 2021). Según un informe de la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES) "el 81% de los hogares desplazados provenían de zonas rurales, y de ellos el 64% eran propietarios" (2003:

244)[83]. En cuanto a las condiciones en las cuales se produjo el desplazamiento "el 56% de las víctimas se vio forzado a huir a causa de amenazas, mientras que el 11% lo hizo a causa de masacres, asesinatos y atentados, el 18% lo hizo a causa de la sensación de desprotección y miedo, y el 5% lo hizo a causa de los enfrentamientos armados" (Fajardo Montaña, 2001: 79).

Puede tomarse el desplazamiento forzado como una muestra de la relación existente entre el conflicto armado y la tierra. Según Pérez (2004), la configuración territorial[84] en Colombia ha estado marcada por éxodos constantes como reflejo de dos tipos de conflicto que se han generado de manera simultánea: el *conflicto por la tierra* y el *conflicto por el territorio.* El primero, directamente relacionado con la concentración de la propiedad y con las disputas entre latifundistas, empresarios agroindustriales y campesinos. El segundo tiene que ver con el propósito de controlar espacios estratégicos en los que confluyen intereses no sólo económicos sino también políticos. Al respecto, existen diversas posturas sobre las razones por las cuales se ha obligado de manera sistemática a los habitantes del campo a abandonar sus bienes. Para algunos (Uribe, 2001; Cubides y Domínguez, 1999), obedece a una estrategia para fortalecer el control sobre el territorio[85], facilitar el acceso a corredores militares estratégicos o apropiarse de recursos naturales y económicos valiosos[86] con los que además se benefician sectores políticos y económicos aliados de estos grupos.

El desplazamiento es un elemento estructural en la historia del país. Es un fenómeno, como se ha visto complejo, masivo y sistemático, cuyos índices han presentado periodos a la baja y otros de intensificación, particularmente a finales de las décadas de los ochenta y noventa, y en el periodo comprendido entre 2007 y 2008 (CODHES,

[83]El informe no especifica si la propiedad declarada por los hogares corresponde a plena propiedad o usufructo; no obstante, teniendo en cuenta los elevados índices de informalidad de la propiedad rural en el país, es probable que el porcentaje reportado incluya casos donde la posesión no este formalizada o el traspaso del bien no esté debidamente registrado (CODHES, 2003).

[84] formada por la constelación de recursos naturales, lagos, ríos, planicies, montañas y bosques; y también por los recursos creados: carreteras, ferrocarriles, conducciones de todo orden, diques, presas, ciudades, y otros. Ese conjunto de todas las cosas dispuestas como sistema es lo que forma la configuración territorial, cuya realidad y extensión se confunden con el propio territorio de un país (Perez,2004: 63)

[85] Entendido este como "el conjunto de relaciones y de representaciones que se construyen a partir de la tierra" siendo ésta, "la base física y productiva de un territorio". (Fajardo Montaña, 2002:21)

[86] Tal es el caso de la explotación de metales preciosos como el oro, u otros recursos como el carbón, o megaproyectos de cultivo como la palma africana.

2006). Recientemente, con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz, ha vuelto a incrementarse. Entre 2016 y 2019 se presentaron más de 400.000 desplazamientos (OCHA, 2020), muchos de ellos masivos[87], debido al aumento de la violencia, y particularmente al enfrentamiento entre las fuerzas militares y grupos armados organizados como el ELN, el EPL, el Clan del Golfo y disidencias de las FARC, que luchan, especialmente por controlar las economías ilegales de las zonas antiguamente ocupadas por la desmovilizada guerrilla, regiones clave en la producción de cocaína a las que el Estado ha tardado en llegar. Las cifras del 2020 superan un 96,8% a las registradas en el año anterior (*El Tiempo*, 2020a).

Es necesario hacer mención en este punto a la estrategia de *tierra arrasada o exterminio* ejercida por los grupos paramilitares durante la década de los noventa y principios de la del dos mil, que consistió en realizar incursiones temporales y furtivas a zonas de retaguardia o "tradición" guerrillera con el fin de "castigar" a los pobladores de un municipio o caserío por sus preferencias electorales o políticas. Durante estas acciones se instalaban retenes o controles en las vías de acceso del poblado y posteriormente se ejecutaba la masacre, acompañada por terribles actos de tortura pública y todo tipo de vejámenes y violaciones a la dignidad humana contra la población civil, incluyendo mujeres -muchas en estado de embarazo-, niños y ancianos. "Fue un ejercicio de terror sistemático que buscaba generar una desocupación duradera. El terror desplegado apuntó a volver inhabitable el espacio físico y social (...) atacando el entorno físico y simbólico de las comunidades" (CNMH, 2013: 53).

El Estado colombiano ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por varias masacres cometidas bajo esta modalidad, tal es el caso de la masacre de El Aro[88] (Ituango, Antioquia), ocurrida el 25 de octubre de 1997, que dejó 14 víctimas; la masacre de Mapiripán[89] (Meta), perpetrada entre el 15 y el 20 de julio de 1997, con 47 víctimas mortales; la masacre de Pueblo Bello[90] (Córdoba) de 1990, donde fueron asesinadas 3 personas y otras 37 permanecían desaparecidas al

[87] Se entiende por desplazamiento masivo aquel que afecta a más de 50 personas.
[88] https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=330
[89] https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=252
[90] https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=320

momento del fallo y la masacre de Segovia[91] (Antioquia), ocurrida el 11 de noviembre de 1988 en la que fueron asesinadas 46 personas y en cuyo trámite de reparación y justicia ante la Comisión Interamericana las partes firmaron un acuerdo de solución amistosa. La lista de estas acciones de terror sigue, y en ellas deben incluirse otros delitos además del homicidio, como la desaparición forzada, la violencia sexual, la quema de inmuebles y el robo de bienes de la población.

El caso de El Salado es particularmente representativo, porque el corregimiento, de 4.500 habitantes, fue abandonado por completo. También el caso del municipio de San Carlos, ubicado en el oriente antioqueño, donde se "registró el abandono total o parcial de 54 de sus 74 veredas. En el periodo más crítico del éxodo, este municipio pasó de tener 25.000 habitantes a solo 5.000" (CNMH, 2013: 73). El testimonio de un habitante del municipio, así lo relata:

> (...) yo me acuerdo que yo recé por ahí quinientos Padre Nuestros y mil Rosarios porque si salían los paramilitares de pronto me mataban, si salía la guerrilla también, y si salía el Ejército también. Entonces me vine, llegué a mi casa, no tenía nada que comer porque la guerrilla no dejaba, los paras no dejaban entrar comida. Me fui para mi finca, me quedé allá, cuando me levanté yo sin saber dónde comer porque yo tenía como catorce o quince años cuando eso. Entonces me levanté, cuando vi que venían yo estaba solo, porque ya toda la gente se había ido ya, prácticamente quedábamos dos o tres personas allá[92] (CNMH, 2013: 73)

2.2. El despojo de tierras

El despojo puede ser entendido como la suspensión o privación injusta del uso, disfrute, acceso y posesión de un bien inmueble a través de mecanismos violentos o medios jurídicos ilegales. No obstante, este concepto se ha ampliado y problematizado debido a la vigencia, no sólo de su práctica, sino también de su estudio. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2009) aclara que, a diferencia del abandono forzado de tierras, en el despojo existe la intención manifiesta de "robo, expropiación, privación, enajenación de un bien o de un derecho" (CNRR, 2009: 25). Algunas

[91] https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2015/COSA108-00ES.pdf
[92] Testimonio de hombre joven. Taller de memoria histórica, San Carlos, 2010. GMH, San Carlos, 259-260.

concepciones diferencian entre el *despojo material*, que se deriva del abandono forzado de un predio, siendo este posteriormente aprovechado por terceros, y el *despojo emanado de acciones jurídicas* que ocurre cuando los derechos de un bien son traspasados mediante la fuerza o el engaño. Muchas veces, el despojo material de la tierra ha precedido al jurídico, asumiendo diversas modalidades:

> (...) desde las compras forzadas a menor valor hasta el destierro, la usurpación física de la posesión y la destrucción de las viviendas y cercas que delimitaban los predios. El despojo de tierras fue legalizado, muchas veces, con transferencias forzadas, con la participación de notarios y registradores, y el rastro de los despojadores fue borrado por testaferros y múltiples traspasos a terceros de aparente buena fe. Otras veces el despojo afectó derechos de tenencia y posesión, interrumpiendo el término de prescripción, y terceros obtuvieron títulos de adjudicación o titularon por vía judicial a su favor (Gaceta del Congreso, 2010)[93].

La lista de formas documentadas de despojo también incluye la venta de predios por un precio injustamente menor al real, la suplantación del vendedor, el establecimiento de oficinas paralelas de entidades encargadas de tramitar las adjudicaciones, la cesión de varios predios baldíos o Unidades Agrícolas Familiares[94], los cuales son posteriormente englobados, entre otras (Observatorio de Tierras, 2013).

Las modalidades de despojo a la que han acudido los actores armados varían según se trate de guerrillas o paramilitares[95], también de la zona donde se ubica el predio[96] y las condiciones socioeconómicas de la víctima. Es por ello que la denuncia y

[93] Informe de ponencia para primer debate del proyecto que posteriormente se convirtió en Ley 1448 de 2011 Gaceta del Congreso 865 de 2010. Proyecto 107 de 2010 Cámara, acumulado con el proyecto 085 de 2010, Cámara. Informe de ponencia para primer debate.

[94] Corresponde a la extensión máxima de un predio, destinado para la explotación familiar, cuya superficie varía según la región, conforme a las características agroecológicas de la zona de ubicación del predio; tales como clase de suelo, aguas, posibilidades de irrigación, relieve y potencialidad de explotación agropecuaria. Es así que una Unidad Agrícola Familiar puede corresponder en zona de la altillanura a 23 hectáreas, en tanto que en la zona alta de montaña puede ser de 17 hectáreas.

[95] La estrategia de tierra arrasada aplicada por los paramilitares y los ataques a las propiedades perpetrados por las guerrillas han sido las modalidades más usadas para la ocupación de facto de los territorios y de los bienes.(CNMH, 2013: 76)

[96] "(...) la localización de los desplazamientos guarda relación con el acaparamiento de tierras o al control de territorios estratégicos por sus recursos o por la perspectiva de beneficios derivados de la próxima instalación en ellos de proyectos de desarrollo de gran envergadura, o por su significado militar y político dentro de la confrontación armada, lo cual se convierte en motivación para despoblar estas zonas" (Fajardo Montaña, 2004: 79).

persecución de estos medios de acaparamiento de tierras ha sido compleja tanto para las víctimas como para las autoridades.

Las estimaciones sobre el número de hectáreas abandonadas o directamente desposeídas en el país también varían, dependiendo de la fuente y de a quién se haya considerado víctima de "abandono" o "despojo" al momento de la declaración ante las autoridades. El Centro de Memoria Histórica (2013) estima que "entre 1985 y 2005 los actores armados y otros sectores aliados despojaron por la fuerza aproximadamente 8,8 millones de hectáreas de tierras a los campesinos, una extensión casi del tamaño de Portugal", correspondiente a 358.937 predios. Por su parte Garay (2011: 4) calcula que entre 1980 y 2010 se despojó el 15.4% de la superficie agropecuaria del país. Como se verá en un posterior apartado sobre el uso productivo de la tierra rural en Colombia, estas cifras 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" (CNMH, 2013: 178).

En el informe *Desplazamiento, abandono forzado de tierras en Colombia,* la Fundación Forjando Futuros (2018) entregó a la Jurisdicción Especial para la Paz un análisis detallado de 3.800 sentencias emitidas por Juzgados y Tribunales de Restitución de Tierras[97] en el país. Los resultados del estudio, que comprendió el periodo 2011 a 2018, dan cuenta de autores, delitos y *modus operandi* relacionados con el despojo de tierras. En los fallos analizados se registra la compulsa de copias por parte de los jueces especializados a la Fiscalía General de la Nación contra 17 personas -entre quienes se encuentran miembros de grupos organizados, notarios y funcionarios públicos encargados de la administración y adjudicación de bienes- por la comisión de delitos como, fraude procesal, falsedad en documento público y privado, amenazas y concierto para delinquir, entre otros. También se identificaron 39 empresas, entre las que se incluyen entidades financieras (Banco Agrario), empresas palmicultoras, bananeras y cementeras a las cuales los Jueces y Magistrados les ordenaron la

[97] Jurisdicción Civil Especializada, creada con la Ley 1448 de 2011.

restitución de tierras indebidamente adquiridas en el marco del conflicto armado (Forjando Futuros, 2018).

Otro estudio valioso sobre el tema es el incluido en la colección *Tierra y Alimentación* titulado *Estrategias de despojo y delitos asociados al acaparamiento de tierras por parte de empresas privadas*, que recoge un análisis de 36 sentencias judiciales (28 de Justicia Transicional y 8 de procesos penales ordinarios) emitidas en dos regiones especialmente afectadas por el conflicto armado: los Montes de María, en el Caribe y el Bajo Atrato, en el Pacífico colombiano.

Los hallazgos permitieron concluir que entre 2009 y 2011, con posterioridad a los desplazamientos masivos en la región de los Montes de María, "se realizaron transacciones que involucraron entre 37.273 y 105.000 hectáreas" es decir, "la quinta parte del total de la tierra rural de la subregión" (González, G., 2020: 110); de las cuales el 41% corresponde a tierras adjudicadas en el marco de reformas rurales a favor de los campesinos de la zona. El estudio cita al Tribunal Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia (2016) que califica como

> (...)una auténtica contrarreforma agraria, que atenta contra la Constitución Nacional, por el modo inequitativo de acumular la tierra y concentrar la propiedad, obteniendo un aprovechamiento de la zozobra originada por el conflicto armado, aniquilando los intereses y derechos de los campesinos víctimas, causando desarraigo, alterando el uso de la tierra para imponer proyectos productivos como Teca [sic], palma de aceite o ganadería extensiva en un claro detrimento de la producción agrícola ejercida por el campesinado" (Citado por González, G., 2020: 110).

Con relación al Bajo Atrato, se determinó que las empresas adquirieron ilegalmente 25.479 hectáreas, esto es, una cuarta parte del territorio colectivo de las comunidades negras asentadas en el lugar, implementando en la mayor parte del territorio proyectos de palma africana y ganadería, lo que ha sido calificado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (CSJ AP799-2018, rad.51255) como "un multifacético proyecto criminal que operó de manera sistemática y consistente por un largo período en un territorio determinado" (Citado por González G., 2020: 110).

En ambos casos, conforme a las sentencias emitidas por los jueces especializados, pudo inferirse la comisión de delitos como desplazamiento forzado, usurpación de tierras, perturbación violenta o ilegítima de la posesión de un bien, concierto para delinquir, falsedad ideológica y material de documento público; entre otros, en los que estuvieron involucradas las empresas vinculadas a los casos de estudio. Asimismo, "se han iniciado investigaciones penales y disciplinarias, al menos, contra 23 funcionarios públicos, entre los que se cuentan 3 alcaldes municipales y 6 notarios públicos, por la posible comisión de los delitos de peculado por apropiación, prevaricato por acción, prevaricato por omisión, ocultamiento de documento público y fraude procesal" (González, G., 2020: 115).

Las investigaciones a las que se ha hecho referencia, también llaman la atención sobre las dificultades de documentar cifras y contextos del despojo en Colombia, habiendo un vacío importante en la información, particularmente hasta antes de 2004, fecha en la que se incluyeron preguntas específicas sobre tierras y patrimonio abandonado en el *Formato único de declaración*, diligenciado por las víctimas del desplazamiento forzado ante las autoridades (PNUD, 2011: 26).

2.2.1. Acaparamiento de tierras

De manera general, puede definirse el acaparamiento como el control privado de grandes extensiones de tierra, incluyendo sus recursos naturales y energéticos. Esta concentración permite la acumulación de ingresos y riquezas derivadas de la explotación productiva de dichas zonas, "principalmente, en torno a la comercialización de la tríada alimento- forraje-combustible" (González, S., 2020: 16). Tal es el caso de monocultivos como la palma de aceite[98]. Asimismo, tal y como lo señala Vargas (2019) en su tesis doctoral, existe una muy escasa literatura sobre la apropiación y acumulación de tierras en el marco de los conflictos violentos. Por esta razón, para el estudio del caso colombiano, la autora construye un marco teórico propio, con base en su trabajo de campo en los municipios de Valencia (Córdoba),

[98] "(...) en 2017, Colombia se logró posicionar como el primer país exportador y productor de aceite de palma en América Latina" (López, 2018: 8)

Necoclí (Antioquia)[99], Cumaribo (Vichada) y El Carmen (Bolívar)[100] entre 1995 y 2012, así como en las teorías de Karl Marx (2009) y David Harvey (2005). Para explicar la dinámica de la acumulación de tierras en el país, la autora propone por lo menos dos tipologías de acumulación: (*i*) *Acumulación coercitiva contrainsurgente*, caracterizada por la alianza entre el Estado, grupos armados contrainsurgentes y otros actores, especialmente elites rurales "cuya riqueza depende fundamentalmente de la explotación agropecuaria y que están interesados en proteger los activos rurales de amenazas redistributivas"; y (*ii*) *Acumulación inversionista oportunista* que se aprovecha de condiciones favorables para la adquisición masiva u ocupación violenta de la tierra, tales como el abandono, "la desvalorización de las tierras y vendedores ansiosos de entregarlas" además de incentivos públicos como subsidios, créditos y políticas públicas favorables (Vargas, 2019: 23). La relación sobre el acaparamiento de tierras por parte de los grupos guerrilleros no es abordada por la autora debido a la escasa información sobre el tema. No obstante, con el avance de los procesos de rendición de cuentas y juzgamiento en la Jurisdicción Especial para la Paz, a la que se han sometido los miembros de la antigua guerrilla de las FARC, se espera tener un panorama más completo sobre la geografía de la concentración de tierras en el país; por el momento un dato contenido en el Informe Final de la Comisión de la Verdad (2022) da señal de lo que puede llegar a conocerse:

> La insurgencia reivindicó discursivamente el derecho a la tierra de las comunidades campesinas, pero solo en el caso de las FARC-EP, cerca de 900.000 hectáreas estaban en poder de esa guerrilla, según la Superintendencia de Notariado y Registro. Para la Fiscalía, las tierras en manos de este grupo subversivo en el año 2019 eran 2.120.000 hectáreas (149)

Para algunos autores (Machado Cartagena, 2009; Le Grand, 2016), el proceso de acaparamiento antecede al periodo del conflicto interno contemporáneo, remontándolo incluso al proceso de independencia de 1819, cuando en la naciente República se recurrió, como se ha visto en un apartado anterior, al otorgamiento de bonos y la concesión de grandes extensiones de tierras baldías a favor de militares y

[99] Como ejemplos Acumulación de coercitiva contrainsurgente
[100] Como ejemplo de Acumulación oportunista

financiadores de la causa independentista; también, cuando se entregaron en propiedad, predios de la nación a cambio de construcción de obras públicas como ferrocarriles o cuando se despojó a colonos a través de la fuerza o se ampliaron linderos con mecanismos ilegales.

Un informe presentado ante el Congreso de la República por el jefe de Estadística Nacional en 1874 refiere que para esa fecha "se habían emitido títulos de concesión por 3.318.506 hectáreas y se habían hecho o aprobado adjudicaciones materiales sobre el terreno por 1.159.502 hectáreas. De esa cantidad sólo unas 100.000 habían sido otorgadas a ocupantes y cultivadores del suelo" (Diario Oficial, 1874 citado por Machado Cartagena, 2009: 94). Así se consolidó un modelo de concesión de tierras que favoreció el modelo de haciendas y los ciclos de colonización campesina: colonización-conflicto-migración-colonización (Fajardo Montaña, 2015). Para LeGrand "la formación de grandes propiedades mediante el despojo de los colonos fue la tendencia dominante entre 1870 y 1920" (2016: 124).

Durante los años cincuenta del siglo XX "menos del 1% de las fincas tenía el 40,2% de la tierra", mientras que "la pequeña y mediana propiedad cultivaba el 81,2% de la superficie, la gran propiedad solo cultivaba el 18,8% de la tierra que poseía" (Machado Cartagena, 2009: 324).

En cuanto a las estimaciones más recientes sobre la concentración de la tierra, estas se basan en el Censo Nacional Agropecuario (en adelante, CNA) de 2014, último registro del panorama de tierras en el país cuyos resultados indican que el 1% de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81% de la tierra en Colombia, mientras que el 19% de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas (DANE, 2016, citado por OXFAM, 2017: 13). A su vez, el índice de coeficiente *Gini*[101] que mide la desigualdad en la distribución de la riqueza o del acceso a la tierra, se ha establecido, en este último caso para Colombia en 0,92; muy por encima de la última cifra de 2012, que se ubicaba en 0,87 (Vergara, 2020: 98). Un porcentaje, asombrosamente alto si se tiene en cuenta

[101] Es un número entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos o el mismo acceso) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todo el ingreso y los demás ninguno).

que en Europa el promedio del coeficiente es del 0,57; en Asia de 0,55 y en el resto de América Latina de 0,79 (We Effect, 2020: 11). No obstante, la cifra estimada en Colombia puede verse alterada, pues a la fecha no se cuenta con información catastral actualizada y confiable que permita contrastar el resultado del Censo Agropecuario con el registro oficial de tierras.

Latifundio, minifundio y microfundio

Estas categorías se han usado, especialmente, para explicar la relación entre las grandes y las pequeñas propiedades[102], entendiendo, con base en la Unidad Agrícola Familiar[103] (UAF), por latifundio o gran propiedad una superficie de más de 10 UAF, minifundio entre 0,5 y 2 UAF; y microfundio, una superficie menor a 0,5 UAF.

Como lo indica Machado Cartagena (2012), en Colombia, la evolución de la estructura agraria ha acelerado la concentración; fortaleciendo las grandes propiedades y extendiendo y fragmentando las pequeñas, a costa de las medianas explotaciones. Reforzando así una configuración del sistema agrario esencialmente bimodal[104], esto es, una coexistencia del "latifundio improductivo con usos en ganadería y en otras actividades de especulación" y "un sector dedicado a actividades productivas con poco acceso a la propiedad de la tierra y a la representación social y política" (Suescún, 2013: 657).

Las cifras que reporta el CNA así lo respaldan: En 1960, el 29% del territorio nacional estaba ocupado por fincas de más de 500 hectáreas, en 2002 este porcentaje aumentó al 46% y en 2017 el número escaló al 66%. De los 43 millones de hectáreas de uso agrícola del país, más de 34 millones están dedicadas a la ganadería extensiva y solo

[102] No obstante, autores como Fajardo (1983-1984) consideran estas categorías como un conjunto de relaciones sociales.

[103] Corresponde a la extensión máxima de un predio, destinado para la explotación familiar, cuya superficie varía según la región, conforme a las características agroecológicas de la zona de ubicación del predio; tales como clase de suelo, aguas, posibilidades de irrigación, relieve y potencialidad de explotación agropecuaria. Es así que una Unidad Agrícola Familiar puede corresponder en zona de la altillanura a 23 hectáreas, en tanto que en la zona alta de montaña puede ser de 17 hectáreas.

[104] Concepto en el que se destacan tres tipos de estructura agraria: unimodal, bimodal y multimodal. Para ver más revisar el trabajo Suescún (2013).

8,6 están destinadas a la agricultura, una cifra lejana de los 22 millones de hectáreas aptas para el cultivo. Datos que se comprenden mejor si se tiene en cuenta que los predios de más de 1.000 hectáreas dedican el 87% del terreno a la ganadería y solo el 13% a la agricultura: en tanto, los predios más pequeños -los menores a 5 hectáreas- dedican el 55% de su superficie a la ganadería y el 45% a la agricultura (OXFAM, 2017).

El periodo de la contrarreforma

El papel de los actores armados ha sido notable en la expansión del latifundio, en buena parte, gracias a los dineros del narcotráfico, que, como factor generador de capitales especulativos, se concentró especialmente en la apropiación y compra masiva de terrenos. Esto significó toda una reconfiguración del problema agrario, proceso que fue denominado como "contrarreforma agraria".

Alejandro Reyes Posada en su texto *Guerreros y campesinos* (2016), detalla muy bien las relaciones de la economía de la droga y las estructuras paramilitares durante los años ochenta y noventa, situando como ejemplo a Gonzalo Rodríguez Gacha alias "El Mexicano", ex jefe del cartel de Medellín, quien "llegó a controlar tres pequeños ejércitos privados en Puerto Boyacá, San Martín y el municipio de La Hormiga, en el Putumayo, con los cuales combatió a las FARC y aseguró territorios para su negocio del narcotráfico" (Reyes, 2016: 19). Un estudio realizado por el autor, concluyó que entre 1980 y 1995 se efectuaron "compras significativas de predios rurales por narcotraficantes en 409 municipios, que representan el 42% de los municipios del país" (Reyes, 2016: 109). Asimismo, se ha calculado que bajo esta modalidad se han adquirido cerca de cinco millones de hectáreas, lo que corresponde al 15% de la superficie del país (Stone, 2016). Muchas de estas tierras, han sido posteriormente utilizadas para establecer grandes extensiones de monocultivos o haciendas ganaderas, de ahí "la alta concentración geográfica del monocultivo de palma africana sobre el corredor estratégico y la zona de retaguardia de las AUC[105]" (CNMH, 2013: 177). Además del valor productivo de la tierra, esta apropiación representa un ahorro

[105] Autodefensas Unidas de Colombia

a largo plazo para sus dueños, una fuente de especulación que se valoriza con la inversión pública y uno de los pilares del dominio regional y control territorial. Al respecto, el testimonio de un ciudadano, desplazado del municipio de Puerto Boyacá es revelador:

> Aquí por Puerto Parra, Puerto Boyacá y hasta la Dorada (zona sur de la región del Magdalena Medio), todas estas tierras eran de nuevos patrones. Si uno le preguntaba a los campesinos que de quién eran esas tierras, ellos decían que eso era del Patrón (Alusión hecha al extinto narcotraficante Pablo Escobar Gaviria) lo que él poseía se acababa hasta donde a uno se le acabara la mirada… y por ahí mismito, nos tocó salir a muchos campesinos que por no tener recursos nos vimos obligados a vender lo poco que teníamos. Eso fue mucha la plata que esa gente invirtió en tierra. Después vino el ganado, la construcción de hoteles y la plata se comenzó a ver por todas partes (…) El campesino vendía y se iba para los municipios a dedicarse al comercio, otros cedían su pedacito de tierra, el rancho y conseguían trabajo con los nuevos patrones (…) así terminamos muchos campesinos dedicados al ganado o para la seguridad de las fincas…los otros se fueron a producir el oro blanco pues ya se veía venir la bonanza de la coca. El resto ya lo vivimos todos… (Pérez, 2004: 82).[106]

De lo anterior, puede concluirse que, entre otras cosas, pese a que es fundamentalmente el pequeño campesino quien está garantizando la alimentación de los centros urbanos en el país, las grandes propiedades han acaparado cada vez más espacio y este espacio está siendo subutilizado. Que sin hacer referencia aún a la política de tierras, es evidente que han sido insuficientes los esfuerzos para asegurar el acceso a la tierra a favor de los campesinos y que el conflicto armado ha acelerado y contribuido a este proceso de acaparamiento.

2.3. La informalidad de la propiedad de la tierra

El Centro Nacional de Memoria Histórica ha resumido así los principales problemas que afectan a la población campesina en temas de tierras en el país:

> la alta concentración de la propiedad reflejadas en un índice Gini de tierras del 0,87; los conflictos de uso del suelo con una preponderante sobreexplotación en ganadería extensiva y la subutilización del suelo en agricultura; altos niveles de informalidad en los derechos de propiedad rural; el despojo y abandono de tierras por medios violentos

[106]Desplazado Puerto Boyacá, departamento de Boyacá. Diciembre de 2001.

> y a través de la violación de normas jurídicas, en una magnitud muy significativa; la persistencia de diversos conflictos por la tierra y sus relación con el conflicto armado interno, atrasos en la actualización catastral y falta de información sobre la tenencia de la tierra (hace 40 años se hizo el último censo agropecuario), configuración de estructuras agrarias ilegales vinculadas al conflicto, el paso de la lucha por la tierra a la disputa de los territorios, y la violencia contra la población rural (CNMHb, 2013: 148).

Aunque ya hemos hecho referencia a algunos de estos puntos en esta tesis, es importante resaltar que entre los principales problemas se encuentra, justamente, la informalidad de la propiedad rural, como uno de los factores relacionados con el despojo de la tierra y con el escaso acceso a la misma en el contexto del conflicto armado colombiano. La ausencia de las formalidades en la que incurrieron los campesinos en los trámites de compra y venta de sus predios, ha facilitado el despojo forzado de los mismos. Como hemos señalado en el anterior apartado, quienes tuvieron intereses ilegítimos sobre la tierra se valieron de todo tipo de mecanismos irregulares, incluyendo los jurídicos y se aprovecharon de los vacíos y faltas en la documentación de los predios, para configurar el despojo.

Por informalidad se entiende la "ausencia de un título traslaticio de dominio (escritura pública, resolución de adjudicación, sentencia, entre otros) válido, registrado en el folio de matrícula inmobiliaria[107] y que consta en el certificado de tradición y libertad[108]" (UPRA, 2021: 13). Como veremos en el siguiente capítulo, la transferencia de los bienes inmuebles rurales en el país, requiere del cumplimiento de ciertos requisitos para que se tenga por válida y sea oponible a terceros. En el caso de la población campesina, un número importante de predios han sido adquiridos, poseídos y ocupados sin el cumplimiento de las formalidades legales para que se configure el ejercicio del pleno dominio. Y como veremos a continuación, no siempre estas faltas han sido atribuibles al campesino.

Catherine LeGrand (2016) hizo referencia a documentos que reposan en el Archivo General de la Nación, en los que obran "centenares de denuncias" hechas por

[107] El folio de matrícula inmobiliaria es el número de identificación que se asigna a cada uno de los predios en el país, sean estos urbanos o rurales.

[108] Es un documento público en el que se registra todo el historial de actos jurídicos de los que ha sido objeto el predio, tales como ventas, hipotecas y otras afectaciones de carácter civil y comercial.

campesinos de todo el país, que datan de finales del siglo XIX y principios del XX, en las que se alertaba sobre costos y requisitos "ocultos" en los trámites de concesión de tierras ofrecidos por los gobiernos de la época. Tanto así que

> poco después de la Primera Guerra Mundial el Gobierno empezó a mostrarse seriamente interesado en promover la colonización de baldíos. Por primera vez los legisladores colombianos reconocieron las dificultades a las que se enfrentaban los colonos para obtener sus títulos e intentaron remediar la situación. La Ley 71 de 1917 exceptuaba a los colonos con posesiones de veinte hectáreas o menos de los requisitos que hacían tan costosas las adjudicaciones. Ya no se les exigía contratar un agrimensor, comprar papel sellado ni pagar el correo en las solicitudes de títulos dirigidas al Gobierno en Bogotá (LeGrand, 2016: 150).

Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes, todo lo contrario, en el punto 4 de este capítulo, titulado *Movimientos campesinos y el acceso a la tierra*, veremos cómo el establecimiento de requisitos onerosos y complejos, seguidos de trámites lentos en la administración, ha terminado disuadiendo a los campesinos en la formalización *motu proprio* de sus tierras.

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), quien tiene la misión de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios en el país, ha elaborado algunos informes sobre el índice de informalidad de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia. En esta tarea la entidad ha cruzado la información obrante en las principales bases de datos de los sistemas que contienen la información predial a nivel nacional y regional[109], y de esta manera ha obtenido los registros de los bienes con información incompleta o irregular, como, por ejemplo:

1. Predios sin matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral.
2. Predios identificados con mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral.

[109] Tales como: IGAC (2019), registro 1 y 2 de la base catastral rural. Catastro Distrital de Bogotá (2019), información predial de la base catastral rural. Gobernación de Antioquia (2019), registro básico y complementario de la base catastral rural. Alcaldía de Medellín (2019), registro 1 de la base catastral rural. Alcaldía de Santiago de Cali (2019), registro 1 de la base catastral rural. Alcaldía Distrital de Barranquilla (2019), registro 1 y 2 de la base catastral rural. ICARE (2014), Interrelación Catastro – Registro. URT (2019), sentencias de restitución. SNR (2020), Falsas tradiciones; Presunción de Informalidad. ANT (2019), Títulos formalización, baldíos adjudicados; (2015-2020) Baldíos adjudicados, (2020) Predios privados formalizados, Inventario predios baldíos, Predios ingresados al fondo de tierras, Formalización procesos en general (13).

3. Predios con falsa tradición[110] registrada en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI).
4. Predios con anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI) que presumen alguna situación de informalidad.

Como resultado, la entidad encontró que para el año 2019, el territorio nacional contaba con un "52,7% de informalidad en la tenencia de la tierra" y que "la información tanto registral como catastral para 20 municipios y corregimientos departamentales es deficiente", por tanto, el índice de informalidad registrado podría ser mayor (Neva Diaz y Prada Muñoz,2020: 16). En el mismo informe, pero actualizado a 2020, el índice se calculó en 52%, es decir, un 0,7 menos que el año anterior (Neva Diaz y Prada Muñoz,2023: 26).

Sin embargo, otros registros del Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural calculan en 58,8% el índice de informalidad de la propiedad rural en el país (Ministerio de Agricultura, 2014). En cualquier caso, tenemos que, en la actualidad al menos uno de cada dos campesinos en el país, no tiene formalizado los derechos sobre su tierra.

En ese sentido, tras advertir las disputas constantes por el control de las tierras y el territorio, desde principios del siglo XX, resulta suficientemente representativo sobre la relación entre el conflicto armado y la tierra, que sea la Reforma Rural Integral el primer punto del Acuerdo de Paz. Bien lo decía Molano cuando afirmaba que en Colombia "siempre las guerras se han pagado con tierras" (2001: 14).

3. La política económica y la política agraria

Para complementar el contexto que da origen a la investigación, haremos una breve mención a la política agrícola, puesto que esta ha incidido directamente en las

[110] La falsa tradición es definida como la "inscripción en el registro de instrumentos públicos del acto de transferencia de un derecho incompleto que se hace a favor de una persona, por parte de quien carece de dominio sobre determinado inmueble. Existen varios actos dentro de la falsa tradición, dentro de los cuales se destacan la compraventa de derechos y acciones, adjudicación en sucesión ilíquida (partición amigable); mejoras, posesión, enajenación de cuerpo cierto teniendo solo derechos de cuota, venta de cosa ajena, remate de derechos y 15 acciones, entre otros. La falsa tradición tiene como características, que no se transfiere la propiedad y no permite ejecutar actos de señor y dueño tales como; enajenar el derecho real de dominio, englobar, construir servidumbres, propiedad horizontal, entre otros" (Superintendencia de Notariado y Registro, 2014).

condiciones de vida de la población campesina y particularmente, en el acceso a los derechos sobre la tierra.

En este apartado, nos limitaremos solo al sector agrario, sin incluir temas también relevantes como, por ejemplo, la política minero-energética, que ha derivado en numerosos conflictos socio-ambientales que involucran también al campesinado[111].

Según el Banco Mundial (2006), la tierra se constituye como la principal fuente de producción para los países en vía de desarrollo que dependen esencialmente de la agricultura (Banco Mundial, 2006). Al respecto, algunos autores (Bejarano, 1998; Fajardo Montaña, 2004) resaltan una concepción, que afirman dominante entre quienes han diseñado la política económica para el campo colombiano en los últimos treinta años, según la cual, el problema agrario en el país no está relacionado con la estructura de la tenencia de la tierra y su democratización sino con su uso. A juicio de estos autores, esto explica la política sobre el desarrollo que se ha aplicado hasta hoy y que ha otorgado un papel protagónico a las explotaciones de proyección internacional y de gran escala. De ahí entonces que incentivar el aprovechamiento de los pequeños cultivos resultaría atrasado e ineficiente. Por esta razón, mientras que los incentivos económicos e industriales se han enfocado en los primeros, para los pequeños productores se ha aplicado una política de rescate social dirigida a la ayuda y la asistencia.

Según Salgado (1994), esta visión también incluye algunas presunciones, tales como el papel limitado del agro en el desarrollo económico del país, rol que, en consecuencia, se extiende a los campesinos, que son vistos como un grupo homogéneo con escasa capacidad de respuesta ante los desafíos de la globalización. Suponiendo

[111] "Algunos de los desplazamientos de la historia más reciente del país se han producido por la explotación minero-energética a gran escala. Desplazamientos que han surgido no solo por la vía de las armas, sino amparados bajo el discurso impuesto por el Estado del desarrollo, de la utilidad pública y del interés social. Así, por ejemplo, cuando se ubican los lugares de mayor violencia en Colombia, estos coinciden con las zonas de explotación minero-energética. Casos como el del Cesar en donde el desplazamiento se ha configurado a partir del reasentamiento forzado de cerca de 1.430 personas a causa de la explotación del carbón, desarrollada por empresas como Drummon, Glencore, Colombia Natural Resource y Vale Coal Colombia, evidencian un problema mayor al momento de darle cumplimiento a los fallos de restitución de tierras, ya que los predios a restituir han venido presentando superposición con proyectos minero-energéticos" (Bautista y Plazas (2018) citados por Romero (2021))

también que la solución al problema del sector rural pasa esencialmente por el impulso de la agricultura comercial a través del fortalecimiento de la competitividad y la adecuación a las políticas de internacionalización del mercado (166). Aun así, la evidencia demuestra que la participación en la producción agrícola corresponde en gran parte a los pequeños campesinos, tal y como lo indica un estudio hecho por el Grupo de Sistemas de Producción y Conservación de la Universidad Javeriana:

> (...) para 1988, la Misión de Estudios del Sector Agropecuario Rural estimaba que la agricultura familiar ocupaba el 57,1% del área sembrada y generaba el 42,7% del valor de la producción agrícola; en el 2004 esta participación era del 49% del valor de la producción y de 50% en el periodo 2004-2008. Información reciente de la Misión para la Transformación del Campo (MTC), con base en datos preliminares del Censo 2014, indica que la participación de la agricultura familiar está alrededor del 40% del área sembrada y representa aproximadamente el 43% del valor de la producción (Forero et al., 2016: 58).

La trasformación de un modelo de desarrollo proteccionista hacia uno de libre mercado implementado con la Constitución Política de 1991 y el entonces presidente, Cesar Gaviria, constituye uno de los principales factores de modificación de la sociedad rural, porque impulsó la reducción de impuestos al sistema arancelario para fomentar la entrada masiva de importaciones, el aumento de incentivos fiscales a favor de la inversión extranjera directa y, con ello, la reducción de los subsidios para la producción agrícola (Londoño, 2000: 49). Esta situación, sumada a las consecuencias del conflicto armado en el campo y los costos de producción para la economía campesina, incrementó la "baja competitividad" de la agricultura colombiana (Banco de la Republica, 2006: 70).

Algunas cifras dan una idea de los efectos de las políticas de apertura en el campo colombiano: se experimentó un aumento inédito y sostenido de las importaciones al pasar de "405 millones de dólares en 1990 a 4.750 millones en 2014, mientras que las exportaciones, incluyendo café, se sostienen en el mismo nivel" (Fajardo Montaña, 2015), mientras que se estimó "una disminución de 850.000 hectáreas cultivadas, la reducción de exportaciones y un PIB agrícola en baja" (Gaviria y otros, 2018). Según la Contraloría General de la República (2000), durante esa década "la importación de alimentos se multiplicó por ocho, alcanzando una suma de seis millones de toneladas"

(Contraloría, 2000). Fajardo Montaña (2004) concluye que hubo un retroceso productivo derivado del cambio de modelo de desarrollo que "sacó de la producción más de un millón de hectáreas y generó 442 mil desempleados en el campo" que no fueron absorbidos por la oferta laboral urbana. Este autor apunta como otros efectos sensibles en el sector agropecuario:

> El aceleramiento de las migraciones internas rural-urbanas y rural-rurales en el país. La gran propiedad aumentó: en 1984, las fincas mayores de 500 hectáreas correspondían al 0,5% de los propietarios y controlaban el 32,7% de la superficie. En 1996 este rango correspondía al 0,4% de los propietarios que controlaban el 44,6% de la superficie, y en 2001, correspondía al 0,4% de los propietarios con el 61,2% de la superficie, lo cual implicó también un aumento de las áreas dedicadas a ganadería extensiva (Fajardo Montaña, 2008: 32).

En la actualidad, tanto los índices de concentración de la propiedad agraria como los de pobreza rural continúan al alza. Si bien se han logrado progresos importantes en el acceso a derechos como la salud y la educación[112]; la brecha de desigualdad entre las zonas rurales y urbanas ha aumentado (CEPAL, 2016). Como hemos visto, el desplazamiento y el despoblamiento del campo colombiano no obedecen exclusivamente a factores asociados con el conflicto armado. Bejarano (1998) afirma que la redistribución de la tierra es imprescindible para superar la crisis de equidad, toda vez que "la pobreza suele estar concentrada en los campesinos sin tierra y en los pequeños propietarios", situación que favorece "sistemas de estratificación social que discrimina a los pobres en muchos aspectos, como por ejemplo la distribución del poder político o el acceso al crédito" (261).

Fuentes del Banco Mundial citadas por Kalmanovitz (2002: 38) señalan:

> Mientras que en el campo el 79% de la población es pobre, en la ciudad el porcentaje es del 55%. La pobreza extrema es también mucho mayor en las áreas rurales (37% si la medición se hace con el criterio de pobreza extrema o 30% con el de dos dólares diarios) en comparación con las áreas urbanas (14% y 5% respectivamente) (38).

[112] La reducción en los índices de mortalidad infantil y el aumento en la esperanza de vida son también avances importantes en las zonas rurales.

Existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población campesina la satisfacción de los derechos más elementales[113]. En el informe *Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia*, b*rechas y políticas públicas,* presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2016, se muestra un análisis comparativo sobre la desigualdad entre pobladores del campo y habitantes de las áreas urbanas del país. El informe, que abarca el periodo entre los años 2005 a 2012, reportó un aumento en la mayoría de las variables analizadas, de las cuales extraemos las siguientes:

Bienes públicos sociales

Déficit y brecha urbano-rural 2005-2012

Variable	**Brecha relativa[114]**	
	2005	**2012**
Hogares con hacinamiento crítico	1,4%	1,9%
Déficit de acueducto	8,3%	15,6%
Déficit de alcantarillado	8,2%	10,8%
Viviendas sin energía eléctrica	1,8%	50,0%
Incidencia de pobreza multidimensional[115]	1,9%	2, 3%

Tomado del cuadro Bienes públicos sociales. Déficit y brecha urbano-rural, 2005-2013. CEPAL (2016).

[113] Para Segrelles (2020), "(...) en efecto, existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes y sostenibles. En este contexto, cualquier posibilidad de mejora para la población rural pobre se pierde sin remisión pese al crecimiento económico que ha experimentado el país desde los primeros años del siglo XXI. (...) La situación de pobreza o indigencia en la que viven la mayoría de los hogares rurales de Colombia, que se traduce en marginalidad, discriminación, inequidad, injusticia y desigualdad, es uno de los factores que más ha contribuido a la violenta historia política del país".

[114] Cociente entre el déficit de la zona rural y el de la zona urbana.

[115] Índice de barreras de acceso a derechos sociales o de carencias de múltiples factores como el acceso a la riqueza, a la educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda, entre otros.

El aumento de la desigualdad confirma que el desarrollo prometido con el cambio de modelo económico de 1991 no ha incluido a todos los habitantes por igual, que para los habitantes de los territorios rurales no se han garantizado los mismos derechos que para el conjunto de la población nacional, lo que se traduce en mayores niveles de discriminación, desigualdad e injusticia. "La economía va bien, pero el país va mal"[116]: así se refirió Fabio Echeverri, entonces presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), al breve[117] crecimiento económico que experimentó el país tras la apertura del mercado en la década de los 90.

4. Movimientos campesinos y acceso a la tierra

Debido a la importancia de la tierra y del campo para un país fundamentalmente rural como Colombia, los procesos de movilización y de organización campesina han sido determinantes en nuestra historia política. Desde la década de los años 20 del siglo pasado, los conflictos agrarios han marcado el debate público, debido a la persistencia del conflicto y al valor estratégico que sigue teniendo la tierra para la economía y el ejercicio del poder.

En este apartado haremos un muy breve recorrido por la historia de los movimientos y organizaciones campesinas, lo que nos permitirá definir con mayor claridad la importancia histórica del derecho a la tierra para este sector de la sociedad y la relevancia de su inclusión en el cuerpo legislativo de la justicia transicional.

En apartados anteriores hemos visto cómo la política agraria implementada a finales del siglo XIX y principios del XX provocó tensiones entre los propietarios interesados en expandir los límites de sus haciendas y los campesinos sin tierra que reivindicaban

[116] https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15192399 Nuevo hallazgo sobre una frase que hizo carrera en Colombia REDACCIÓN EL TIEMPO 03 de febrero 2015.

[117] Según Portafolio (2008), "el crecimiento se aceleró para alcanzar un promedio del 5% anual entre 1993 y 1995. El peso comenzó a revaluarse, lo cual incentivó aún más el endeudamiento externo que combinaba bajas tasas de interés y una caída en el valor real de la deuda, financiando incrementos de la inversión privada, que volvió a tocar cotas superiores al 25% del PIB, y un auge inusitado de la construcción".

sus derechos por la explotación de baldíos ocupados por ellos, esto debido a la ambigua decisión del Gobierno de aprobar la adjudicación masiva de vastas extensiones de predios públicos al tiempo que incentivaba el acceso a la propiedad a través del uso productivo de la tierra. Estos conflictos fueron determinantes en el nacimiento de los primeros movimientos agrarios organizados con un interés claro en el reconocimiento de la propiedad.

León Zamocs (1992) propone para su estudio una clasificación por etapas de la historia de la organización campesina en el siglo XX que acogeremos aquí: (*i*) la década de los setenta, marcada por la interlocución directa entre los campesinos y el Gobierno nacional y el uso de acciones ofensivas como las invasiones colectivas de tierras privadas y públicas, y (*ii*) los años ochenta, caracterizados por una actitud especialmente defensiva, no solo de los intereses de la propiedad, sino, además, de derechos como el reconocimiento político y a la vida.

Ya hemos señalado como, según LeGrand (2016), en el Archivo General de la Nación reposa un registro de "centenares de peticiones" hechas entre 1874 y 1920 por familias de colonos a las autoridades en Bogotá, "solicitando la protección del gobierno" en los procesos de reclamación de tierras (184). Estas súplicas se debían en parte a los "costos ocultos" en los trámites de concesión que el gobierno ofrecía a los cultivadores, pero que finalmente resultaron ser una barrera más de acceso a la tierra:

> La ley estipulaba que todo solicitante de una concesión de baldíos debía contratar un agrimensor para la medición y el levantamiento del plan del territorio. Para los campesinos pobres esto resultaba prohibitivo: en una parcela de menos de cincuenta hectáreas, el costo del levantamiento excedía por lo general el valor de la tierra en el mercado. Y había que hacer otros muchos gastos (pagar al abogado para redactar el memorial, y los costos de papel sellado, estampillas de correo y registro de la propiedad). El colono tenía que pagar también los viáticos de los testigos y autoridades locales que viajaban desde la cabecera municipal hasta su parcela. Para el colono pobre, estos costos eran insoportablemente elevados (57).

El concepto de "función social de la propiedad" empezó a ser usado entre los pobladores que participaron en invasiones colectivas de tierras[118] (privadas y públicas)

[118] Por ejemplo: "En 1931 aproximadamente 2.500 familias de colonos, más de 10000 personas en total, se habían establecido en 500000 hectáreas de tierras en disputa en la región de Sumapaz (...) la Hacienda de Sumapaz, que

para acceder a los predios, alegando que actuaban en favor del interés nacional, aprovechando que, como se ha dicho, desde el mismo gobierno se empleaba el criterio del *uso* para fomentar el acceso a la titularidad de la tierra. A este tipo de acciones se sumaron manifestaciones, disturbios y mítines que tomaron fuerza conjuntamente con el surgimiento de los primeros partidos políticos de izquierda (Partido Comunista Colombiano, Unión Nacional Izquierda Revolucionaria) y las ligas campesinas, estas últimas muy influyentes en la historia sucesiva del movimiento agrario (Wills, 2016: 8).

4.1. Historia de los movimientos y las organizaciones campesinas

A principios del siglo XX, la población rural representaba cerca del 76% del total de los habitantes del país; por tanto, los conflictos rurales, aunque dispersos, tuvieron un peso importante en la agenda política de entonces. Según Machado Cartagena (2009: 123 y 247), los gobiernos liberales introdujeron reformas para reglamentar el derecho de propiedad: se expidió la Ley 83 de 1931, que reconoció el derecho a la agremiación de los campesinos y se abrieron las puertas para su participación en las discusiones públicas del país; así mismo, se expidió la Ley 200 de 1936, considerada un hito en la legislación agraria, especialmente por la implementación de dos presunciones: (*i*) considerar como propiedad privada todo terreno poseído por particulares, entendiendo por posesión la explotación económica del mismo, y (*ii*) como predios baldíos aquellos no explotados económicamente cuyos dueños no pudiesen acreditar la tradición del terreno por lo menos en los últimos 30 años anteriores a la fecha de expedición de la ley. Esta institucionalización del concepto de función social de la propiedad impuso a los propietarios una serie de restricciones a su derecho de

en el mejor de los casos tenía un dudoso derecho a 9300 hectáreas, a lo largo de los años se había apropiado de 290000 hectáreas de baldíos. La hacienda de los Torres Otero se había extendido más todavía, de 426 hectáreas en 1823 a 300.000 hectáreas en 1930. Además, los dueños de estas vastas propiedades las mantenían virtualmente sin explotar: cuando las invasiones empezaron, menos del 5% de la tierra que decían tener se estaba empleando en pastos, cafetales y cañamelares" (LeGrand, 2016: 174).

dominio que fortaleció el ánimo de los campesinos, quienes consolidaron su capacidad organizativa y de incidencia política.

Como réplica, y con el propósito de defender los derechos de propiedad privada, que se consideraban en peligro, se conformaron algunas agremiaciones como el Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas, la Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), esta última aún vigente. La mayoría de autores coinciden en que la oposición a la Ley 200 nunca permitió su efectiva aplicación. Por el contrario, todo terminó con la promulgación de la Ley 100 de 1944, que puso fin a la exigencia de poner a producir la tierra improductiva.

Lejos de reconciliar las posturas sobre las vías de acceso y la delimitación de la propiedad privada, la década de los treinta se caracterizó por el ascenso de los conflictos rurales. Para LeGrand (2016) resulta revelador que las áreas donde se concentraron las disputas por la tierra durante estos años se convirtieran posteriormente en "focos de violencia en los años cincuenta" (252). Esto se explica, en parte, porque durante la década del cuarenta el salario agrícola descendió hasta un 40% menos que el registrado en 1935, alentando los flujos migratorios hacia la ciudad (Pécaut 2001 citado por Machado Cartagena 2009: 252), y también por el estallido de *La Violencia* que ocasionó cientos de miles de desplazamientos y abandonos forzados de tierra.

4.1.1. Los años sesenta y el surgimiento de la ANUC

Con el ánimo de aminorar el ritmo migratorio rural-urbano, menguar las frustraciones del sector rural y debilitar la propagación de las guerrillas campesinas que surgieron en el contexto de la Guerra Fría, el Gobierno de Alberto Lleras (1962-1966) decidió impulsar la Ley 135 de 1961 o "Ley de reforma social agraria", que funcionó más como un "sofocador de incendios" que como una herramienta para corregir las más duras desigualdades en el acceso a la tierra (Soto, 2008: 3). Posteriormente llega a la presidencia Carlos Lleras (1966-1970), cuyo reto sería fortalecer la debilitada ley de

reforma agraria con el apoyo de los campesinos. Para este propósito fomentó la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, una organización social que abarcó todo el territorio nacional, y que pronto llegó a contar con más de setecientos mil afiliados y 450 asociaciones (Pérez, 2010).

El auge de la asociación modificó las dinámicas de interacción que hasta entonces se habían dado entre los campesinos organizados y el Estado, un testimonio de uno de sus integrantes, recogido en el informe *La tierra en disputa, memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe,* muestra la trascendencia de la ANUC para la época:

> Para nosotros fue importante, no solamente en Sucre, sino en toda Colombia porque transformó la mentalidad de muchos campesinos; se convirtió en un instrumento de lucha, que de sirvientes de los ricos, pasamos a ser propietarios de las tierras. La Asociación de Usuarios nos unió en base de unos lineamientos políticos ¨tierra pal´ que la trabaja¨ […]" (CNMH, 2010: 212).

Con el tiempo, fueron los afiliados de la propia organización quienes empezaron a exigir al Gobierno mayor celeridad en los mecanismos de entrega y redistribución de la tierra contemplados en la Ley 135. No tardaron en ejercer presión por medio de invasiones o tomas colectivas de predios públicos y privados, que reivindicaron como "recuperaciones" de tierras. Esto conllevó un distanciamiento paulatino del presidente Lleras del movimiento que él mismo había impulsado y a la acusación contra la organización por parte de su sucesor, el presidente Misael Pastrana, de estar infiltradas por comunistas (Molano, 2010).

Surgieron también fracturas en el interior de la ANUC que finalmente desembocaron en la división de la Asociación en lo que se ha denominado como el sector radical, o «Línea Sincelejo», y el moderado o institucional: «Línea Armenia». El primero, que abarcaba campesinos de zonas especialmente latifundistas, como la región caribe, promovió invasiones de tierras de gran tamaño y paros cívicos en todo el país. Sólo en 1971 "más de 15.000 familias invadieron más de 350 fincas en 13 departamentos" (Escobar, 1993 citado por Hernández, 1993). Igualmente, para ese mismo año, Zamosc

(1992: 52) registró 645 acciones de toma de tierras, una notable diferencia en comparación con los años anteriores.

La reacción por parte del Gobierno Pastrana no se hizo esperar, y al tiempo que reprimía fuertemente las invasiones, organizó, con el apoyo de empresarios, propietarios y poseedores de grandes extensiones de tierra, lo que sería conocido como *El Pacto del Chicoral* de 1972, cuyo propósito fue desmontar gradualmente la Reforma Agraria de la Ley 135 de 1961; imponer límites a la expropiación de tierras improductivas y desarrollar programas para "romper la dependencia de la exportación de café abriendo nuevos renglones como algodón, palma africana, azúcar" (Molano, 2015: 34).

El movimiento campesino perdió impulso, la ANUC entró en crisis y se desarticuló casi por completo, el ciclo de grandes acciones colectivas y tomas de tierras se acabó a finales de la década de los setenta. Desde ese momento la política pública en materia agraria se ha planeado casi exclusivamente con los gremios de industriales y propietarios. "El trámite de demandas sociales del campesinado –por mucho el sector social más golpeado por la Violencia, y después el que más sufriría durante la guerra contra-insurgente-- quedó bloqueado durante lustros" (Gutiérrez Sanín, 2015).

Los ochenta y noventa

Este periodo transcurre en el contexto de profundización del conflicto armado con la aparición de los cultivos de uso ilícito, y con ello, la consolidación de los grupos paramilitares; sumado a la desarticulación de la ANUC. Las demandas campesinas cambiaron: ya no fueron la expresión de un movimiento nacional articulado, sino la de agrupaciones regionales y locales, a cuyas exigencias tradicionales (tierra, vivienda, salario, empleo, servicios públicos domiciliarios, transporte e infraestructura) se sumaron, según Archila Neira y García, las políticas y "culturales": protección de los derechos humanos, negociación política del conflicto armado y respeto a las minorías étnicas y a las mujeres (2003: 96). Esto coincide con lo dicho por el profesor Alejandro

Reyes, quien señala que "más de la mitad de las movilizaciones durante los ochenta y los noventa tuvieron como motivo la protesta contra la guerra y el reclamo del derecho a la protección de la vida por el Estado" (2016: 58). Durante este mismo periodo, según el autor, "la prensa nacional registró 2.634 movilizaciones rurales en 479 municipios del país" de las cuales 1.687 reivindicaban la inclusión de los intereses campesinos en el debate público nacional y en otras 957 se exigía el cese de la violencia y el respeto a la vida.

Durante el Gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) hubo también numerosas protestas con participación de organizaciones campesinas: "27 paros cívicos, 6 paros agrarios, 83 movilizaciones, 45 tomas de entidades y 23 éxodos" (Salgado, 1994: 167). La violencia de la década de los noventa no tenía precedentes en el país. La época más oscura de los cultivos y la comercialización de cocaína no acabó con la muerte de Pablo Escobar en 1993; los capitales derivados del narcotráfico se invirtieron en tierras y en ganadería; los ejércitos privados destinados a proteger estos bienes del asedio guerrillero se fortalecieron, lo que incrementó la violación a los derechos de las poblaciones campesinas las cuales promovieron grandes e históricas movilizaciones como se evidencia en las cifras reportadas por Salgado.

En términos generales, puede decirse que el movimiento campesino ha tenido una participación activa en la vida social del país. A los datos anteriores pueden sumarse las recogidas por De Zubiría (2015), que identifica tres momentos importantes en las luchas agrarias, coincidiendo particularmente con Zamocs:

> (...) el primero, aunque tenue, se manifestó antes de la aprobación de la legislación agraria de 1961; el segundo, se desata en torno a la creación y consolidación de la ANUC, siendo 1971 el año de mayor actividad, en cuanto a invasiones; el tercero, en la segunda mitad de los ochenta, llegando a su auge entre 1985 y 86. En relación con los motivos o demandas principales, podemos señalar, en su orden: tierras (predios rurales y urbanos) y demandas de vivienda (23.9%); mejoramiento de las condiciones laborales (16%); violaciones a los acuerdos y pactos laborales (14%); mejores servicios públicos domiciliarios (11%); rechazo a la violación de derechos humanos (8%); demandas políticas (8%); educación y salud (5%).

4.2. Demandas actuales del movimiento campesino

Como se verá en los párrafos siguientes, las organizaciones campesinas han dejado por escrito, desde por lo menos la década de los años setenta del siglo XX, su necesidad de disfrutar del derecho a la tierra y su propiedad. Recogeremos aquí tres de los documentos más relevantes con propuestas que este sector de la sociedad le ha hecho a distintos gobiernos:

a. *Mandato Campesino de la ANUC*. La importancia de este documento radica en que aunque para la época la Asociación se encontraba en proceso de división y desintegración, seguía siendo la organización campesina más importante del país por lo que sus acciones seguían teniendo un peso considerable en la agenda pública. El Mandato Campesino, adoptado el 22 de agosto de 1971, pretendía promover, según Zamosc, una revolución agraria a través de la explotación colectiva de la tierra (1990). Entre la lista de reivindicaciones se encuentran las siguientes "la exigencia de la expropiación de todo latifundio sin indemnización, la exigencia de la nacionalización del crédito y la exigencia de reconocimiento legal de todas las recuperaciones de tierras ya realizadas" (Pérez, 2010: 41). Como se señaló en el apartado anterior, con posterioridad a la emisión de este Mandato, las ocupaciones colectivas de predios aumentaron. No obstante, el objetivo de estas acciones no se concretó pues no llegaron a afectar la estructura latifundista del campo.

b. *Mandato Agrario o Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria de 2003*. Este documento se publicó en el marco de la campaña "Por el derecho a la tierra" impulsada por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, que conforman 75 organizaciones de la sociedad civil[119], las cuales se dieron cita el

[119] Entre las que se encuentran la Mesa de Interlocución Agraria (MIA), la Marcha Patriótica, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Mesa de Unidad Agraria (MUA), la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (COMOSOC), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), Asociación nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y Asociación Campesina Popular, entre otros.

7 y 8 de abril de 2003 en la ciudad de Bogotá. El propósito del Pliego fue establecer una mesa de diálogo con el Gobierno nacional para la inclusión de sus exigencias en la política agraria del país. El punto cuatro titulado *Derecho a la tierra* dice:

> El derecho a la tierra y al territorio es parte fundamental de la vida y la cultura de los pueblos y las comunidades rurales. Se garantizará este derecho a las comunidades afrocolombianas e indígenas y a los campesinos que han carecido de tierra o la tienen en cantidad insuficiente, así como a quienes la han perdido o a quienes teniéndola estén amenazados de perderla como consecuencia de la violencia, el latifundio o la quiebra de los productores. (...) Mediante un programa de reforma agraria integral dirigido por el movimiento campesino, afrocolombiano e indígena, que garantice el completo apoyo del Estado a los beneficiarios, se hará cumplir la función social y ecológica de la propiedad de la tierra, de manera que se aprovechen debidamente las cinco millones de hectáreas aptas para la agricultura que están intensamente subutilizadas y se revierta la concentración especulativa de la propiedad. Se protegerá la diversidad cultural y por ende las diversas concepciones sobre la tierra y el territorio. Ante la ausencia de acciones del Estado los campesinos, afrodescendientes e indígenas adelantarán la reforma agraria de hecho (ILSA, 2004: 315).

c. *Pliego de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular de 2014*. Este documento fue el resultado de 24 encuentros regionales en los que se decidieron los puntos para la Cumbre nacional que se realizó en Bogotá del 15 al 17 de marzo de 2014 con la participación de más de 1.800 organizaciones, entre las que se encontraban organizaciones agrarias, sindicatos, asociaciones, movimientos sociales y federaciones. El objetivo de la cumbre fue la construcción de un programa unitario que no incluyera sólo al sector agrario. El resultado final fue el *Mandato para el buen vivir, por la reforma agraria estructural, la soberanía, la democracia y la paz con justicia social*, con cuatro ejes principales: Buen vivir, Autonomía, Solidaridad y Territorio. Este último incluía una propuesta de *Ley de Reforma Agraria Estructural* y otras solicitudes en materia de tierra y justicia derivadas de su condición de víctima-campesino del conflicto armado:

> Debido a la falta de reconocimiento político de los derechos de los campesinos, la insuficiente garantía de los derechos de afrocolombianos e indígenas, el alto número de violaciones a los derechos humanos, la falta de garantías para las organizaciones sociales y populares, la constante estigmatización, persecución y criminalización (…) Exigimos:

- La verdad, justicia y reparación integral por las violaciones a derechos humanos perpetradas contra las comunidades agrarias y populares, y la no repetición de estas prácticas (…)
- La restitución integral de las tierras despojadas a las familias, comunidades y pueblos víctimas del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta enfoques colectivos y énfasis comunitarios en tales procesos de reparación (…)
- La conformación de una comisión de la verdad y una política de recuperación de la memoria histórica de las violaciones a los derechos humanos en búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación (Cumbre Agraria, 2014: 9-10)

A diferencia de los documentos anteriores, este pliego de peticiones fue acogido para su discusión por el Gobierno de Juan Manuel Santos, estableciendo de manera conjunta, la Mesa Única Nacional de negociación mediante el Decreto 870 de mayo del 2014. El proceso tuvo como garante a delegados de las Naciones Unidas y contó con la participación directa de los Ministros y el Departamento Nacional de Planeación ante quienes se presentaron cerca de 200 proyectos que concretaban los puntos del Mandato. Después de años de interlocución sólo algunas propuestas encontraron los recursos y la aprobación necesaria para su ejecución; finalmente, el documento fue llevado a la Mesa de Negociación de la Habana, donde, conforme al contenido del Acuerdo Final para la Paz de 2016, algunas propuestas de la Cumbre fueron incluidas.

Los documentos reseñados responden a los intereses más urgentes del campesinado en la época de su redacción, concordando con un contexto político mundial determinado. El primero de ellos, adoptado en pleno auge de la guerra fría y el surgimiento de los grupos guerrilleros, hace un énfasis importante en el carácter independiente del movimiento campesino. El segundo, se publicó como respuesta al interés del gobierno americano de crear un Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, iniciativa que fue considerada por este sector de la sociedad como una amenaza de profundización de las reformas económicas y legales derivadas de la apertura de mercado implementadas en el continente en la década de los 90. Finalmente, el Pliego de la Cumbre Campesina, fue acogido y discutido en pleno proceso de negociación de La Habana entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno de

Juan Manuel Santos. Algunas de las demandas del Pliego fueron incluidas en el documento final del Acuerdo de Paz.

Existen otros documentos que también recogen las necesidades y exigencias de la población campesina y que permiten concluir que no se trata de un solo movimiento, ni mucho menos de un grupo homogéneo, sino de sectores amplios y diversos con diferentes visiones políticas e ideológicas. En cualquier caso, a las recurrentes peticiones en materia agraria, se pueden sumar las siguientes: la reubicación de los colonos establecidos en zonas de protección especial (reservas forestales y parques naturales), la redistribución de la tierra y el latifundio; la ayuda para la sustitución de cultivos de uso ilícito, el apoyo técnico agropecuario y la creación de Zonas de Reserva Campesina[120], entre otras.

Machado Cartagena (2004) y Reyes (2016) coinciden en afirmar que las reivindicaciones de los últimos años de los movimientos campesinos confluyen en la exigencia de los "derechos de ciudadanía" o el ejercicio del "estatus de plena ciudadanía", conclusión que, en parte, también encaja con lo dicho por Mesías García (2009) en su texto *Relatos y contrarrelatos de los actores subalternos: el campesino organizado en la Construcción de narrativas democráticas en Colombia*, en el que hace un análisis sobre el discurso de las reclamaciones del campesinado, destacando que, si bien existen contradicciones y diferencias entre estos, también se encuentran bases comunes que les han permitido organizarse y hacer visibles ante el gobierno y el resto de la sociedad sus necesidades más urgentes, entre las que destaca el reconocimiento a su quehacer histórico, productivo, político y cultural (158).

[120] Áreas especiales de ordenamiento territorial que tienen como fin "controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país; evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica; crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas" entre otros contemplados en la Ley 160 de 1994

5. Mujer campesina: impacto diferenciado de la violencia y el despojo

"O nos vende usted, o negociamos con la viuda".[121]

A pesar de los instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Estado colombiano[122], y de las leyes[123] que se han promulgado a favor de las mujeres en el país, estas siguen siendo víctimas de violencia y discriminación, especialmente de manera grave en el marco del conflicto armado.

En el primer capítulo de esta tesis hacíamos referencia a la Ley 731 de 2002[124], que define como campesina a toda aquella mujer que ejerza una actividad "relacionada directamente con lo rural[125], incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada". Esta definición normativa, que incluye a las mujeres indígenas y afrocolombianas, será la base conceptual para la descripción general de los efectos del despojo sobre las mujeres rurales que haremos en este apartado.

El Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (2011) indica que las mujeres se exponen de manera diferenciada a la discriminación por: (*i*) vivir en el campo, (*ii*) por ser mujeres, y (*iii*) por ser víctimas del conflicto armado:

---

[121] "Bajo esta amenaza, muchas personas tuvieron que vender sus tierras a precios ínfimos y salir de sus regiones dejando en manos de los paramilitares el dominio de gran parte de las tierras", tomado de "Despojo de tierras campesinas y vulneración de territorios ancestrales", 2011, Comisión Colombiana de Juristas, página 108: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31910.pdf

[122] Entre los que encontramos la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW de 1979; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer de 1948; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida como la "Convención Belem do Pará" de 1994, entre otras.

[123] Tal es el caso de la Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; la Ley 1232 de 2008, por la cual se modifica la Ley 82 de 1993; la Ley 1413 de 2010, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas; entre otras.

[124] "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales".

[125] Entendiendo a su vez, por "actividad rural" cualquier tarea tradicional como las "agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, hasta las no tradicionales, como el desarrollo de agroindustrias y microempresas".

> El primer caso se refiere a la deuda rural que se desprende del hecho de que los habitantes rurales son discriminados en relación con los del mundo urbano. El segundo se trata de la deuda de género; esta tiene origen en la tradicional inequidad existente entre las oportunidades y la valoración social diferenciada entre hombres y mujeres en la sociedad actual. La última forma de discriminación hace referencia a la mayor vulnerabilidad a la que están expuestas las mujeres que son víctimas de la violencia, tanto en el entorno familiar como aquella originada en el conflicto armado (133).

Como respaldo de lo anterior, el registro histórico de los indicadores que recoge el informe evidencia un agravamiento de esa situación. Tal es el caso de los índices de pobreza en los hogares rurales con jefatura femenina, que en el periodo de 2005 a 2011 se situó en el 37%, mientras que en el 2017 se elevó al 40% (DANE, 2018). Por otra parte, la participación en la toma de decisiones, en la cual las mujeres rurales han registrado niveles más bajos que las residentes en zonas urbanas y que sus pares masculinos, pasó del 24% en 2010 al 26% en 2016 (DANE, 2016). Asimismo, en 2018 tan solo el 7,3% de las mujeres productoras fueron beneficiarias de acceso a créditos o asistencia técnica frente al 11,3% de los hombres del campo (Ministerio de Agricultura, 2019).

Como resultado del Censo Nacional Agropecuario de 2014 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística publicó un informe sobre la situación de las mujeres rurales en el país en el que registra la opinión de los pobladores del campo respecto a los temas de igualdad de género en el ámbito rural:

> El 52,6% de las personas en zonas rurales está de acuerdo o muy de acuerdo con que "el deber de un hombre es ganar dinero y el deber de la mujer cuidar del hogar y la familia", siendo más alto el porcentaje de hombres (55,5%) de acuerdo o muy de acuerdo, que el de mujeres (49,3%). En cuanto a las zonas urbanas, el 34,6% de las personas está de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación.
> El 78,7% de las personas en zonas rurales está de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación: "las mujeres son mejores para el trabajo doméstico que los hombres". Mientras que este porcentaje es de 65,1% en las zonas urbanas.
> El 29,9% de las personas en zonas rurales está de acuerdo o muy de acuerdo con que "el esposo debe tomar las decisiones relacionadas con la vida de la esposa". Por otra parte, este porcentaje se reduce a 15,3% entre las personas que habitan zonas urbanas.
> En las zonas rurales la mayoría de las personas (54,3%) están de acuerdo o muy de acuerdo con que "la cabeza del hogar debe ser el hombre"; este mismo porcentaje es

> de 49,5% entre las mujeres rurales y 58,5% entre los hombres rurales (DANE, 2020: 34-35).

Los datos recopilados hasta este momento sirven para formarnos una idea general sobre las dimensiones de discriminación y exclusión que viven las mujeres en el mundo rural. Ahora bien, con relación a las afectaciones en el marco del conflicto armado, los daños son también diferenciados. Así lo señala la Corte Constitucional, quien ha identificado dieciocho facetas del desplazamiento forzado "que impactan de manera específica y agudizada" a las mujeres campesinas:

> 1) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual;
> 2) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género;
> 3) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes, pero también de las mujeres gestantes y lactantes;
> 4) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores;
> 5) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo;
> 6) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas;
> 7) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica;
> 8) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación;
> 9) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas;
> 10) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos;
> 11) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y
> 12) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición.
> 13) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos;
> 14) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización;
> 15) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada;
> 16) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación;
> 17) el enfoque a menudo "familista" del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y

> 18) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla (CC, Auto 092/08: 2008)

En esta misma providencia la Corte toma una serie de medidas específicas de protección destinadas a superar estos y otros daños generados en el marco de conflicto armado. Sin embargo, haremos referencia a estas y a otras medidas de acción afirmativa en el capítulo tercero de esta tesis. De momento es necesario señalar que no solo con ocasión del desplazamiento forzado se genera un impacto diferenciado en los derechos de las mujeres rurales. Por su relación estrecha con la tierra, veremos a continuación, cómo, en los procesos de despojo también se afectan las garantías elementales de las campesinas en Colombia.

5.1. Modalidades del despojo y afectaciones de género

Como hemos al comienzo de este capítulo, las dinámicas del despojo en Colombia son complejas y obedecen a una multiplicidad de factores propios del conflicto agrario colombiano, cuyo estudio ha avanzado al paso de los trámites de reparación y restitución de tierras, en los cuales se han ido documentado las modalidades de expropiación-apropiación violenta de la tierra en el país.

De las diferentes tipologías a las que hacíamos referencia resaltamos tres que han sido usadas particularmente en contra de la mujer rural: el despojo material, el jurídico y el mixto. El primero se ha dado a través del uso de la fuerza, por parte de actores armados ilegales que se han valido de la amenaza y de otros delitos como el desplazamiento o el homicidio para obtener el control de las tierras; el segundo se ha efectuado con el uso de acciones fraudulentas y con la complicidad de funcionarios públicos encargados de los trámites de compra y venta de bienes inmuebles, quienes han permitido la materialización del delito a través del traspaso de las tierras abandonadas. El modelo mixto corresponde a la combinación de estas dos tipologías

o incluso la combinación de mecanismos legales e irregulares que han terminado legitimando el despojo.

En un foro sobre *Los derechos de las mujeres a la tierra y al territorio en el marco del proceso de restitución de tierras,* en el que participaron más de veinte organizaciones campesinas, se denunció el grave impacto de la violencia armada sobre el cuerpo y la tierra de la mujer rural. Con respecto al abandono y despojo forzado del que fueron víctimas, señalan que estos delitos fueron propiciados especialmente porque, como lo manifestó una de las participantes: "(…) las mujeres no hemos sido propietarias" (Comisión Colombiana de Juristas, 2013: 16). Tanto las cifras como los testimonios que veremos a continuación corroboran las denuncias de las asistentes al evento.

En los Autos de seguimiento a la situación de la población desplazada, la Corte Constitucional ha reconocido "la profunda desigualdad entre varones y mujeres en la distribución de la propiedad de la tierra" debido a "sesgos de sexo/género" (Corte Constitucional, 2008), que han puesto en condiciones más desfavorables a las mujeres rurales, en el acceso a la titularidad de la tierra. En este sentido, el Censo Nacional Agropecuario, al que se ha hecho referencia, demuestra

> la desigualdad estructural en el acceso a la tierra, a recursos y a programas de desarrollo rural integral para las mujeres, al encontrar que las productoras se caracterizan por tener mayor proporción de UPA (Unidades de Producción) de menor tamaño, mientras que los hombres tienen mayor proporción de UPA de mayores tamaños: del total de UPA con solo mujeres productoras, el 78,4 % tienen menos de 5 hectáreas, y ocupan el 9,5 % del área. En las UPA entre 50 y 100 ha, se encuentra menor participación de mujeres productoras (DANE, 2016: 601).

Por otra parte, dos testimonios, sin fecha, incluidos en la compilación de historias *De la tierra al olvido* (CMPR, 2014) dan cuenta de estas diferentes prácticas y usos del despojo.

> Gladys Gómez:
> Llegaron a las cuatro de la mañana, más o menos, a las tres o cuatro de la mañana, y tocaron la puerta. Yo pregunté:
> - ¿Quién es?
> - Ábranos la puerta.
> - No, dígame quién es.

- Abra la puerta, hijueputa, o se la levanto a tiros.
Yo me asusté y llamé a mi esposo, que estaba durmiendo. Y, pues, abrimos la puerta. Eran como cinco guerrilleros.
«... se iban a llevar a mi esposo, realmente no sé para qué se lo llevaban, pero por allá se habían llevado a varios señores, entonces yo me puse a llorar y les dije a ellos: «venga, no se lo lleven, mire que yo tengo cuatro niños» entonces yo fui y les mostré a los niños que estaban durmiendo, mi bebé, tenía entonces como cinco mesecitos, cumple dos años en diciembre. "Bueno, le vamos a dejar a su esposo, pero se me van ya, no los quiero ver», entonces yo empecé a empacar ropa, cobijas, y uno de ellos me dijo: «¿qué hace?, lárguese ya», y yo le respondí: «vea, es ropa para los niños». "Le doy diez minutos», contestó, entonces empaqué un poquito de ropa y cobijas, y nos fuimos caminando hasta la carretera. Siempre era lejitos; ya ahí cogimos un camión que venía para Bogotá, nosotros pensábamos irnos para Medellín, pero paramos lo primero que pasó, que fue un camión de carga» (109)

Faynori Serrato:

Se llevaron a mi esposo fuera de la casa, y todo el tiempo le apuntaron con el arma. Natalí, mi hija menor, lloraba. Yo cerré la puerta y uno de los hombres se volvió y gritó que abriera la puerta o la tumbaba. Yo logré calmar a la niña y la puse en brazos de Leidy. Entonces, el hombre me sacó de la habitación y me llevó al corredor para interrogarme. Allí, en un banco que hay en el corredor, me amenazó con matarme si no me dejaba. Me quitó la ropa, me tapó la boca y me forzó. Me violó. Luego me dijo que me vistiera y también dijo: «aquí no pasó nada, las mujeres al fin y al cabo son para eso, y si no quiere que las otras (mis hijas) sufran lo mismo, ya sabe, ¿no?» (112)

Aunque el uso de la fuerza y la violencia armada ha sido en la mayoría de los casos el primer recurso del despojo, este, como lo hemos dicho, ha sido seguido de la adquisición legal del predio por medios fraudulentos (falsificación de firmas y precios, falsificación de documentación pública, corrupción de servidores públicos, etc.). Otras veces se acudió a organizaciones fachada o testaferros que legalizaron la ocupación o adquirieron las propiedades para posteriormente transferir los derechos a los realmente interesados.

Es el caso, por ejemplo, de la región de Tulapas, ubicada en el Urabá antioqueño, donde los dueños de cerca de cuarenta mil hectáreas de tierra, fueron desplazados y posteriormente amenazados para vender las fincas. En el proceso de despojo intervinieron actores armados que actuaron en connivencia con miembros de las fuerzas militares, empresarios del Fondo Ganadero de Córdoba y funcionarios notariales y de las oficinas de registro de tierras. Un informe de *Rutas del Conflicto* (2021) registra el testimonio de una de las víctimas del hecho:

> (...) como a los dos años de irme de Tulapas, el señor Guido Vargas llegó a Currulao, me buscó y me dijo que las tierras las estaba comprando un señor Mancuso de Montería, que pagaban la hectárea a 100.000 y que si no vendía yo, vendía mi viuda.

Una aproximación a las afectaciones de género bajo estas modalidades de despojo las expone Donny Meertens en el texto *Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia* (2016) y pueden resumirse así:

1. Violencia sexual: en el ejercicio de la fuerza armada se registra afectación directa a la vida e integridad de las mujeres rurales como víctimas de abuso, y violencia sexual. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia, en el Auto 092 de 2008 concluye que la violencia sexual se ha extendido como un instrumento estratégico para la intimidación y el desplazamiento de toda la comunidad, convirtiéndose en "una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano". Así mismo, el Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) ha registrado que "Entre los años 1997 y 2005 se registraron 8.242 casos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, es decir, un 53,6 por ciento de la totalidad de los casos registrados en la base de datos del OMC. Como se observa en la Gráfica 6, este aumento de casos corresponde de forma directa con la coyuntura más cruenta que ha vivido el conflicto armado en su historia: la expansión del paramilitarismo en toda la geografía nacional y la consolidación de su proyecto político y territorial a través del control local por medio de alianzas políticas, la cooptación económica y el engranaje con actividades de narcotráfico. El uso sistemático y estratégico de la violencia sexual en el conflicto se corrobora en la medida en que el repunte de los registros de violencia sexual acaecidos entre los años 2006 y 2016 (4.157 casos) se corresponden con una nueva etapa del conflicto, marcada por el repliegue de las FARC en sus zonas históricas de retaguardia y la reorganizaron de sus acciones armadas luego de los golpes militares asestados durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez" (477).
2. Extorsión y amenaza: valiéndose de la sobrevivencia de las mujeres durante el desplazamiento y de su consiguiente situación de abandono, los actores armados

o los interesados en las tierras acuden a diversas formas de constreñimiento para obtener derechos sobre la tierra.

3. Denegación del derecho sobre la tierra: dado que muchas veces la ocupación o la propiedad del predio abandonado se encuentra en cabeza del jefe de hogar, sin hallarse registro de convivencia o unión marital con sus compañeras sentimentales y, muchas veces, madres de sus hijos; las tierras son reclamadas y entregadas a la familia del hombre, por lo que a las mujeres sobrevivientes se les niega o dificulta la reparación del daño y el reconocimiento de los derechos sobre el predio abandonado.
4. Persecución de lideresas: las mujeres que dirigen procesos de reclamación y titulación de tierras despojas por el conflicto armado han sido víctimas de ataques contra su vida e integridad. Según un informe del programa Somos Defensores, entre 2013 y 2019 hubo 1.339 agresiones contra mujeres líderes, y entre estas se cuentan 84 casos de homicidio (*El Tiempo*, 2020c).

Por si fuera poco, el daño contra las mujeres rurales, víctimas del conflicto armado, no termina con la ocurrencia del hecho victimizante. A partir de allí, la mayoría de ellas se ven expuestas a nuevos ciclos de violencia y discriminación relacionados con la exigencia de sus derechos y con la reconstrucción de su vida y la de su familia, así lo han documentado en sus informes, tanto la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad como el Centro Nacional de Memoria Histórica:

> Las mujeres han sido y son las abanderadas de la defensa de la vida y el territorio en medio de la guerra. Recoger los cuerpos en el río cuando estaba prohibido por los paramilitares, buscar a los desaparecidos en medio del peligro, proteger a sus familias en bombardeos, o localizar al hijo o la hija reclutados, no son acciones individuales. Son hechos políticos, basados en una convicción profunda de la defensa de la vida, que desafían órdenes sociales impuestos a sus vidas y las de sus comunidades (Comisión de la verdad, 2020c: 239).

> Asumir los procesos legales, los trámites administrativos, y en ocasiones, las demandas de justicia, no solo les ha representado jornadas extenuantes y tener que someter a sus hijos al encierro o a largas horas de abandono, sino que las ha expuesto a nuevos maltratos y humillaciones por parte de actores armados e incluso de algunos funcionarios (CNMH, 2013: 306).

El escalamiento del conflicto armado en la década de los ochenta, sumado a la necesidad de reconocimiento y justicia, motivaron la fundación de organizaciones de mujeres campesinas en algunas ciudades del país como Bogotá, Medellín y Bucaramanga; tal es el caso de la Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos Asfaddes, (1983); Vamos Mujer, (1979); la Casa de la Mujer, (1982); la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Negras de Colombia Anmucic, (1988); la Fundación Mujer y Futuro (1989). Sin embargo, fue la expedición de la Constitución Política de 1991, que estableció la igualdad entre hombres y mujeres, así como el deber de protección especial a favor de los grupos vulnerables, la que impulsó la creación de un importante número de movimientos de mujeres en todo el país. Estas organizaciones han participado desde entonces de manera activa, tanto en los espacios de decisión y formulación de políticas para la reparación a las víctimas como en las mesas de diálogo con los actores armados en los diferentes procesos de negociación (Comisión de la Verdad, 2022c).

> Teniendo en cuenta estos antecedentes, la Comisión de la Verdad observó que, en medio del conflicto armado, las mujeres y sus organizaciones han luchado por fortalecer la democracia, construir una política basada en los vínculos, politizar el escenario privado en el debate público, reflexionar y proponer acciones en torno al cuidado de sus vidas y comunidades, reconstruir el tejido social, así como la defensa del territorio ante los proyectos extractivistas, el fin de la guerra y la lucha por sus derechos (Comisión de la Verdad, 2022c: 275).

Gracias a la voz de las mujeres que han superado el miedo para narrar los horrores de la guerra y al establecimiento de mecanismos de justicia transicional, se han podido conocer los autores de los crímenes cometidos durante el conflicto. La Comisión de la Verdad, tras un ejercicio de contrastación de información (contenida en documentos, sentencias, investigaciones, archivos del Centro Nacional de Memoria Histórica y testimonios), confirmó en su *Informe final* (2022c), que "los mayores responsables en el desplazamiento forzado [y el consecuente despojo y control del territorio] de mujeres, a escala nacional, fueron los grupos paramilitares, seguidos de la exguerrilla de las FARC-EP y agentes estatales" (308).

En primer lugar, la violencia ejercida por los grupos paramilitares contenía "una profunda carga de crueldad contra las mujeres que fueron sus víctimas" (309), la tortura y la violencia sexual fue usada como herramienta de terror en su estrategia de "territorios arrasados". En el caso de la guerrilla de las Farc, hay registros que prueban que este grupo acudió a la violencia sexual contra las mujeres especialmente como un mecanismo de recompensa a sus combatientes, a pesar de que en los estatutos internos de la organización se "consideraban conductas graves que debían ser castigadas de manera severa" (309). Con la fuerza pública, la Comisión concluye que, aunque hay menos casos reportados que les responsabilizan, se "evidenció que la violencia sexual ejercida contra mujeres civiles fue una forma de atacar a las que se consideraban «enemigas», es decir, a las mujeres señaladas de colaborar con las insurgencias o de ser guerrilleras" (309). En términos generales

> el Estado colombiano tuvo responsabilidad en la desprotección y en la estigmatización de organizaciones y comunidades campesinas, especialmente mediante la fuerza pública, que en territorios de presencia guerrillera acusó de colaboradores a sus pobladores, lo cual reforzó el riesgo para las comunidades y, sobre todo, para las mujeres (309).

Junto con los testimonios que revelan la comisión de delitos en el marco del conflicto armado, las mujeres pertenecientes a las diferentes organizaciones también han elaborado propuestas para la reparación y no repetición de estos crímenes. Algunas de estas demandas fueron recogidas en las memorias del mencionado foro sobre *Los derechos de las mujeres a la tierra y al territorio en el marco del proceso de restitución de tierras,* publicadas por la Comisión Colombiana de Juristas, (2013).

a) En materia de justicia y reparación las participantes incluyeron: Garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos fundamentales, particularmente la integridad humana y a la vida; el desmantelamiento de los grupos paramilitares; la ampliación del concepto de seguridad a la seguridad alimentaria y a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

b) En cuanto al acceso a la tierra, algunas de las propuestas fueron: Superar la profunda inequidad en la distribución de la tierra y la discriminación contra las mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas; reconocer plenamente el derecho autónomo de las mujeres a la tierra; reconocer, en las políticas de desarrollo agrario, el trabajo de la mujer rural; reconocer el trabajo de las mujeres en el campo en el hogar, incluido el trabajo no remunerado y proteger la agricultura de subsistencia de las mujeres, frente a la agricultura comercial a gran escala (9). Garantizar el retorno voluntario, sostenible y digno, de las mujeres a sus tierras; superar el tradicional enfoque civilista y familista y reconocer que las mujeres han liderado procesos de tenencia y ocupación autónoma de la tierra. (13)

Por su parte, la Comisión de la Comisión de la Verdad acogiendo buena parte las propuestas hechas por las organizaciones campesinas, ha elaborado una serie de *Recomendaciones* específicas para el caso de las mujeres rurales que están dividas en tres ejes temáticos: (*i*) recomendaciones orientadas a fortalecer la capacidad del Estado para avanzar en el logro de la igualdad de género, (*ii*) recomendaciones para potenciar la autonomía de las mujeres y garantizar la reparación adecuada e integral para las mujeres víctimas del conflicto armado, y (*iii*) recomendaciones orientadas hacia las transformaciones culturales y sociales para la convivencia.

Aunque no es el propósito de esta tesis verificar el cumplimiento de las órdenes o recomendaciones dirigidas a la protección de las mujeres rurales en el país, en el siguiente capítulo veremos en detalle el marco de protección del derecho a la tierra, contenido en las normas de justicia transicional a favor de las mujeres campesinas, víctimas del conflicto armado.

III. El derecho a la tierra en la justicia transicional

1. Las reformas agrarias y la propiedad en Colombia

1.1. La relación jurídica con la tierra en Colombia

En el anterior capítulo hemos visto la persistente lucha de los campesinos por la propiedad y la tenencia de la tierra, desde las migraciones a zonas de frontera agrícola en busca de tierras aptas para el cultivo en las primeras décadas del siglo XX, hasta las demandas actuales de los campesinos, que exigen el reconocimiento de su ciudadanía, tanto mediante acciones judiciales como en pliegos, congresos y foros. La ruta de las leyes que regulan el acceso a la propiedad rural es también un recorrido por la historia de disputa por la tierra entre campesinos y *empresarios territoriales* (LeGrand, 2016) que, como veremos, se ha trasladado al plano de lo legal.

Antes de comenzar, es necesario establecer algunas breves diferencias entre el derecho fundamental a la propiedad privada, el derecho fundamental al acceso progresivo de la propiedad de la tierra y el derecho fundamental a la restitución de tierras. Todos relacionados entre sí y con el tema central de esta tesis.

Conforme a la Sentencia C-020 de 2023, "el derecho fundamental a la propiedad privada es el derecho subjetivo que faculta a su titular a usar, gozar, explotar y disponer de sus bienes y que lo protege de interferencias injustificadas por parte del Estado y terceros" (CC, Sentencia C-020/23: 2023). En Colombia, este derecho está contenido en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, que dispones que "[s]e garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores". El contenido material del derecho a la propiedad incluye la posibilidad de disponer de él de manera libre y voluntaria. Aunque, como hemos visto, el derecho a la propiedad no es absoluto, por estar sometido a las obligaciones de su función

social y ecológica, se trata de un derecho pleno, por cuanto "le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos" (CC, Sentencia C-020/23: 2023).

El reconocimiento del derecho fundamental al acceso progresivo de la propiedad de la tierra está vinculado al reconocimiento de la discriminación y exclusión histórica del sujeto campesino y se encuentra en el artículo 64 de la Constitución Política, que dispone que "es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa". El legislador ha dispuesto aquí dos diferencias sustanciales con el derecho a la propiedad privada: 1) ha establecido una regla que supera la acción pasiva de protección por la de fomentar su acceso, y 2) ha especificado el destinatario del derecho, limitándolo al campesinado y los trabajadores agrarios. Su carácter fundamental lo justifica la Corte Constitucional con base en

> (*i*) la obligación prevista por el artículo 64, según la cual el Estado debe "promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios"; (*ii*) su carácter subjetivo, en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y, por último, (*iii*) de su relevancia para la realización de la dignidad humana (CC, Sentencia SU213/21: 2021).

La materialización del derecho al acceso progresivo a la tierra incluye: 1) la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, esto es, la posesión, la ocupación, la propiedad y la tenencia; 2) el acceso a los derechos y servicios conexos que permiten desarrollar una vida en condiciones de dignidad, tales como la educación, la salud o los servicios públicos domiciliarios, entre otros; y 3) el acceso a la propiedad a través de "la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas" (CC, Sentencia SU-655/17: 2017).

El derecho fundamental a la restitución de la tierra, cuyo desarrollo normativo veremos en detalle más adelante, está relacionado con la condición de víctima del conflicto armado del sujeto campesino y con los contextos de violencia y vulneración de derechos territoriales, como el despojo y el abandono forzado de la tierra, delitos

que, además, están precedidos por la amenaza a la integridad física o a la vida de la víctima. Por esta razón, la Corte Constitucional considera que las víctimas del desplazamiento forzado y del despojo de tierras tienen derecho a una protección reforzada de su derecho a la propiedad, que, en este caso, tiene el carácter de fundamental.

Para resumir, mientras que el derecho a la propiedad protege a todo ciudadano, incluyendo a la población campesina, en todo tiempo y lugar; el derecho al acceso progresivo a la propiedad ampara particularmente al sujeto campesino en razón a la desigualdad histórica de la que ha sido víctima. El derecho a la restitución de tierras, por su parte, ha sido diseñado especialmente en el marco de la justicia transicional, para regular la devolución masiva de predios tras el proceso de despojo y abandono, también masivo, ocurrido durante el conflicto armado interno.

Vistas las principales diferencias entre los derechos que serán protagonistas en este capítulo, podemos empezar señalando que en Colombia "la relación jurídica que se tiene con un predio depende de tres factores: 1. del tipo de bien (privado o público), 2. de las facultades que tenemos frente al uso, goce y disposición, y 3. del cumplimiento de los requisitos legales" (Jiménez Nicholls et al., 2019: 36). En el primer caso, sobre la relación que se genera con los bienes de carácter privado encontramos: la propiedad, la posesión y la tenencia. En el caso de los bienes públicos, el vínculo que procede es el de la ocupación. Respecto a las facultades o poderes que se producen de estas relaciones, tenemos: (*i*) el goce *(ius fruendi*), entendido como la capacidad de apropiarse de los frutos o rentas producidos por el bien; (*ii*) el uso (*ius utendi*), que es la facultad de utilizar el bien y hacer uso de los servicios que ofrece, y (*iii*) la disposición (*ius abutendi*), entendida como el poder de ejercer los actos de dominio que otorga la propiedad, tales como vender, donar, prestar, arrendar y todos los demás actos de señorío. Por último, en cuanto al cumplimiento de los requisitos legales, cada uno de estas categorías (propiedad, posesión, tenencia y ocupación) exigen condiciones y formalidades diferentes para establecer dicha relación.

A continuación, haremos un repaso de cada una de estas categorías en lo tocante a la población campesina, de sus prácticas, sus limitaciones y afectaciones.

1.1.1. La propiedad

la configuración del derecho a la propiedad como principio supremo de las sociedades liberales de los siglos XVIII y XIX quedó establecida en la *Declaración del buen pueblo de Virginia* de 1776, que señala que

> […] todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran a estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o despojar a su posteridad; a saber, el goce de la vida y la libertad, con los medios para adquirir y poseer propiedad, y perseguir y obtener felicidad y seguridad.

Así mismo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadanos de 1789 establece:

> Artículo 2: La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.
>
> Artículo 17: Por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de que haya una justa y previa indemnización.

En estas declaraciones, el carácter sagrado, inviolable, inherente e imprescriptible, de la propiedad la coloca en el "centro de las libertades humanas" (Sánchez Zapata, 2023: 93), al mismo nivel que la seguridad y la felicidad. Entre las revoluciones ilustradas, de 1776 a 1825, se incluyen también las guerras de independencia hispanoamericanas, que reprodujeron estos ideales liberales, incluyendo la naturaleza esencial del derecho a la propiedad, en las Constituciones de la época. En Colombia, por ejemplo, la *Constitución de Tunja de 1811* definía la propiedad como el "derecho de gozar y disponer libremente de nuestras rentas, del fruto de nuestro trabajo y de nuestra industria", añadiendo que se trataba además de "un derecho inviolable y sagrado, [y que] ninguno, sin su consentimiento, puede ser privado de la menor porción de ellas; sino es en el caso de que lo exija la necesidad pública" (Constitución de la República de Tunja, 1811). En este mismo sentido, la *Constitución de la Republica de Colombia de 1821* estipuló en su artículo 3 que "es un deber de la nación proteger por leyes sabias

y equitativas la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de todos los colombianos". Era tal la relevancia de la propiedad en el ámbito social y económico, que el mismo texto constitucional de 1821 condicionó el ejercicio de los derechos políticos, como la elección de funcionarios en cargos de representación política, a la propiedad de bienes raíces:

> Para ser elector se requiere:
> 1. Ser sufragante no suspenso;
> 2. Saber leer y escribir;
> 3. Ser mayor de veinticinco años cumplidos y vecino de cualquiera de las Parroquias del Cantón que va haber [SIC] las elecciones;
> 4. Ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de quinientos pesos, o gozar de un empleo de trescientos pesos de renta anual, o ser usufructuario de bienes que produzcan una renta de trescientos pesos anuales, o profesar alguna ciencia o tener un grado científico (Constitución de la Republica de Colombia de 1821, artículo 21).

Esta misma "configuración jurídica" del derecho a la propiedad fue incluida en las constituciones federales y en los códigos civiles liberales de la época (Marquardt, 2018: 18). Y aunque las cartas constitucionales aquí referidas ya han sido derogadas, la mayoría de los artículos del Código Civil colombiano (Ley 57 de 1887) siguen vigentes. Tal es el caso de la propiedad o dominio, que el artículo 669 define como el "derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno" (Cód. C., art. 669: 1887) (Subrayado fuera de texto). El adverbio *arbitrariamente* fue declarado inexequible por la Corte Constitucional al considerar que dicha expresión "no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia" (CC, Sentencia C-595/99: 1999), pues

> como lo reconoció la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y lo ha venido sosteniendo la doctrina de esta Corte, […] a partir de la vigencia de la Carta de 1991, que caracterizó a nuestra organización política con el significativo e ineludible concepto de Estado Social de Derecho, la propiedad privada ya no puede reclamar para sí el atributo de la *arbitrariedad* ni el carácter absoluto que en tiempos ya superados constituyeron elementos inherentes a ella (CC, Sentencia C-431/94: 1994).

Sobre la visión tradicional de la propiedad haremos una pequeña referencia a las discusiones que sobre este punto ha introducido Luigi Ferrajoli en dos de sus textos: *Por una constitución de la Tierra* (2022) y *Libertad y propiedad* (2018). El primer texto, que es una propuesta de ampliación de la teoría del garantismo a de los derechos de la naturaleza, sugiere adicionar a las categorías clásicas de *pública* y *privada* de la

propiedad, la de *bienes comunes* o propiedad común, definida como aquella que es patrimonio colectivo de la humanidad, cuyo acceso debe ser garantizado a todos los habitantes y que merece, por tanto, una protección particular. El autor incluye en esta nueva categoría bienes en peligro por el cambio climático o por la sobreexplotación de las riquezas naturales, tales como el aire, el agua, la luna y la Antártida. En el segundo texto Ferrajoli reflexiona sobre las diferencias, que denomina *estructurales*, entre los derechos patrimoniales y los derechos fundamentales: (*i*) mientras que los derechos fundamentales, de ascendencia iusnaturalista, comparten entre sí su carácter universal, amparando a todos por igual, los derechos patrimoniales, de origen romanista, tienen una naturaleza particular o singular, cuya titularidad sobre un bien excluye a todos los demás y, por tanto, corresponde sólo a quien cumple los requisitos para ejercerla; (*ii*) la indisponibilidad es la segunda de las diferencias, atribuible solo al caso de los derechos fundamentales, más no de los derechos patrimoniales, cuya naturaleza es en contraste, negociable y disponible. En una frase la resume así: "Podemos vender nuestras propiedades. No podemos vender nuestra libertad" (19); (*iii*) la última de las diferencias se refiere a la forma como se confiere la titularidad de los derechos, en el caso de los fundamentales, no hay otra vía distinta que la norma general y abstracta, los patrimoniales, por su parte, son las disposiciones singulares. El autor insiste en la importancia de no otorgar a la propiedad privada el mismo valor que tiene la libertad y en la necesidad de excluir de la decisión popular y de los vaivenes del mercado la titularidad de los derechos fundamentales.

Aunque la Constitución de 1991 no se acerca a las más recientes teorías planteadas por Ferrajoli, sí supuso un salto cualitativo en el reconocimiento de los derechos territoriales a favor de la población rural en Colombia. Sin embargo, pospondremos por ahora su estudio para volver al tema específico de la propiedad y su desarrollo en el marco normativo nacional.

La definición ofrecida por el Código Civil, como se ha visto, ha evolucionado, tanto en la doctrina como en la legislación colombiana, hasta alcanzar un carácter limitado. Es decir, aunque se entiende que el derecho a la propiedad trae consigo ciertas

facultades, también se han introducido algunas limitaciones a su ejercicio a través de deberes y funciones. Actualmente, se entiende por derecho a la propiedad aquel que se tiene, no solo sobre bienes materiales (corporales en términos del Código Civil), sino también sobre aquellos inmateriales, como es el caso de la propiedad intelectual, que otorga, por ejemplo, derechos de autor sobre una obra.

Quien detenta el derecho de propiedad tiene habilitada todas las facultades o poderes asociados con el ejercicio del dominio, esto es, el goce, el uso y la disposición. En la práctica, el ejercicio de estas facultades derivadas del derecho a la propiedad, como la transferencia, particularmente de la propiedad raíz, requiere en general del cumplimiento de ciertas formalidades para que se entienda perfeccionado. En Colombia la compraventa de un inmueble, rural o urbano, requiere en primer lugar, la firma de un contrato de promesa de compraventa en la que se estipulan los derechos y obligaciones de las partes, posteriormente, dicho documento, junto con otros que certifican tanto la identidad de los contratantes como del inmueble objeto de transacción, deben ser llevados a la notaría para que se legalice el traspaso del predio a través de una escritura pública. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en la promesa y firmada la escritura por el notario, una copia de esta debe ser depositada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que se expida el certificado de libertad y tradición del predio, en el cual se registra el historial de transacciones, actos jurídicos y propietarios del inmueble. La ausencia de inscripción de la escritura en la Oficina del Registro impide que la transferencia del predio sea oponible a terceros, entendiéndose, por tanto, como un negocio informal, no perfeccionado.

Para Céspedes-Báez (2010) "el derecho civil de bienes en Colombia se caracteriza por un marcado formalismo que deriva en una protección casi exclusiva del derecho a la propiedad en desmedro de otras formas de tenencia y posesión de los inmuebles" (277). En este sentido,

> al ordenarse en el artículo 740 del Código Civil que la tradición es el modo por excelencia de adquisición derivativa del dominio de las cosas, la cual se concreta, en el caso de los bienes inmuebles, a través de la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos, la adquisición de la propiedad queda sujeta a un sistema altamente formalizado y costoso que depende directamente de la capacidad

> del Estado para levantar el inventario de predios, asignar matrículas inmobiliarias, y establecer oficinas, entre otras acciones (278).

En el anterior capítulo veíamos cómo los trámites excesivos que implican el pago de impuestos, tasas notariales y otros gastos asociados han influido en la informalidad de la propiedad rural, bien porque los costos no permiten el acceso a la formalización o porque en la práctica se desconoce el trámite legal para hacerlo. Un análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes elaborado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE (2011) revela que la "debilidad de las instituciones, las dinámicas históricas, el conflicto armado y los altos costos de transacción son factores nacionales y locales que determinan los altos índices de informalidad de la tierra en Colombia"; y que, además, "las restricciones de presupuesto de los hogares, sus preferencias y su posesión de activos, entre otros, pueden también influenciar las decisiones de los hogares de permanecer con derechos informales de propiedad" (128). Así queda acreditado en el mismo estudio, que señala cómo "el porcentaje de propiedad formal aumenta en los quintiles [de riqueza] más altos"; de modo que "el porcentaje de hogares con propiedad formal en el quintil 1 es un poco menos del 30%, mientras que para el quintil 5 este porcentaje asciende a un 46,4%" (129). No obstante, y como veremos a continuación, la informalidad no solo se presenta en el ámbito de la propiedad, sino también en los de la posesión, la tenencia y la ocupación.

1.1.2. La posesión

El artículo 762 del Código Civil define la posesión como la "tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, […] el poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo". Entendiendo que la *cosa*, en este caso el *predio,* debe pertenecer a un privado, pues los bienes de carácter público no son susceptibles de posesión.

La Corte Suprema de Justicia desarrolla este concepto y afirma que en la relación posesoria deben darse dos elementos concomitantes, el primero de carácter subjetivo

(*ánimus domini*), y el segundo, objetivo (*corpus*): "La convicción o ánimo de señor y dueño de ser propietario del bien, desconociendo dominio ajeno; [y] el siguiente, el corpus, –elemento externo– conlleva ocupar la cosa, lo que se traduce en su explotación económica" (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SC1716: 2018).

A quien ejerce la posesión se le denomina *poseedor*. A diferencia del propietario, el poseedor está facultado para hacer uso y goce del bien, mas no para disponer del mismo por carecer de la capacidad para ello. No obstante, eventualmente, un poseedor puede llegar a obtener la propiedad del predio que ocupa a través de la *prescripción adquisitiva del dominio* o *usucapión*, definido como "un modo de adquirir las cosas ajenas, por haberlas poseído durante cierto tiempo y con arreglo a los requisitos definidos en la ley". Para que opere la prescripción es necesario que la posesión se realice de "buena fe, en forma pacífica, exclusiva, continua, pública e ininterrumpidamente", es decir, que se haya "realizado ante el público, ausente de temas fraudulentos y que haya tenido solución de continuidad, por el tiempo previsto legalmente para el tipo ordinario, esto es, 5 años o extraordinario que, asciende a 10 años" (CC, Sentencia T-486/19: 2019).

La prescripción adquisitiva ordinaria de cinco años requiere: 1. de la existencia de un justo título, es decir, de un contrato o documento constitutivo o traslaticio del dominio (como una promesa de compraventa, una escritura o similares), que certifique el vínculo con el predio, vínculo que se entiende no formalizado por ausencia de los requisitos legales, y 2. de la buena fe por parte del poseedor.

Por su parte, en la prescripción adquisitiva extraordinaria se entiende que el poseedor no detenta título o documento alguno que pruebe su vínculo con el predio. Por esta razón se le exige un periodo de posesión de diez años y otros medios de acreditación del ejercicio de la posesión distintos al título.

El procedimiento legal para declarar la prescripción adquisitiva en Colombia es el *proceso de pertenencia*, que tiene por objeto convertir al poseedor de un bien en su

propietario. Conforme a las reglas del Código Civil y de Procedimiento Civil en Colombia, quien se encuentre interesado en formalizar su relación con la tierra (en el caso de predios rurales) debe, en primer lugar, acudir a la representación de un abogado para que este presente la demanda ante el juez civil del circuito donde se encuentra ubicado el predio, anexando todas las pruebas que certifiquen que ha cumplido con los requisitos exigidos por la ley para la declaración de pertenencia, esto es: el tiempo de posesión, la continuidad y el carácter pacífico y público de la posesión ejercida.

Como hemos señalado en el apartado sobre la propiedad, los campesinos no siempre tienen las condiciones ni los recursos para acudir a estos mecanismos judiciales de acceso a la propiedad rural, especialmente cuando aun teniéndolos la administración les obliga a tiempos de espera extensos e injustificados, y este caso no es la excepción: entre el momento en que se interpone la demanda y la sentencia pueden transcurrir entre uno y cinco años, dependiendo de si se presenta algún tipo de oposición o impedimento durante el trámite. En cuanto a los costos asociados a los gastos de representación judicial, según la Corporación Colegio Nacional de Abogados (2000), la tarifa de honorarios profesionales establecida para este tipo de procesos es del 10% del valor comercial del inmueble y dos (2) salarios mínimos legales vigentes esto conforme a la tarifa de honorarios profesionales. Una espera y un valor considerables si tenemos en cuenta el contexto de pobreza e inequidad en las zonas rurales del país.

1.1.3. La tenencia

La tenencia es la última de estas formas jurídicas que se produce con los bienes inmuebles privados. El Código Civil, en su artículo 775 señala en su primer inciso:

> Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece (Cód. C., art. 775: 1887).

Es decir, se entiende por tenencia la relación que se deriva de un contrato de arrendamiento, de comodato (préstamo) o aparcería. Quien ejerce la mera tenencia de un bien se convierte en *tenedor*. A diferencia de la posesión, la tenencia sí reconoce dominio ajeno sobre el predio que el tenedor ocupa, pagando, por ejemplo, el canon que corresponde por el uso del mismo. Como en la posesión, los tenedores de un bien están facultados para usar y gozar del predio, mas no para disponer del mismo por no tener la capacidad legal de hacerlo. De allí que, como aclaran los artículos 777 y 780 del Código Civil, el simple lapso de tiempo no muda la mera tenencia en posesión. En este caso se debe entender que los campesinos que ocupan un predio bajo este vínculo no tienen aspiraciones de adquirir el dominio.

1.1.4. La ocupación

Se trata de una relación jurídica que se establece con un predio de carácter público, más no privado como las anteriores. Según el artículo 674 del Código Civil, hay dos tipos de bienes públicos en Colombia: los primeros son aquellos cuyo dominio pertenece a la República y su uso a todos los habitantes del territorio nacional, como calles, puentes, plazas y caminos; mientras que a los se que corresponden con el segundo tipo se les denomina *bienes fiscales*, los cuales están

> destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación (Consejo de Estado, Sentencia 21699: 2012).

Es así que los predios rurales públicos o bienes baldíos cuya titularidad corresponde al Estado son bienes fiscales de carácter adjudicable, y corresponden a las bastas zonas de tierra, o *tierras vacías* (LeGrand 2016), ubicadas en la frontera agrícola del país, que

colonos-campesinos han ocupado durante décadas con la expectativa de adquirir su dominio. A quien ocupa un predio baldío de la Nación se le denomina *ocupante*, y este, a diferencia de lo que ocurría en los casos anteriores, no se encuentra facultado para hacer uso y goce del predio, mucho menos para disponer del mismo, por carecer de la capacidad legal para ello.

Aunque en principio las tierras de carácter público son inalienables, inembargables e imprescriptibles (Const. P., 1991: art. 63), la legislación colombiana ha establecido una excepción a esta regla que permite a través de la *adjudicación* la transferencia de la propiedad de las mismas bajo ciertas condiciones. En este sentido, tanto la ley como la jurisprudencia son enfáticas al señalar que "los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado solo existe una mera expectativa" (L. 160, art.65: 1994). Por tanto, "los bienes baldíos no pueden adquirirse a través de la prescripción, ni son enajenables a título de venta, y su dominio se adquiere únicamente a través de adjudicación hecha por el Estado" (Consejo de Estado, Sentencia 30637: 2016).

Este trámite de adjudicación se encuentra regulado por la Ley 160 de 1994 y el Decreto-Ley 902 de 2017, "[p]or el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización del Fondo de Tierras", el cual establece en su artículo 25 que es deber de la Agencia Nacional de Tierras realizar las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 4 del mismo decreto, es decir, a aquellos *sujetos de acceso a tierra* que cumplan los siguientes requisitos:

1. No poseer un patrimonio que supere 1.367,54 Unidades de Valor Tributario (UVT) en el momento de participar en el programa de acceso a tierras, que equivalen en 2024 a 12.400 euros, aproximadamente.
2. No ser propietarios de predios rurales y/o urbanos.
3. No haber sido beneficiarios de algún programa de tierras.

4. No haber sido requeridos por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
5. No haber sido declarados como ocupantes indebidos de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incursos en un procedimiento de esta naturaleza.

Una vez adjudicado el predio, el antiguo ocupante pasa a denominarse *adjudicatario*, y sobre este recaen una serie de obligaciones y prohibiciones que debe cumplir, so pena de la anulación del título traslaticio de dominio. Por ejemplo, durante los siete años siguientes a la adjudicación la propiedad, esta será inembargable, inalienable e imprescriptible (Decreto-Ley 902/17, art. 21). Así mismo, quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince años desde la fecha de la titulación anterior (Ley 160/94, art. 72).

Como puede verse, en torno a los predios baldíos de la Nación se ha desarrollado una legislación particular (condiciones, requisitos y procedimientos), que obedece a la necesidad de superar la inequidad en el acceso a las tierras rurales por parte del campesinado. Para la Corte Constitucional,

> es apenas natural que, con el fin de lograr sus loables propósitos, el legislador, al inducir el proceso de reforma agraria, supedite la tenencia de la tierra a una serie de condicionamientos establecidos para impedir, precisamente, que se reproduzcan de nuevo los fenómenos, situaciones y defectos propios de la estructura social agraria preexistente que pretendía superar como resultado del desarrollo de dicho proceso, tales como el latifundio y el minifundio. […] Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria (CC, Sentencia C-536/97: 1997).

En el desarrollo de esta doctrina de protección, dos categorías jurídicas han sido esenciales:

1. Sujeto de reforma agraria. Este término ha sido desarrollado por la jurisprudencia y la legislación para referirse a los principales beneficiarios de la política de reforma agraria del Estado. De acuerdo con esa misma legislación y

jurisprudencia, se les confiere a los baldíos de la Nación una "destinación", esto es, que sirvan preferentemente a la reforma agraria y, por tanto, sean adjudicados de manera preferente a los SRA, cuya denominación se convierte así en clave en dicho proceso.

Como ya hemos mencionado, la adjudicación de los predios baldíos pretende una transformación agraria que introduzca "profundas modificaciones a la estructura social de la tenencia de la tierra en el sector rural, con el fin de eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico" (CC, Sentencia C-536/97: 1997).

En cuanto al destinatario, la expresión *sujeto de reforma agraria* surgió con la Ley 160 de 1994, en donde no se le define, pero se le asocia, en su artículo 67, con familias pobres campesinas. Posteriormente, el Decreto-Ley 902 de 2017 modificó el término sustituyéndolo por *sujetos de acceso a tierra y formalización*, definiéndolos en algunos de sus apartados como *campesinos o pescadores ocupantes*, y como "campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento" (Decreto-Ley 902/17, art.4).

Esta definición, mucho más amplia e incluyente, está mediada por nociones como Estado social de Derecho y función social y ecológica de la propiedad, las cuales corresponden al enfoque dado por la Constitución Política de 1991 a la política agraria del país y que veremos en detalle más adelante. Por ahora nos limitaremos a mencionar algunos derechos particulares a favor del sujeto de reforma agraria que la Corte Constitucional ha establecido como una extensión de derecho a la propiedad:

> (*i*) el derecho a no ser despojado de su propiedad o forzado a deshacerse de la misma, bajo el argumento de ser improductiva, sin que antes se le otorguen alternativas para mejorar la producción o de desarrollo agrícola, como lo es el establecimiento de zonas de reserva campesina habilitadas para tal fin; (*ii*) el derecho a disfrutar de la propiedad sin intromisiones injustificadas; (*iii*) el derecho a que el Estado adopte medidas

> progresivas destinadas a efectivizar el acceso a la propiedad rural y el mejoramiento de su calidad de vida, en términos de dignidad humana; y (*iv*) el derecho a que se garantice su seguridad alimentaria (CC, Sentencia SU 426/16: 2016).

2. *Unidad Agrícola Familiar (UAF).* Son estas Unidades Agrícolas Familiares las que se otorgan en los programas de adjudicación de baldíos y de subsidios para compra de tierras por parte de la Agencia Nacional de Tierras a favor de los sujetos de reforma agraria. A esta figura hicimos referencia en el primer capítulo de esta tesis, en donde mencionábamos que fue creada por la Ley 160 de 1994 y es definida como el espacio o fundo de producción agrícola de la familia campesina, cuya extensión se encuentra reglamentada por ley para evitar tanto la concentración de la propiedad como la expansión de los minifundios. El tamaño de estas UAF varía según la región del país en la que se otorgan, toda vez que este se calcula a partir de una serie de variables específicas como la "naturaleza agrícola de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto" (Ley 135 de 1961: art.50).

La reglamentación sobre la superficie de la tierra y el tamaño de los baldíos obedece a una estrategia para hacer frente al conflicto por la tierra entre el latifundio agroindustrial y el minifundio campesino, que, como hemos dicho, lleva al acaparamiento y concentración de la propiedad rural. La Corte Constitucional ha defendido la creación de la UAF afirmando que esta es la "célula fundamental de la política agraria del Estado" (CC, 536/97: 1997), y que su reglamentación "no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación" toda vez que su objetivo

> consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios…con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos" (CC, Sentencia C-536/97: 1997).

Vista la normatividad básica que regula la titulación y acceso a las tierras públicas rurales en el país, es necesario hacer algunas referencias a la situación actual de los predios baldíos en Colombia. Aunque en la segunda parte de este capítulo

abordaremos nuevamente el tema para estudiar su tratamiento en el contexto de la justicia transicional, en este apartado describiremos algunas de sus principales problemáticas.

Tanto las sentencias de la Corte Constitucional (SU-426 de 2016, T-488 de 2014) como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) coinciden en advertir que son dos los principales obstáculos que dificultan el desarrollo de una política agraria de acceso y redistribución de los baldíos en el país: (*i*) la elevada concentración de la propiedad rural, tema al que hemos hecho referencia en el capítulo anterior, y (*ii*) la falta de información sobre cuánta tierra baldía hay disponible, cuántos y cuáles de estos predios están ocupados en el presente ni cuántos han sido adjudicados por el Estado. Sobre este último punto, la Oficina en Colombia del PNUD ha informado de que

> se carece de estadísticas ciertas y completas sobre el grado de formalidad e informalidad de los derechos de propiedad rural, y son escasos los datos que faciliten el conocimiento de su situación real: quiénes son los dueños de las tierras, cómo las usan, dónde están, de qué calidad son las utilizadas, cómo evolucionan los precios y qué los determina; cuáles están abandonadas y mal usadas, cuál es la legalidad de los títulos, cuáles han sido despojadas, cuáles están en grados críticos de deterioro y deberían sacarse de la producción para recuperarlas, y cómo se relacionan las fuentes de agua con las tierras de uso productivo, entre otros factores. El país no tiene un sistema articulado de administración de la propiedad rural que maneje la información básica para analizar con exactitud la problemática de tierras y en consecuencia diseñar políticas adecuadas (PNUD, 2011a: 181).

La Corte Constitucional, mediante Sentencia T-488 de 2014, realizó un exhaustivo análisis sobre la situación de los predios baldíos en Colombia cuando en sede de revisión se pronunció sobre una acción de tutela interpuesta por un ciudadano que alegaba la vulneración de sus derechos al debido proceso, al libre acceso a la administración de justicia, a la seguridad jurídica y a la confianza legítima. Los hechos que sustentan la petición surgieron cuando el solicitante, al obtener la propiedad de un predio rural por prescripción adquisitiva del dominio, quiso registrar el título, es decir, la sentencia judicial que declara la pertenencia, en el Folio de Matrícula Inmobiliaria. No obstante, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se negó a

hacerlo aduciendo que se trataba de un predio baldío cuya naturaleza es imprescriptible.

En el desarrollo del trámite, el Tribunal hizo un análisis sobre la imprescriptibilidad de los bienes del Estado, la problemática institucional y social en torno a las tierras baldías y el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios. Y concluyó que la falta de información sobre la propiedad rural del país va en contravía de los fines constitucionales y legales en materia de protección de la población campesina, toda vez que es "altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y lo peor, que no haya cómo ejercer una auditoría efectiva ante esta falta de datos confiables". En el estudio del caso en concreto, la Corte avaló la actuación del Registrador de Instrumentos Públicos y declaró la ausencia de vulneración de derechos fundamentales al accionante al considerar que "el yerro advertido por el registrador era evidente en tanto la decisión judicial recaía sobre un terreno que carecía de registro inmobiliario, por lo cual era razonable pensar que se trataba de un bien baldío" (CC, Sentencia T-488/14: 2014). Sin embargo, entendiendo que el accionante obró de buena fe y que en este caso el error debe adjudicarse a la administración por no haber identificado plenamente el predio y haber tramitado un proceso de pertenencia improcedente, la Corte ordenó la inclusión del accionante como beneficiario del proceso de adjudicación de baldíos, previa verificación del cumplimiento de los requisitos legales relativos a los sujetos de reforma agraria. Así mismo, en el marco de las facultades excepcionales que habilitan a la Corte para pronunciarse "no solo en relación con los derechos subjetivos de accionantes específicos, sino también con la dimensión objetiva de los derechos en discusión", emitió una serie de ordenes estructurales entre las que se encuentran:

> ORDENAR al Incoder adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país.

> ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro expedir, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta providencia, una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío; y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío.
>
> ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales (CC, Sentencia T-488/14: 2014).

Dos años después del fallo, la Corte evalúa el cumplimiento de estas medidas a través del Auto de seguimiento 222 de 2016, durante cuyo trámite las entidades vinculadas presentaron informes que daban cuenta del cumplimiento parcial de las órdenes emitidas por el Tribunal, ya fuera porque se estaban tramitando las partidas presupuestales que requería el cumplimiento de las mismas o porque se estaban adelantando las reuniones y acuerdos interinstitucionales con el mismo fin. La Contraloría General de la República, como organismo de control y vigilancia fiscal, verificó la documentación entregada por las instituciones vinculadas y confirmó que, aunque el Gobierno Nacional había realizado "varias acciones para satisfacer el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, dichos esfuerzos han sido insuficientes debido a la deficiente información que reposa en el catastro rural colombiano" y que, por tanto, aún no era posible "conocer con exactitud los terrenos que conforman el inventario de baldíos de la Nación". En este mismo informe la Contraloría identificó los principales problemas que han impedido el cumplimiento de las órdenes y la actualización de la información catastral en el país:

> (*i*) Desactualización catastro rural en cerca del 60% de los bienes; (*ii*) deficiente calidad en la información física, jurídica y fiscal del catastro rural existente; (*iii*) promedio nacional de informalidad en la tenencia de la tierra en un 48%, y en algunos departamentos entre el 70 y 80%; (*iv*) deficiente interrelación catastro-registro, lo cual origina alta inseguridad jurídica; (*v*) inexistencia de un inventario técnicamente elaborado de tierras de la Nación (baldíos), de áreas ambientales protegidas, de territorios étnicos o de otras áreas declaradas de interés público; (*vi*) alta concentración de la propiedad; y (*vii*) apropiación fraudulenta de tierras de la Nación, entre otros (CC, Auto de seguimiento 222 de 2016).

Los datos preliminares que registran las entidades vinculadas en sus informes fueron reveladores. Según el Incoder, que ahora ha sido remplazado por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), potencialmente la cifra de bienes baldíos en el país es de 3.547.85 [sic] predios rurales, "ubicados en un área total de terreno de 94.693.050 de hectáreas" (CC, Auto de seguimiento 222 de 2016), una cifra casi imposible porque significarían más de 940.000 kilómetros cuadrados, cuando la superficie total del territorio nacional es de algo más de un millón de kilómetros cuadrados.

Por su parte, la Superintendencia de Notariado y Registro informa de que, "solo hasta el mes de octubre de 2015, concluyó el proceso de análisis de folios de matrícula, evidenciándose la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando así a más de 1.202.366 hectáreas presuntamente baldías" (CC, Auto de seguimiento 222 de 2016), es decir, predios entregados a particulares de manera irregular puesto que, como sabemos, sólo a través de la adjudicación puede transferirse su propiedad y únicamente a sujetos de reforma agraria. En definitiva, y en palabras de la propia Corte, el "Gobierno Nacional considera que solo hasta el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación" (CC, Auto de seguimiento 222 de 2016). Cosa que como veremos más adelante, casi diez años después de este fallo de seguimiento, aún no ha sucedido.

1.2. Las reformas agrarias y sus contrarreformas

La reforma agraria, se ha proyectado como la solución a la mayoría de los problemas rurales que enfrenta el país. Este término ha estado presente durante décadas en la agenda de la política pública en Colombia, tanto en las arengas y reivindicaciones de las primeras organizaciones campesinas, como en los discursos de los políticos de turno que acuden a los habitantes del campo pidiendo votos a cambio de una verdadera y definitiva reforma. Para Machado Cartagena (2009a) la reforma agraria "es un fantasma que aparece con frecuencia" (p. 10) en la historia del país. Algo similar opina Fajardo Montaña, para quien la reforma agraria es un tema sinuoso y recurrente

que "resurge[n], no sabemos si como alma en pena o como promesa mesiánica" (1984: 221), porque "la agudización de los conflictos en el campo ha traído de nuevo, una y otra vez, la pertinencia del reparto agrario, acompañado de los demás componentes de la reestructuración productiva del campo" (2002: 37).

Son muchos los autores que, dentro y fuera de Colombia se han dedicado al estudio de los asuntos agrarios: (Doreen Warriner, Thomas F. Carrol, Solon Barraclough, Albert Berry, Absalón Machado, Carlos Salgado, Darío Fajardo y Francisco Gutiérrez Sanín, entre otros), y, por tanto, son numerosos los conceptos que se han elaborado sobre la reforma agraria. A continuación, haremos referencia al texto sobre *Reformas Agrarias en América Latina* (1965), que acoge una definición general de la reforma agraria, pero aplicada al contexto regional: "Acción de los poderes públicos dirigida a lograr la redistribución de los recursos productivos; lo anterior conlleva la redistribución del ingreso y del poder político, además del mejoramiento del *status* social en beneficio de la población rural" (Delgado, 13). Para alcanzar esta meta el autor sugiere tomar medidas que permitan

> 1) la apertura rápida y masiva de la accesibilidad a los recursos productivos (tierra, agua, capital) para una parte significativa de la población agrícola activa, y 2) la abolición drástica de la servidumbre en las relaciones laborales, lo que requiere ser garantizado mediante controles efectivos. Como un corolario, debería obtenerse una mayor remuneración de la fuerza de trabajo bajo formas de salariado, junto con el establecimiento o mejoramiento de los servicios de seguridad social campesina (Delgado, 1965: 13-14).

El Centro Nacional de Memoria retoma este concepto de los años sesenta del siglo pasado y lo adapta a una "óptica más actual":

> La reforma agraria es una política que busca transformar las estructuras agrarias convertidas en un obstáculo al desarrollo económico, social y político de las áreas rurales y de la sociedad en general. Esa política desata procesos transformadores de las relaciones de poder construidas sobre la propiedad de la tierra, permitiendo a los campesinos sin tierra o con poca tierra acceder a los recursos productivos, a la vez que abre las vías del ascenso social y el desarrollo de la democracia en el campo (CNMHb, 2013: 17).

En los estudios agrarios se suelen hacer algunas diferencias conceptuales que en nuestro caso se ajustan adecuadamente al análisis que pretendemos hacer a continuación. En primer lugar, se trata de distinguir entre una política de reforma agraria, una política de tierras y una estrategia de desarrollo rural. Una vez visto el concepto de reforma agraria conviene diferenciarla de lo que se entiende por una política de tierras, que, a diferencia de la primera, no pretende afectar a "las relaciones de poder construidas sobre la tenencia de la tierra", sino que se limita al "manejo del recurso de la tierra y los factores de producción que le son complementarios (agua, capital, medio ambiente)" (CNMHb, 2013: 17), es decir, a las "acciones de ordenamiento territorial encaminadas a un uso adecuado del suelo y la demarcación de áreas no utilizables en la actividad productiva" (CNMHb, 2013: 18). En este sentido, se puede inferir que una reforma agraria puede contener una política de tierras, mas no a la inversa.

Una política de desarrollo rural, por su parte, "es un proceso mucho más amplio que la reforma agraria y la política de tierras" (CNMHb, 2013: 18). A este concepto se le han agregado algunos añadidos como *integral* o *con enfoque territorial*, que lo relacionan con la transformación integral del campo en términos sociopolíticos y productivos, una aspiración que excede los límites de la reforma agraria.

Una vez planteados estos matices teóricos cabe hacer alusión a las críticas que se han hecho sobre las leyes de reforma agraria, algunas de las cuales aseguran que "en Colombia durante los siglos XX y XIX, respecto de la estructura agraria, se han desarrollado políticas de tierras más que de reforma agraria" toda vez que estas se han concentrado en la "[des]regulación del uso y explotación del suelo rural (dando prevalencia a los procesos de colonización campesina mediante la adjudicación de baldíos, lo cual ha contribuido a la ampliación de la frontera agrícola), sin afectar de fondo la estructura de tenencia de la tierra" (Blanco Cortina; Güiza Gómez y Sanabria Chavarro, 2017: 134). Fajardo Montaña (2002b), por su parte, califica de "marginal" el progreso logrado por las sucesivas reformas agrarias en el país, "cuyos efectos positivos fueron muy discretos en cuanto a las poblaciones atendidas, a los

incrementos de producción y productividad y a la superación de la pobreza" (39). Para León Zamosc (1990) el fracaso de las reformas agrarias se debe especialmente al enfoque asistencialista y al favorecimiento de una agricultura capitalista que descartó la redistribución de la propiedad de la tierra rural, lo que a largo plazo permitió la concentración de la propiedad.

El análisis de algunas de estas leyes de reforma agraria, que abordaremos a continuación nos permitirá corroborar lo que parece un consenso en la doctrina: efectivamente, en términos generales se puede concluir que, a pesar de todos estos intentos sigue habiendo una deuda con el campesinado y con el campo colombiano, aunque, por otra parte, son también muchos los avances que se han registrado con la expedición de estas leyes.

1.2.1. La reforma de la Ley 200 de 1936 y la contrarreforma de la Ley 100 de 1944

1.2.1.1. La reforma de la Ley 200 de 1936

A pesar de la represión, 1936 fue un año al que organizaciones obreras y campesinas llegaron fortalecidas tras varios años de conflictos y protestas. Solo diez años antes había tenido lugar la *masacre de las bananeras*, a la que hemos hecho referencia en el capítulo anterior y que aconteció durante una huelga motivada precisamente por el despojo del que fueron víctimas los campesinos que se ubicaban en la zona de influencia del complejo agroindustrial de la *National Fruit Company*. En ese mismo año, 1926, la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo que aún hoy se recuerda como *la sentencia de la prueba diabólica*. En esta decisión el Alto Tribunal estableció la presunción de dominio de las tierras rurales públicas a favor del Estado, y en este sentido, entendió como baldío todo predio que no demostrara la cadena completa de titulación del inmueble hasta el título originario de carácter estatal. Así, el único medio de prueba de propiedad rural válido sería el título original que demostrara con precisión que el inmueble había salido legalmente del patrimonio del Estado.

Las reacciones en contra de la decisión por parte de los empresarios territoriales no se hicieron esperar, pues hasta ese entonces "se definía como de dominio público cualquier terreno que no fuera de propiedad privada" (LeGrand, 2016: 151), y la práctica generalmente aceptada establecía que se tenía como predio privado rural aquel que tuviera un registro de treinta años de títulos inscritos entre particulares, como testamentos, ventas o sentencias que declararan la posesión. Esta nueva condición era para la mayoría de propietarios una prueba imposible de cumplir, pues les obligaba a buscar el origen de la titularidad de sus tierras hasta mediados del siglo XIX, o incluso en el periodo colonial.

El Congreso de la República quiso por su parte apoyar la decisión de la Corte y "ordenó a todos los propietarios de fincas de más de 2500 hectáreas que presentaran al Ministerio de Industrias sus títulos para ser revisados" (LeGrand, 2016: 153). Es así como la sentencia se convirtió en fuente de nuevos conflictos en el país, pues "muchos de los colonos que invadieron las grandes haciendas en los años treinta acudían a la nueva sentencia para justificar sus actos" (LeGrand, 2016: 153).

Así se llegó a la expedición de la Ley 200 de 1936, que "marcó un cambio notorio en el tratamiento del problema agrario y renovó la legislación agraria que venía construyéndose desde la colonia" (Machado Cartagena, 2009b: 168). En materia de baldíos la ley buscó dar una solución "al problema jurídico fundamental derivado de la confusión entre tierras privadas y tierras públicas" (LeGrand, 2016: 219). Por esta razón, el artículo 3 de la norma ofreció una alternativa a la existencia del título originario de la propiedad, permitiendo "los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria" (Ley 200 de 1936, art 3).

Entre otras novedades introducidas por la ley tenemos algunas figuras jurídicas que, como veremos más adelante, siguen siendo parte del marco normativo agrario del país:

1. *La función social de la propiedad*, que modificó el carácter clásico del derecho a la propiedad agregando sobre la misma el deber de servir no solo a los intereses de su duelo o al de los particulares, sino también al bien común y al de los campesinos pobres sin tierra. Este principio, que veremos más adelante, fue rescatado por la Constitución Política de 1991, habilitó al Estado para intervenir más directamente en la política de tierras y definir un ordenamiento de la propiedad basado en el manejo y control de los predios baldíos.

2. *La prescripción adquisitiva de la propiedad*. La norma "estableció un criterio nuevo para los derechos de propiedad: el uso de la tierra" (LeGrand, 2016: 223), de modo que habilitó, a través de su artículo 12, la prescripción como modo de adquirir la propiedad a favor de quien "creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías posea […] durante cinco años continuos terrenos de propiedad privada no explotada por su dueño" (Ley 200 de 1936, art 12). Según Reyes Posada (2016), a pesar de que el objetivo de esta disposición era beneficiar a campesinos ocupantes de tierras rurales,

> fue más aprovechada por hacendados que legalizaron, mediante juicios de pertenencia, la propiedad de grandes extensiones de tierras comunales, baldíos y áreas de uso público, como ciénagas y playones. Desde entonces se consolidó una pauta de apropiación territorial que aprovecha la actividad colonizadora de los campesinos, para luego concentrar y titular, la propiedad en manos de hacendados ganaderos, tras la compra de "mejoras" hechas a expensas del bosque (48).

3. *La extinción del dominio*. Bajo el principio de la función social de la propiedad y el mismo criterio del incentivo de la propiedad por el uso, esta disposición sancionó la falta de explotación de la tierra rural, oponiéndose así al enfoque clásico de la propiedad establecida en el Código Civil, en el que el dominio de la tierra se supone

perpetuo y su propietario soberano para aprovecharla o inutilizarla a voluntad, sin que esto suponga la pérdida del derecho. El artículo 6 de la norma dispuso así "en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión […] durante tres (3) años […] salvo fuerza mayor o caso fortuito" (Ley 200 de 1936, art 6).

4. *Los jueces de tierras*. El artículo 25 de la ley 200 de 1936 creó los jueces de tierras, quienes quedaron encargados de conocer privativamente los asuntos relacionados con la titularidad de la propiedad rural. Esta disposición no implicaba la creación de una jurisdicción agraria, por tanto, las apelaciones serían conocidas por los Tribunales Superiores del distrito. Sin embargo, esta iniciativa tuvo una vida muy corta, pues a solo cinco años de haberse puesto en funcionamiento, la Ley 4 de 1943 suprimió dicho artículo y estableció que se adscribieran las funciones de los jueces de tierras a los jueces civiles del circuito. Las razones de esta nueva decisión las veremos más adelante, pero cabe resaltar la resistencia y rechazo que la Ley 200 de 1936 despertó en un sector importante de la sociedad, particularmente entre los hacendados rurales.

Sobre los efectos reales que obtuvo la Ley 200 de 1936, hay posiciones encontradas en la doctrina. LeGrand (2016) le hace a la norma la misma crítica que se ha hecho sobre las demás leyes de reforma agraria en el país: que "no abocó el problema de la desigualdad en la distribución de la propiedad territorial en Colombia" y que tampoco "afrontó la tensión entre colonos y grandes empresarios en torno a baldíos, lo que continuaría siendo causa profunda de los conflictos en el campo colombiano" (234). Machado Cartagena (2009b), por su parte, le reconoce efectos ambivalentes, pues aunque afirma que no se la puede calificar como una ley de reforma agraria por no haber afectado a la estructura de la propiedad rural ni a su redistribución, esta, sin embargo, benefició a los campesinos-colonos que desde las primeras décadas del siglo XX habían ocupado tierras con el ánimo de explotarlas y de adquirir su dominio, lo que consiguieron a través de la concesión gratuita por la prescripción de cinco años que introdujo la norma (2009b: 201).

En resumen, aunque "durante los años veinte y comienzos de los treinta se produjeron varias innovaciones jurídicas que acrecentaron el poder del Estado sobre las tierras de dominio público y reforzaron la posición de los colonos" (LeGrand, 2016: 155); estos avances no fueron suficientes. Por tanto, los conflictos persistieron. Así también lo afirma Berry, para quien

> la Ley 200 poco o nada contribuyó a frenar la continua apropiación de tierras públicas en las zonas de frontera ni a afrontar las tensiones entre colonizadores y grandes empresarios alrededor de las tierras, que continuaron siendo una causa esencial del conflicto social en el campo colombiano. El fracaso para resolver el problema de la tierra cuando parecía haber una posibilidad contribuyó notablemente a la Violencia, la peor oleada de violencia que atribuló a Colombia (33).

1.2.1.2. La contrarreforma de la Ley 100 de 1944

Dos fueron los motivos que impulsaron la expedición de esta ley. En primer lugar, en lo relativo al contexto internacional, durante la Segunda Guerra Mundial Europa elevó la demanda de alimentos y de otros bienes de primera necesidad, lo que se tradujo en un aumento en la producción nacional en algunos países del continente americano, entre ellos Colombia, donde aumentó la demanda de mano de obra, tanto obrera como campesina. Los empresarios de la tierra, urgidos por satisfacer las necesidades externas y afectados por el poder que la Ley 200 de 1936 había otorgado a los colonos para adquirir el dominio de las tierras rurales a través de la prescripción, reclamaron reformas legislativas que les permitieran aprovechar la oportunidad económica que se les presentaba. Así, el desmantelamiento de la Ley 200 de 1936 comenzó a ejecutarse, incluso poco después de su expedición, como hemos visto, con la supresión de los jueces de tierras y con un decreto reglamentario de la propia Ley 200 de 1936, el 0059 de 1938, por medio del cual se flexibilizó la sanción de extinción del dominio por la inutilización de la tierra.

La Ley 100 de 1944 introdujo dos cambios importantes que en la práctica supusieron un retroceso para la población campesina: (*i*) extendió a quince años el término de prescripción extintiva del dominio (contenido en el artículo 6 de la Ley 200 de 1936),

que sancionaba a los dueños de tierras improductivas, y (*ii*) declaró la conveniencia pública del *contrato de aparcería*, una figura jurídica que, aunque existente desde la década del veinte del siglo XX, había entrado en crisis con la expedición de la Ley 200 de 1936, cuando esta otorgó la posibilidad a los campesinos de adquirir la propiedad por el uso de la tierra.

La Ley 100 de 1944, conocida también como *Ley de aparcería*, paradójicamente no estableció una definición de la misma, ni tampoco la reglamentó, cosa que sucedió posteriormente, con la Ley 6 de 1975. Hasta entonces, y a falta de una regulación legal, el contrato se aplicaba como mejor parecía a las partes, especialmente a la parte fuerte de la relación laboral: el propietario de la tierra. La mencionada ley establece:

> La aparcería es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerda con otra que se llama aparcero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación (Ley 6 de 1975, art. 1).

Bajo esta figura de aprovechamiento mutuo de la tierra, basada aparentemente en una "alianza personal entre socios" y en principios como la buena fe y la solidaridad, se escondían prácticas ilegales que desconocían los derechos laborales del trabajador agrario, tales como el acceso a un salario justo y el acceso a la seguridad social.

Aunque en este caso el aparcero detenta la posesión de la tierra, no tiene la posibilidad jurídica de obtener la propiedad de la misma. Es por ello que esta forma de vinculación legal del campesino con la tierra ha sido y sigue siendo objeto de discusión y debate por su relación con "sistemas de producción premodernas, donde la explotación de la mano de obra permitía al propietario conservar al trabajador atado a una tierra que no le pertenecía, pero que le brindaba una subsistencia mínima y lo mantenía en la pobreza" (Machado Cartagena, 2009: 232). No resulta extraño que cuando se expidió la Ley 200, tanto la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC, como la Federación de Cafeteros, dos agremiaciones de empresarios de la tierra, "adelantaran una campaña ante las autoridades para que se recuperaran legalmente los contratos de aparcería" (Machado Cartagena, 1988).

1.2.2. La reforma de la Ley 135 de 1961 y la contrarreforma de la Ley 4 de 1973 y siguientes

1.2.2.1. La reforma de la Ley 135 de 1961

Aunque la reforma agraria en Colombia ha sido, como ya hemos dicho, un objetivo de las organizaciones campesinas, esta también estuvo incluida entre los motivos para la "lucha revolucionaria" de los grupos guerrilleros que surgieron en la década de los sesenta en Latinoamérica y, particularmente, en Colombia. Paradójicamente, el gobierno de los Estados Unidos compartía este mismo propósito cuando impulsó la *Alianza para el Progreso* (APP), un programa de ayuda económica que buscaba restar apoyos al surgimiento de grupos insurgentes en la región y contrarrestar el avance del que consideraba su principal enemigo durante la Guerra Fría en el continente: el comunismo.

La reforma agraria estuvo siempre rodeada de un contexto político complejo en el que coincidieron factores e intereses externos e internos que derivaron finalmente en la expedición de la Ley 135 de 1961. Por esta misma razón, el texto de la norma terminó incorporando objetivos disímiles y contradictorios, convirtiéndose esta en una de las causas de su fracaso. Por un lado, el Gobierno de Alberto Lleras Camargo buscaba "contener el escalonamiento del conflicto interno entre propietarios y trabajadores del campo" (Florián Guzmán, 2013: 79); las élites y los empresarios, por su parte, esperaban frenar las invasiones de tierras promovidas por las organizaciones campesinas y evitar las expropiaciones agrarias que tanto les habían perjudicado; en tanto que los pequeños productores agrarios seguían esperando la atención de sus necesidades más básicas y fundamentales. Como hemos dicho, el gobierno de Washington tenía sus propios intereses en la región, por lo que su "gestión diplomática, económica, política y militar en materia agraria […] consistió en extender una idea de «reforma agraria domesticada»" es decir, "lejana de las ideas de las reformas agrarias de la revolución mexicana (1917,1938), la colectivización soviética

(1928-1933), las reformas agrarias de posguerra en Asia oriental (Japón, Corea y Taiwán), la reforma agraria fallida de Guatemala (1952) y la reforma agraria en Bolivia (1952)" (Florián Guzmán, 2013: 116-117).

A pesar de ello, la Ley 135 de 1961, que establece una cláusula de cumplimiento al indicar que los fines contenidos en su artículo 1 "servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución" de la misma ley, estableció entre sus objetivos principales los siguientes:

> Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal. […]
>
> Fomentar la adecuada explotación económica y la utilización social de las tierras rurales aptas para la explotación agropecuaria y de las incultas, ociosas o deficientemente utilizadas, mediante programas que provean su distribución ordenada, su incorporación al área de explotación económica agraria y su racional aprovechamiento (Ley 135 de 1961, art.1).

Este ambicioso compromiso, que en principio respondía a las exigencias de los movimientos y organizaciones campesinas, se fue desdibujando en el contenido de la norma, que introdujo a su vez parágrafos con excepciones que matizaban su fuerza y alcance. Para Fajardo Montaña, el balance de ejecución de la ley diez años después de su expedición era un reflejo claro de los múltiples intereses que sobre ella pesaban:

> El logro de su primer objetivo, la redistribución de la propiedad territorial, fue medido en el Censo Agropecuario de 1970, realizado después de haberse cumplido las principales intervenciones de la Reforma; allí se mostró cómo la concentración de la propiedad se había incrementado con respecto a la situación registrada en el Censo anterior, efectuado en 1960(1984: 223).

Un caso que ejemplifica estas excepciones, dañinas para el propósito de la propia ley, fue la creación de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), de la que ya hemos hablado. Aunque la UAF, constituida ya como una categoría jurídica, tuvo como objetivo inicial evitar tanto la concentración de la propiedad como la propagación de los minifundios y microfundios, el artículo 29 estableció que no podían "hacerse adjudicaciones de

baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta hectáreas (450 hs.)". Estos límites podrían ampliarse entre mil y tres mil hectáreas, según el artículo 30 de la misma, cuando se tratara de: a) tierras ubicadas en regiones muy alejadas de los centros de actividad económica y que sean de difícil acceso; b) sabanas de pastos naturales donde la naturaleza de los suelos, el régimen meteorológico o las inundaciones periódicas no hacen económicamente factible la siembra de pastos artificiales; y c) regiones de pastos naturales de los Llanos Orientales. Además de ello, el límite mínimo establecido para la UAF podría reducirse, según el artículo 31, en terrenos aledaños a carreteras transitables por vehículos automotores, a ferrocarriles, a ríos navegables y a puertos marítimos. En la práctica, el latifundio y el minifundio quedaron así legalizados a través de estas excepciones.

El movimiento campesino denunció las incoherencias contenidas en esta Ley de Reforma Agraria y presionó al Gobierno de Carlos Lleras Restrepo para que tomara medidas reales a favor de la protección de los derechos del campesino. Por esta razón y como lo vimos en el capítulo segundo de esta tesis, expidió el Decreto 755 de 1967, que dio origen legal a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, la cual en "1969 logró la inscripción de un millón de usuarios campesinos, lo que correspondía al 5,5 por ciento de la población del país" (CNMH, 2019: 10), convirtiéndose en una de las principales organizaciones campesinas de Colombia.

1.2.2.2. La contrarreforma de la Ley 4 de 1973 y siguientes

Los grandes propietarios de tierras, preocupados por el crecimiento de las organizaciones campesinas y el fortalecimiento de los grupos insurgentes, reclamaron también del Gobierno nacional acciones concretas a su favor. Así surgió el famoso *Pacto del Chicoral* en una reunión celebrada entre algunos delegados del gabinete de Misael Pastrana, presidente de la República de la época, miembros de los partidos políticos y algunos representantes de gremios agroindustriales. Allí se acordó la

expedición de un paquete de normas que otorgarían seguridad jurídica a los empresarios de la tierra.

La contrarreforma agraria no es por tanto una Ley, sino una serie de leyes que desmontaron, poco a poco, los escasos avances en materia de reconocimiento y protección de la población campesina. Para comenzar, la Ley 4 de 1973,

> estableció el criterio de «renta presuntiva», mediante el cual el estado reconocería la actividad productiva del propietario de la explotación como garantía para no intervenirla y con ello desapareció la posibilidad de redistribuir tierras en el interior de la frontera; el acceso a la misma para los campesinos carentes de ella quedó limitado a las titulaciones de baldíos (colonizaciones) en localidades de las selvas húmedas y semihúmedas de la Amazonía, la Orinoquía, el Pacífico y el interior del Caribe (Fajardo Montaña, 2015: 28).

Para Fajardo Montaña (2015) esta medida traería graves consecuencia a largo plazo debido a la dificultad del Estado para controlar estas lejanas regiones a las que se relegó la adjudicación de tierras, que "propiciarían, unos pocos años más tarde, la aparición de los primeros cultivos de marihuana, seguidos por los de coca y amapola, en una ruta que conduciría al país al agravamiento de sus conflictos armados internos, con proyecciones internacionales" (28).

La *renta presuntiva* fue entonces una forma de sustituir la sanción de la extinción de la propiedad de las tierras improductivas por un pago adelantado por la presunta o posible inutilización de la tierra. Esto desestimuló el uso productivo de la tierra y redujo sustancialmente la capacidad del Estado para ejercer su función de redistribuir la propiedad agraria.

Se expidió también la Ley 5 de 1973 como parte de las medidas legislativas derivadas del *Pacto.* En esta se establecieron mecanismos para financiar a grandes agricultores y ganaderos, a favor de quienes se establecieron líneas especiales de préstamo y financiación en alianza con la banca comercial. Parte de las deudas adquiridas por estos serían asumidas por el Fondo Financiero Agropecuario, creado por la ley para este fin.

Así mismo, se expidió la Ley 6 de 1975, que revivió los contratos de aparcería y los reglamentó. De este modo quedaron habilitados como una de las formas de relacionamiento del campesino con la tierra y como parte esencial de las relaciones laborales en el campo.

1.2.3. La Constitución Política de 1991 y la profundización de la reforma: la Ley 160 de 1994

1.2.3.1. La Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991, como producto de un acuerdo nacional, modernizó, unificó y definió el futuro de la política agraria del país. En este sentido, hemos visto cómo el texto constitucional es hoy el eje fundamental del reconocimiento del campesino, a quien se le ha otorgado el estatus de *sujeto de protección especial*. En cuanto al acceso a la tierra a favor de este sector de la población, los debates de la Asamblea Nacional Constituyente concluyeron que el articulado constitucional debía contener:

> i. La obligación del Estado de promover la apropiación de la tierra por parte de la población del sector rural. De esta forma, las instituciones públicas deben diseñar programas que permitan que las personas en contextos agrarios que no tengan o tengan poca tierra puedan acceder a esta.
> ii. El acceso a la tierra, acompañado de la entrega y dotación de bienes, servicios y obras de infraestructura en el campo. Los constituyentes concluyeron que los programas de dotación de tierras no pueden centrarse únicamente en mecanismos que faciliten el acceso a la propiedad agraria, estos también deben estar acompañados de inversión y asistencia estatal para los beneficiarios de estas políticas.
> iii. El acceso a la tierra debe ser redistributivo y buscar la democratización de la propiedad, utilizando como herramienta primordial la expropiación administrativa. Tanto las iniciativas y debates sobre la ponencia de derechos agrarios, como las relacionadas con la expropiación en las discusiones sobre el derecho de propiedad coinciden en un punto: la relación entre el acceso a la tierra rural y la expropiación (Triana Ancinez et al., 2021, 56-57).

Los constituyentes tenían claro que *la redistribución* debía incluirse en el texto constitucional como un criterio clave para hacer efectivo el acceso a la propiedad en el país a través de herramientas igualmente eficaces como la expropiación. Este poder

exclusivo de la autoridad, que requiere de la acción directa del Estado en la recuperación de las tierras ya ocupadas o apropiadas para entregarlas a los *sujetos de reforma agraria* (o *sujetos de formalización de tierras,* conforme al Decreto Ley 902 de 2017), se justifica: 1. por el alto índice de concentración de la propiedad rural que se registra en el país, que como hemos visto, ha sido fruto de un proceso esencialmente violento, y 2. por la función social de la propiedad que se incorporó temporalmente al sistema jurídico con la Ley 200 de 1936 y que, como veremos a continuación, fue retomada por la Constitución de 1991.

La función social de la propiedad, junto con otros elementos de defensa y protección de la propiedad rural y del campesino, conforman para la Corte Constitucional la "tercera reforma agraria" que "inició con la expedición de la Constitución Política de 1991" (CC, Sentencia C-073/18: 2018) y que "tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución" (CC, Sentencia C-536/97: 1997). Así, a través de ella se elevó a rango superior

> *(i)* la función social de la propiedad, aunada a una función ecológica -art. 58; *(ii)* la posibilidad de que el legislador defina la imprescriptibilidad de los bienes baldíos de la Nación -arts. 63 y 150-18-; *(iii)* el mandato expreso de fomento al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como el fomento a la producción agropecuaria y de alimentos -arts. 64 y 65- […]; *(iv)* los mandatos que integran en su conjunto la Constitución Ecológica, los cuales inciden en el acceso, uso y distribución de la tierra; y, *(v)* la protección de tierras de comunidades y pueblos étnicamente diferenciados -art. 7, 63, 329 y 330- (CC, Sentencia C-073/18: 2018).

Antes de ver en detalle cada uno de estos elementos contenidos en la Constitución, es importante resaltar que una parte de la doctrina no comparte lo dicho por el alto Tribunal, al considerar que, por el contrario, "en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 no se realizó una reforma agraria. [Toda vez que] los constituyentes estaban más preocupados por «garantizar la inversión privada en el campo con la finalidad de cumplir con los objetivos de crecimiento económico bajo la lógica neoliberal de apertura de mercados y de intervención mínima del Estado en la economía»" (González del Valle, 2014: 50). Este argumento coincide con el de quienes afirman que hay un doble enfoque en la Constitución que impide el cumplimiento efectivo de los

derechos. De un lado, un enfoque neoliberal que permitió la apertura económica y, con ella, medidas regresivas como las privatizaciones de las empresas públicas y la flexibilización laboral; y, por otra parte, la intervención y la protección de los derechos sociales y particularmente los fundamentales a través de medidas específicas como la acción de tutela. Para los que hacen énfasis en la importancia del libre mercado hay una intromisión desmedida de la Constitución en las libertades públicas y en la regulación de los derechos; y para quienes defienden el enfoque social del Estado de derecho, las disposiciones económicas entorpecen la garantía de la función protectora del Estado.

A nuestro juicio, y como pretendemos demostrar a continuación, por lo menos en lo que se refiere al acceso a la propiedad de la tierra rural, el tratamiento de la Constitución Política corresponde a un modelo intervencionista, similar al de la ley 200 de 1936, porque provee a la sociedad y a las instituciones de elementos dogmáticos (como el principio de solidaridad y la función social de la propiedad) y prácticos (como la expropiación y la acción de tutela) para garantizar la distribución y redistribución de la propiedad en el país. A continuación veremos esos elementos con más detalle.

La expropiación de la propiedad

El artículo 58 del texto constitucional rescata la figura de la expropiación de la propiedad. Aunque la Constitución no relaciona la práctica expropiatoria con la inutilización o desaprovechamiento de la tierra, sí la contemple bajo dos modalidades y condiciones distintas: 1. la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa que opera por motivos de utilidad pública o de interés social, y 2. la expropiación por vía administrativa en los casos que determine el legislador (Const. 1991, art.58).

La Corte Constitucional, al establecer el alcance de este artículo, definió la expropiación judicial como "aquella en la que la entidad expropiatoria es una

autoridad judicial y la expropiación se ordena por medio de un acto de naturaleza judicial (sentencia)", y la administrativa como "aquella en la que el trámite se adelanta por una autoridad administrativa y el acto expropiatorio es un acto administrativo", aclarando, además que "la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social es, por regla general, judicial. La administrativa es excepcional, habida cuenta de que sólo es procedente en los casos especiales que determina el mismo legislador" (CC, Sentencia C-020/23: 2023).

Treinta años después de su expedición, la medida de la expropiación de la propiedad contenida en la Constitución no termina de ser bien recibida por un sector importante de la sociedad, en el que se encuentran, claro está, los propietarios de grandes extensiones de tierras. Por lo demás, la Sala de lo contencioso administrativo, Sección Primera del Consejo de Estado, emitió una Sentencia de Unificación, en la que, entre otros asuntos, aclara:

> - Todo procedimiento expropiatorio debe respetar el principio de legalidad como expresión democrática del Estado Social de Derecho.
> - No puede haber actos exentos de control judicial; se proscribe la inexistencia de controles judiciales respecto de las actuaciones resultantes del ejercicio del poder público en materia expropiatoria.
> - La revisión judicial de los motivos de utilidad pública o de interés social se puede hacer vía judicial a través del ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho (Consejo de Estado, Sentencia 25000-23-24-000-2006-01002-01: 2015).

Valga decir que el mismo artículo 58 de la Constitución ya expresa de manera clara que "se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores" (Const. 1991, art.58). El mencionado artículo enlaza el alcance del derecho a la propiedad con sus consecuentes funciones y las obligaciones del Estado que estas conllevan, enumeradas por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

> *i. La función social de la propiedad*, que se refiere a que a través de ella se realizan derechos como la vida digna, la vivienda, la salud; por ello, el Estado debe propender a que se acceda a ella de forma equitativa de tal manera que no sólo se satisfaga el interés particular; por ejemplo, en la acumulación excesiva de la tierra, sino el interés general de la sociedad, como es el caso del desarrollo de obras públicas; *ii. La función*

> *económica*, que corresponde al hecho de que la propiedad en sí misma debe ser productiva y debe contribuir con la satisfacción de las necesidades de los particulares y la demanda impositiva del Estado; pero al mismo tiempo atiende al requerimiento de promover la economía solidaria y toda forma asociativa por la que opten los particulares para su disfrute; *iii*. *La función ecológica*, que se refiere a los deberes de conservación y cuidado de los recursos naturales, para su permanencia del tiempo, atendiendo a principios de equilibrio y sostenibilidad ambiental (CC, Sentencia C-077/17: 2017).

Todos estos límites que confirman el carácter *no-absoluto* o relativo de la propiedad han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional, alejando el derecho a la propiedad, aunque con algunas excepciones, del contenido clásico recogido por el artículo 669[126] del Código Civil. Todo esto bajo el paraguas del Estado Social de Derecho sin el cual no sería posible desarrollar dicho derecho, tal y como está concebido en el artículo 58 de la Constitución.

El derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra

El artículo 64 de la Constitución Política, cuyos apartes relativos a la protección del sujeto campesino hemos analizado con anterioridad, incluye otros relacionados específicamente con este apartado, como el deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa" (Cons. Política de 1991, art. 64). Esta disposición, distinta a la que regula la propiedad en Colombia, vincula directamente el reconocimiento del sujeto campesino con el acceso a la tierra, pero, ¿qué alcance jurídico tiene esta obligación de promoción? Como señala Sanabria Ramírez (2019),

> *promover* se define como fomentar, favorecer o impulsar la realización o el desarrollo de una cosa, iniciándola o activándola, si se encuentra paralizada o detenida provisionalmente. Es decir, el Estado colombiano está obligado constitucionalmente a fomentar, favorecer o impulsar la realización o el desarrollo del acceso progresivo de los campesinos a la propiedad de la tierra (12).

[126] Que, para recordar, establece "El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno".

La constitucionalización de esta obligación se deriva, según la Corte Constitucional, de la necesidad de otorgar seguridad jurídica al acceso formal y material de la propiedad de la tierra a favor de un sector de la población que ha sido sujeto de discriminación histórica y estructural (Sentencia SU-426/16: 2016). Por esta razón, y en el desarrollo jurisprudencial del contenido del derecho, la Corte señala que esta obligación incluye el

> (*i*) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros;
>
> (*ii*) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y
>
> (*iii*) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas (CC, Sentencia C-623/15: 2015).

De lo anterior se concluye que el derecho a la propiedad de la tierra a la que se refiere el artículo 64 no se limita al acceso a la tierra, pues bajo esta premisa puede darse por garantizado el derecho si se concede su uso y goce a través de figuras como el arrendamiento o la posesión, por ejemplo. Pero el artículo es claro, y la jurisprudencia así lo confirma: la propiedad implica la titulación y el ejercicio de la disposición y el dominio. Lo anterior se extiende también al caso de los bienes baldíos: aunque en este fallo el Tribunal no hace referencia a los mismos, en una reciente decisión la Corte ha señalado que "una de las formas de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra es mediante la adjudicación de tierras baldías", toda vez que su adjudicación a favor de la población rural "no sólo se torna importante por impedir la concentración de la propiedad, sino también porque, en últimas, redunda en la garantía de mayores posibilidades para beneficiar a más campesinos colombianos con el acceso a la tierra" (CC, Sentencia SU-288/22: 2022).

Sobre el carácter *progresivo* del derecho, en el primer capítulo de esta tesis mencionábamos que este fue un aspecto importante de la discusión durante la

redacción del artículo 64, y que finalmente la Asamblea Nacional Constituyente decidió descartar la garantía inmediata del derecho por las implicaciones presupuestales que tendría para el Estado. No obstante, queda la obligación constitucional por parte de las instituciones públicas de "dirigir su actividad hacia la gradual realización del derecho al acceso a la tierra en favor de la población campesina hasta el más alto nivel de materialización que le sea posible asumir, lo cual le impone la consecuente prohibición de regresividad" (CC, Sentencia SU-426/16: 2016). El *principio de progresividad y prohibición de regresividad* "integra los deberes de (*i*) adopción de medidas efectivas, (*ii*) hasta el máximo de los recursos disponibles, (*iii*) respondiendo siempre a la necesidad de avanzar o ampliar cada vez más el ámbito de realización del derecho, e (*iv*) impidiendo la disminución del nivel de satisfacción ya logrado" *(CC,* Sentencia *C*-754/15: 2015*).*

Aunque la progresividad limita el acceso inmediato a la propiedad rural, es una condición legítimamente fundada en el *marco de sostenibilidad fiscal*. Esta figura, contenida en el artículo 334 de la Constitución Política, es definida como un "instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho" cuyo fin es racionalizar el uso de los recursos públicos y garantizar la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios (Const. P., 1991: art.334). Como señala Sanabria Ramírez (2018), entre otras injerencias justificadas del Estado en el ejercicio de la propiedad se encuentra el establecimiento de las Unidad Agrícola Familiar UAF, que restringe el tamaño mínimo y máximo al que pueden acceder los beneficiarios de adjudicaciones de predios rurales públicos.

El acceso a otros bienes y derechos

El tercer inciso del mencionado artículo 64 de la Constitución Nacional establece que en el marco del acceso a la propiedad de la tierra el Estado debe garantizar al campesinado

> bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos (Const. P., 1991: art. 64).

En este apartado hemos hecho dos referencias específicas a estos derechos sin los cuales, se entiende, no sería posible por parte de los campesinos disfrutar de la propiedad en condiciones de dignidad. La primera de ellas, al mencionar que fue este un tema de discusión en la redacción del artículo por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, donde finalmente se resolvió incluir estos derechos conexos en el cuerpo del artículo. La segunda fue por mención expresa de la Corte Constitucional (Sentencia C-623 de 2015), que los considera como parte del ámbito de protección material del derecho a la propiedad.

Para Sanabria Ramírez (2019) los bienes contenidos en el art. 64 constitucional se pueden clasificar en dos grupos:

a) Los derechos inherentes al desarrollo personal de los campesinos, entre lod que estarían derechos como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y recreación. Todos estos derechos, contenidos de forma autónoma en la Constitución, son especialmente valiosos en el contexto rural en el que se evidencian mayores dificultades para su acceso, como la falta de vías de comunicación y de recursos económicos. El Estado debe procurar la superación de estos obstáculos adicionales para garantizar el acceso a estos derechos, por lo menos en la misma medida en que se hace en los entornos urbanos.

b) Los destinados a fomentar el desarrollo económico de los campesinos, como los servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial. Dada la importancia del campesino en la producción de alimentos en el país y la dependencia de los campesinos de sus propias cosechas

para su subsistencia, la garantía de la producción agrícola es un asunto de interés nacional.

Aunque la autora denomina como *servicios* estos derechos conexos al acceso a la propiedad, la distinción es importante, pues un servicio no tiene el nivel de exigibilidad de un derecho y el estatus que comparten en el texto constitucional es el de *derechos*, muchos de ellos como *derechos fundamentales*, tal y como lo afirma la Corte en la Sentencia C-330 de 2016:

> […] el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. [E]l derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional. [Además], el acceso a la propiedad [rural] debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (CC, Sentencia C-330/16: 2016).

Para un campesino no es posible desarrollar su proyecto de vida sin el acceso a la tierra en condiciones de dignidad. Esto sólo se puede lograr si, además de la propiedad, se garantiza a su favor el acceso al agua, a la educación, a la salud, etc. Para la Corte Constitucional el derecho al libre desarrollo de la personalidad, contenido en el artículo 16 de la Carta Política, "se encuentra íntimamente ligado con la dignidad y se encuadra en la cláusula general de libertad que le confiere a la persona natural la potestad para decidir autónomamente sobre sus diferentes opciones vitales". Es así entonces que "la autonomía personal garantiza y protege la elección libre y espontánea que realice una persona en torno a su estilo y plan de vida, lo cual implica la obligación de respetar la posibilidad de actuar y sentir de manera diferente, fijar sus opciones de vida acordes con las propias elecciones y anhelos" (CC, Sentencia T-413/17: 2017).

En pocas palabras, sin el acceso a la propiedad de la tierra y sus derechos conexos, el derecho al libre desarrollo de la personalidad del campesino queda vacío de sentido.

La propiedad colectiva de la tierra

El carácter plural y multicultural del Estado colombiano, declarado en el artículo 7 de la Constitución Política, se concreta en el reconocimiento de usos y costumbres tradicionales a favor de algunas comunidades que habitan el territorio nacional. En el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes, el Estado reconoce la titularidad colectiva de la tierra a través de unas reglas particulares de titularidad a favor de toda la comunidad. Este derecho de propiedad cuenta con "una protección más fuerte que la de la propiedad individual, pues se presume que la supervivencia de las comunidades étnicas y negras depende del reconocimiento de su relación ancestral e histórica con la tierra" (Jiménez Nicholls et al., 2019: 54). Por esta razón, y conforme al artículo 63 de la Constitución, las tierras comunales de grupos étnicos tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Un antecedente valioso de este reconocimiento lo encontramos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por la Ley 21 de 1991, cuyo artículo 14.2 establece que los

> gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión (Convenio 169, OIT: art. 14).

Así, la propiedad colectiva de la tierra se ha reconocido en tres modalidades distintas:

a. Los resguardos: reconocidos a favor de los pueblos indígenas y por el artículo 329 de la Constitución Política de Colombia. Según la Agencia Nacional de Tierras, hasta 2022 se habían constituido 827 resguardos de propiedad colectiva, con una extensión total de 29.917.516 hectáreas (Agencia Nacional de Tierras ANT, 2022). Es

decir, más de un 25% del total del territorio colombiano (114 millones de hectáreas) se encuentra concedido a las comunidades indígenas.

b. Los territorios colectivos: establecidos a favor de las comunidades negras mediante la Ley 70 de 1993, que tiene por objeto "reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva" (Ley 70, 1993: art. 1). En la actualidad existen 178 territorios colectivos titulados a favor de Consejos Comunitarios de comunidades negras que suman cerca de 6 millones de hectáreas (USAID).

c. Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC): reconocidas a favor de la población campesina, y por mandato legislativo, mas no constitucional, de la Ley 160 de 1994. Como veíamos en el Capítulo 1 de esta tesis, esta figura de ordenación del territorio tiene como propósito evitar la concentración de la propiedad, particularmente en las regiones en las que proliferan los terrenos baldíos de la nación. Actualmente en Colombia existen 14 Zonas de Reserva Campesina, que suman más de 440 mil hectáreas en total (Agencia Nacional de Tierras ANT, 2024a).

1.2.3.2. La profundización de la reforma: la Ley 160 de 1994

La Ley 160 de 1994 desarrolló algunos apartados de la Constitución Política en materia agraria, particularmente en lo referente a la protección de baldíos. En el primer capítulo de esta tesis hemos visto algunos objetivos y avances significativos de esta norma, que ha sido elemental en el reconocimiento del sujeto campesino en el país. Nos hemos referido también, no obstante, al poco alcance que, debido a trámites burocráticos en los procedimientos (Castelblanco, 2018), alcanzó la ley en el terreno práctico de defensa de los derechos del campesinado. Aun así, valga recordar los principales cambios introducidos por la Ley al sistema normativo, y que fueron resumidos por la Corte Constitucional así:

> (*i*) Definió a la UAF como "la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforma las condiciones agroeconómicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizado que coadyuve a la formación de su patrimonio" (art. 38); (*ii*) eliminó la modalidad prevista en la Ley 135 de 1961, de permitir la asignación de baldíos sin ocupación previa; (*iii*) estableció normas para garantizar que el esfuerzo del Estado en identificar y adjudicar tierras baldías, o de subsidiar su compra, tuviesen vocación de permanencia y llegasen a los campesinos de escasos recursos; (*iv*) fijó que en los procedimientos de adquisición de tierras, los propietarios pueden hacer uso del derecho de exclusión hasta por dos UAF, cuando la oferta de compra comprenda la totalidad del predio y su extensión exceda dicha superficie; (*v*) estableció la prohibición de acumular más de una UAF con las tierras adjudicadas por el Estado; (*vi*) introdujo como causal de extinción de dominio el destino de los predios a cultivos de usos ilícitos; y, (*vii*) creó las Zonas de Reserva Campesina, entre otras modificaciones. (CC, Sentencia C-073/18: 2018).

Buena parte del articulado de la Ley 160 de 1994 se concentró en la protección de las tierras públicas de la Nación y su reserva para los fines de reforma agraria, por ejemplo, a través de sus artículos 65 y 72. El primero "consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslaticio emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor" (Sentencia T-407/17: 2017); en tanto que el segundo estableció que "no se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional" (Ley 160, 1994: art. 72). Así mismo, la norma prohibió expresamente llevar a cabo procesos de pertenencia, establecidos para los casos de posesión, sobre los predios baldíos de la Nación.

En el Capítulo 1 mencionábamos algunas causas a las que se le atribuye el fracaso de la Ley: la excesiva burocracia, la ausencia de herramientas y recursos para aplicarla o el aumento de la concentración de la propiedad, entre otros. A estas razones añadiremos las aludidas por el Grupo de Memoria Histórica, para quien la apertura económica fue trascendental en el hundimiento práctico de la norma, pues "apostó, entonces, por el país urbano en detrimento del país rural, abandonó definitivamente la política redistributiva, y reorientó la productividad hacia la competitividad", con lo cual "se expuso el sector agrícola a una competencia para la cual no estaba preparado" (GMH. ¡BASTA YA!, 2013: 152). Esto conllevó que

> industrias como la algodonera, que en su momento movilizaba tanta mano de obra como la cafetera, acabaran quebradas. Por el otro, la precarización de la economía campesina en las regiones más integradas y su inviabilidad en las zonas periféricas fueron detonantes para la expansión de los cultivos ilícitos (GMH. ¡BASTA YA!, 2013: 153)

Así, a pesar de los avances normativos, que en muchos casos estaban genuinamente dirigidos a la protección del campesinado y la tierra rural, la complejidad de intereses y la realidad del campo impidieron que pudieran cumplirse los objetivos planteados en la norma.

Finalmente, tal y como hemos visto hasta el momento, la legislación agraria ha adoptado diferentes enfoques, algunos contradictorios, a lo largo de la historia:

> Antes de 1960 el énfasis consistía en definir y clarificar los derechos de propiedad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación de la misma a fines productivos. Desde principios de la década de los años sesenta ha predominado un enfoque redistributivo de la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada con acciones típicas de programas de desarrollo rural integral. A partir de la Ley 160 de 1994 se cambia el enfoque hacia el mercado asistido de tierras, donde se pretende hacer compatible los mercados y el acompañamiento del Estado (Fajardo Montaña, 2022: 7).

Sin embargo, los pobres resultados alcanzados por las leyes que pretendieron ejecutar reformas agrarias siguieron dejando pendiente una verdadera transformación del campo rural, la cual se esperaba que llegara con la Ley 1448 de 2011 o *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* y con la implementación del texto del *Acuerdo Final de Paz* de 2016.

2. La justicia transicional y el acceso a la propiedad de la tierra rural

En esta segunda parte del capítulo abordaremos algunas respuestas a los problemas por la tierra en el contexto de la justicia transicional en Colombia. Este nuevo intento por solucionar "la cuestión agraria" se levanta sobre el aprendizaje y los fracasos anteriores, que como hemos visto, no han sido pocos. Como señala el Informe de Naciones Unidas, "en Colombia existen dos grandes conflictos en el sector rural: el conflicto agrario y el conflicto armado interno" (PNUD, 2011: 186). En este sentido, un

nuevo proyecto de reforma agraria no solo debe contener medidas para resolver los asuntos relacionados con la producción agrícola y el reparto equitativo de la tierra, sino que, además, debe incluir mandatos específicos para superar las causas que han dado origen a la guerra y garantizar la reparación integral a sus víctimas. Esto no siempre se ha entendido de esta manera, lo que quizá ha sido la causa de tantas reformas y políticas de tierras fracasadas.

2.1. Los imaginarios sobre la tierra rural en Colombia

La diversidad de intereses que evidenciaron las reformas agrarias de 1936, 1961 y 1994 terminó afectando negativamente sus objetivos, puesto que no todos los actores involucrados en su elaboración y ejecución compartían la misma visión sobre la función del campo y de la tierra.

Como los *imaginarios* sobre el campesinado que recopiló Salgado Araméndez en su texto *Los campesinos imaginados* (2002), también existen imaginarios sobre la tierra que trataremos de construir a continuación y que son útiles para entender a qué intereses ha obedecido la política rural y por qué razón, así como para determinar qué actores e intereses han determinado en esta ocasión la reforma rural contenida en las normas de la justicia transicional. Veamos pues a continuación algunos de esos imaginarios:

1 **La tierra como recurso natural**	La Declaración de Estocolmo sobre el Medio ambiente Humano, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas el 16 de junio de 1972, proclama entre sus principios que los recursos naturales "incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna […], deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras", y también "debe mantenerse, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables" (Declaración de Estocolmo, 1972). Por su parte, el artículo 8 de la Constitución Política de 1991 establece la obligación, tanto para el Estado como para los

	miembros de la comunidad nacional de "proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación" (Cons. Pol., 1991: art. 8). En desarrollo de este principio, se ha mantenido vigente lo dispuesto por el Decreto 2811 de 1974, conocido como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que obliga a la administración pública a: a) Velar por la conservación de los suelos para prevenir y controlar, entre otros fenómenos, los de erosión, degradación, salinización o revenimiento; b) Promover la adopción de medidas preventivas sobre el uso de la tierra, concernientes a la conservación del suelo, de las aguas edáficas y de la humedad y a la regulación de los métodos de cultivo, de manejo de la vegetación y de la fauna (Decreto 2811, 1974: art. 181)
2 **La tierra como un símbolo de poder y de prestigio social**	Según Feder (1979), en sociedades particularmente agrícolas, la tierra es vista como "la fuente principal del poder económico, político y social". Por tanto, "podemos afirmar que cuanto mayor sea la cantidad de tierra poseída mayor será el poder de su propietario". Y bajo esta misma lógica, "los agricultores sin ninguna tierra no tienen ningún poder económico, político o social directo" (73). Catherine LeGrand, quien enfocó su estudio en los conflictos por la tierra en Colombia entre 1850 y 1950, concluye que (...) la ética española del siglo XVI engendró en [la] América hispana un conjunto de valores que asociaba la tenencia de la tierra primordialmente con el prestigio social, más que con la producción o la acumulación económica. Por ese motivo, los terratenientes se contentaban con monopolizar grandes extensiones de tierra que no querían ni vender ni explotar en forma económicamente productiva (LeGrand, 2016: 63). En la actualidad, la estrecha relación entre la propiedad de tierra y el estatus social y político sigue vigente, aunque en un contexto mucho más complejo derivado de procesos como la

	industrialización o el auge del narcotráfico, que le han restado protagonismo a la tierra como fuente de poder. Para la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente tenía la firme aspiración de democratizar la propiedad rural, que "no solo estaba asociada a fines económicos o de redistribución de la riqueza, sino a la ampliación del poder político a sectores que habían sido marginados de su ejercicio, como los campesinos" (CC, Sentencia C-300/21: 2021). Y es que, aunque el imaginario de la tierra como fuente de poder político fue inicialmente atribuido a servidores de la colonia española y posteriormente a grandes hacendados o a terratenientes, recientemente el movimiento campesino ha tomado esta idea para resignificarla y reclamar el acceso a la propiedad en un proceso de empoderamiento como actor político de la ruralidad que vivió en la década de los sesenta y setenta su auge. Para Zamosc (1987), > la demanda campesina de tierra propia era mucho más que una reivindicación económica de acceso al medio de producción: era también una demanda política, porque la expropiación y redistribución de la tierra implicaba la destrucción del poder político de la clase terrateniente y su sistema clientelista (147).
3 **La tierra como un activo especulativo**	Como fuente de recursos y como factor de producción, la tierra ha sido objeto de especulación, y para eso ha sido usada por muchos actores en Colombia. La violencia que históricamente ha afectado al campo colombiano está motivada por los intereses que pesan sobre recursos minerales como el carbón, el oro o el coltán; así como por el potencial agrícola de la tierra para ser utilizada en la producción de grandes extensiones de palma de aceite u otros cultivos de exportación como el maíz o la soja. En el Capítulo 1 citábamos a Granet (2024), quien afirma que hay un aumento de la demanda de la tierra a nivel mundial por parte de grandes inversores que perciben la tierra como un activo financiero como cualquier otro. A esto debemos agregar que el interés sobre la tierra en Colombia no solo se limita a las economías legales con gran potencial de explotación como el gas y el petróleo, cuyas reservas han

	aumentado significativamente al 18% y 29% respectivamente (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2024), sino que incluye también las rentas ilegales, como los cultivos de coca, que influyen en el valor de la propiedad en la misma medida en que se extienden. En los últimos años se han incrementado un 10%, alcanzando las 253.000 hectáreas (Ministerio de Justicia, 2024).
4 **La tierra como un factor de producción**	La tierra en Colombia no es sólo potencialmente rica en recursos naturales y agrícolas; a día de hoy, la tierra es una fuente importante de riqueza en la economía del país gracias a exportaciones de recursos como el petróleo y el carbón que representan más del 45% del total de las ganancias por exportaciones (OECD, 2019), así como de productos agropecuarios como el café, las flores, el plátano y el aguacate, que producen más de seis mil millones de dólares para la economía del país anualmente (Finagro, 2023). Por otra parte, según datos del Ministerio de agricultura, el 83,5% de los alimentos que se consumen en Colombia son producidos por los pequeños y medianos productores del país (Ministerio de Agricultura, 2016a), lo que quiere decir que la seguridad alimentaria de los colombianos depende del trabajo campesino. El término *seguridad alimentaria* ha sido definido por la Corte Constitucional como la "dimensión colectiva del derecho de todos a la alimentación adecuada, suficiente y de calidad, y también como el derecho de cada uno a acceder a los alimentos que satisfagan las necesidades y la calidad de vida digna de todo sujeto" (CC, Sentencia C-644/12: 2012). Para el Tribunal, los fundamentos constitucionales de la seguridad alimentaria se encuentran en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta fundamental, que hacen referencia a (*i*) la particular forma de relación del campesino con la tierra y, por tanto, con la producción de alimentos, (*ii*) la especial protección por parte del Estado de la que goza la producción de alimentos, por disposición expresa del artículo 65; y (*iii*) la priorización del crédito agropecuario, así como del desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias,

	pesqueras, forestales y agroindustriales (CC, Sentencia C-300/21: 2021). La corte también se refiere a la *soberanía alimentaria* como la "potestad de los Estados de establecer sus procesos de producción de alimentos, con la garantía de respeto y preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, como la de campesinos y pesqueros, respetando su cultura y diversidad" (CC, Sentencia C-300/21: 2021). De lo anterior podemos concluir que, en el marco de la tierra vista como un factor de producción, el mandato constitucional de protección del campesinado y de sus prácticas de explotación de la tierra impone la obligación al Estado de preservar estos modos tradicionales, de ajustarlos a los nuevas formas de desarrollo agrícola, o en el caso en que no sea posible, de compensar el daño, garantizando siempre la prevalencia de los intereses de las comunidades cuyo alimento depende de la explotación directa que hacen de los recursos a partir de los que desarrollan sus prácticas y su modo de vida tradicional.
5 **La tierra como un instrumento de guerra**	Los problemas que persisten sobre la propiedad rural son muchos y muy complejos: informalidad, concentración, despojo, acaparamiento, etc. La mayoría de estos términos a menudo van acompañados del epíteto *forzoso*, porque, como hemos visto a lo largo de esta tesis, en Colombia la disputa por la tenencia de la tierra ha sido esencialmente violenta. En la tragedia del conflicto armado la tierra rural no ha sido un elemento circunstancial ni mucho menos accidental. Ha sido el centro de la disputa y sus habitantes las principales víctimas de la guerra. Así lo ha documentado la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) en sus informes. En el capítulo anterior hemos hecho referencia a algunos de los datos contenidos en dichos informes. Entre ellos, son los del desplazamiento forzado

y el despojo los más representativos del interés ilegítimo por la tierra que comparten los grupos armados en el país.

Hasta el año 2022 el número de desplazados forzados se estimaba en más de siete millones. Sin embargo, en el 67% de los casos no se identificó a los responsables del hecho. Para la Comisión este hecho se debe a que

> el foco del registro de víctimas de desplazamiento estuvo orientado a la atención humanitaria de la emergencia y no a la identificación de los actores responsables de los desplazamientos y al miedo en declarar, pero también corresponde a la alta impunidad que se da en la investigación y sanción penal de los responsables de este crimen (CEV, 2022b: 422).

En cuanto al despojo de tierras, según la Comisión, entre 1995 y 2004 fueron despojadas o abandonadas de manera forzada más de ocho millones de hectáreas de tierra, extensión que equivale al territorio de República Checa (CEV, 2022b: 437). Debido a que el despojo suele ser concomitante con el desplazamiento, tampoco existe una cifra consolidada sobre la identidad de los responsables. Sin embargo, por un estudio hecho de más de siete mil sentencias de restitución de tierra "proferidas con corte al 28 de febrero de 2021, [se sabe que] los principales responsables son los grupos paramilitares con 53% (3.761 de los casos), seguidos de las guerrillas con 19% (1.348 de los casos)" (CEV, 2022b: 459).

Las razones que estimulan el interés sobre la tierra como un instrumento de guerra son diversas. En el caso de los grupos paramilitares encontramos

> [el] arrasamiento a sangre y fuego de las zonas de retaguardia de las guerrillas para lograr su expansión y dominio; [la] apropiación de las tierras para su enriquecimiento directo o para beneficiar proyectos económicos lícitos ligados a actividades minero-energéticas, agroindustriales, de infraestructura y de ganadería extensiva; [la] disputa de los territorios estratégicos para el negocio del narcotráfico y [el] establecimiento de un orden social propio que remplazara el impuesto por las guerrillas (CEV, 2022b: 459).

	El uso de la tierra para financiar la guerra o para beneficiar los intereses de los grupos armados no ha cesado hasta el momento. Los esfuerzos del Gobierno nacional han sido insuficientes para frenar la violencia en el campo colombiano, tanto así que, en los primeros nueve meses del 2024, se ha registrado el desplazamiento de al menos 333.723 personas (Foro ONG Humanitarias, 2024).
6 **La tierra como un modo de vida**	Este imaginario está estrechamente vinculado con la diferencia entre los conceptos de tierra y territorio, a los que hemos hecho alusión en el Capítulo 1. Mientras que la primera se entiende como un espacio físico de asentamiento humano, el segundo también engloba "las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra" (CC, Sentencia T-763/12: 2012). Para la Corte, aunque dichas relaciones con la tierra ha sido reconocidas tradicionalmente a pueblos étnicos, existen también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias: "Esa relación hace parte de las particularidades de la cultura campesina" (CC, Sentencia T-763/12: 2012). De lo anterior se desprende que la protección particular y reforzada que ha sido reconocida a la población campesina, primero jurisprudencialmente y recientemente a través de la reforma constitucional del artículo 64 de la Carta, se debe, según la propia Corte, a dos factores: (*i*) La constatación de su condición histórica de vulnerabilidad y marginación en términos económicos, sociales y políticos; y, (*ii*) la comprobación de que el restablecimiento pleno de sus derechos pasa necesariamente por garantizar el derecho al territorio, que implica el acceso a la tierra, entendida no solo como medio productivo, sino como espacio vital en el que se desarrollan los proyectos de vida campesinos, esencial para el goce efectivo de los derechos al trabajo, la vivienda digna, la libertad de escoger profesión u oficio, la alimentación, y la participación, entre otros (CC, Sentencia C-300/21: 2021). Este imaginario sobre el campesino y el entorno que habita tiene en consideración las complejidades del sujeto que hemos estudiado en el primer capítulo de esta tesis y que están

	relacionadas con a) la dimensión sociológico-territorial, que refleja la diversidad territorial en la que se desenvuelve la vida campesina; b) la dimensión socio-cultural, que se refiere a la relación del campesino con su entorno familiar y comunitario; c) la dimensión económico-productiva, en la que predomina la interdependencia con la tierra; y d) la dimensión organizativo-política, que ha sido fundamental en el empoderamiento de las comunidades y movimientos campesino en la reclamación de sus derechos (ICANH, 2017).
7 **La tierra como un elemento de reparación del daño causado por el conflicto armado**	Este último imaginario es la base del siguiente apartado, en el que veremos cómo se ha construido la visión del *campesino-víctima* del conflicto armado en el contexto de justicia transicional con fines de reparación integral del daño, o mejor, de los múltiples daños de los que han sido objeto a lo largo del conflicto. Bajo este nuevo paraguas de justicia transicional, la tierra, su acceso, su devolución o restitución, es un elemento importante en la reconstrucción del proyecto de vida campesina y de las comunidades rurales fracturadas por el desplazamiento y el despojo.

Puede decirse que cada uno de estos imaginarios le corresponde a uno o varios actores de la ruralidad. Para los empresarios de la tierra, por ejemplo, su interés sobre la tierra radica en su carácter productivo y especulativo, mientras que, para los grupos armados, que la usan como un instrumento de guerra para establecer allí sus ejércitos o para procesar sustancias derivadas de los cultivos ilícitos, su potencial productivo es importante en la medida en que les permite beneficiarse de las rentas ilegales. Para el Estado, la tierra es una fuente considerable de riqueza, pero también es un medio para cumplir su obligación de reparar a las víctimas del conflicto armado. El campesinado es quizá el único actor para el que "la tierra es un fin en sí mismo" (Banco Cortina et al., 2017: 135), es decir, es su fuente de sustento, es su espacio de habitación, es el lugar en el que desarrolla sus relaciones familiares y comunitarias, es la reserva para sus hijos y descendencia, etc. En este sentido, a cada imaginario sobre la tierra puede corresponder un imaginario sobre el campesino. Como conclusión,

recuperaremos aquí la cita de un líder campesino que puede resumir este apartado y arrojar luz sobre este tema de los imaginarios de *lo rural*:

> Las clases alta y media consideran al campesinado ignorante, incapaz y torpe. Las multinacionales lo ven como un obstáculo para el desarrollo. El gran capital lo valora como no viable. Los terratenientes ven en el campesinado al enemigo. Los políticos lo valoran como una reserva electoral. Los sectores populares lo estiman como forjador de riqueza y de vida (Salgado Araméndez, 2002: 35).

2.2. *La justicia transicional*

En términos generales, cuando se habla de justicia transicional se hace referencia a un conjunto de mecanismos jurídicos que se establecen para superar un pasado de graves violaciones a los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario cometidos durante gobiernos de dictaduras o conflictos armados internos. Este tránsito del estado de violencia hacia la reconciliación y la reparación a las víctimas no responde a un modelo único, sino que debe adaptarse a las necesidades y capacidades particulares del país en el que pretende aplicarse.

En el plano internacional, uno de los conceptos de justicia transicional con mayor aceptación es el que consagra el Informe S/2004/616 presentado por el Secretario General de Naciones Unidas, según el cual, este modelo de justicia

> […] abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos (ONU, S/2004/616: párr 8).

De esta definición podemos deducir algunas características que son comunes a los procesos de justicia transicional y que Blanco Cortina *et al.* (2017) recogen de la siguiente manera:

a) Su naturaleza de "orden filosófico-valorativo, en tanto alude a una concepción de justicia adaptada a las condiciones de vulneración de los derechos humanos" (Blanco Cortina, et al., 2017: 66)

b) Su dimensión holística, entendida como la posibilidad de aplicar conjuntamente diversas medidas y mecanismos con fines igualmente diversos en materia de justicia, verdad y reparación.

c) Sus fines: promover la reconciliación y un orden social más justo a través de la investigación, juicio y sanción de los responsables de los delitos, el esclarecimiento de la verdad respecto de los crímenes cometidos y el resarcimiento integral del daño a las víctimas.

d) Su enfoque "retrospectivo y prospectivo, en cuanto mira hacia el pasado", con el fin de establecer la verdad y hacer justicia, y, así mismo, "mira hacia el futuro" para reparar los daños causados y hacer las reformas legales e institucionales necesarias que garanticen el cumplimiento de los fines del Estado de derecho.

Blanco Cortina *et al.* (2017) también especifican los objetivos de la justicia transicional conforme a tres niveles de cumplimiento: inmediato, intermedio y mediato.

> En el primer nivel (inmediato), las medidas transicionales pretenden la judicialización y rendición de cuentas de los responsables y la reparación de los daños causados a las víctimas. En un nivel intermedio, apuntan a dignificar a las víctimas, recuperar la confianza en las normas sociales básicas y restablecer o fundar los mínimos del Estado de derecho. En el nivel mediato, con la transición se busca reconstruir la convivencia social, lograr la reconciliación y democratizar la sociedad (67).

Como hemos dicho, no existe un modelo común de justicia transicional y, por tanto, cada Estado puede hacer los diseños institucionales necesarios conforme a sus propias capacidades. Sin embargo, durante la planeación y ejecución de este modelo se deben respetar unos estándares mínimos de justicia que están definidos en normas y tratados internacionales. Estas condiciones crean una tensión que caracteriza la justicia transicional, toda vez que, de un lado se encuentra el anhelo de alcanzar la paz y la reconciliación, y por otro, la obligación de hacer justicia bajo unos mínimos estándares

internacionales de protección de las víctimas de violaciones graves a los Derechos Humanos (Sánchez León, 2013; Blanco Cortina et al., 2017).

Para solucionar este conflicto entre justicia y paz, se suele acudir a modelos de justicia clásicos, como los que veremos a continuación, a los que se les resta o suma, según sea el caso, herramientas y mecanismos de otros modelos para obtener así un sistema propio transicional:

Justicia distributiva. Para John Rawls, uno de sus principales teóricos, la libertad y la igualdad son valores superiores que deben ser garantizados por la distribución justa de los bienes y oportunidades por parte del Estado. Esta asignación puede ser incluso asimétrica, siempre que no impida la prosperidad de los más aventajados y se observen los siguientes principios:

> 1.- Principio de libertades. Distribución de igual número de libertades para todos. 2.- Principio de la diferencia. Las desigualdades económicas y sociales han de estar estructuradas de manera tal que aseguren: a) mayor beneficio de los menos aventajados, y b) que cargos y posiciones estén abiertos a todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades (González Ramírez, 2012: 13).

Justicia retributiva. El principio de proporcionalidad es fundamental en este modelo de justicia, que hace hincapié la consecuencia proporcional tanto de la pena como de la reparación del daño ocasionado por la comisión de un delito.

En los contextos de transición, tras graves y masivas violaciones a los derechos humanos, "la impunidad resulta una opción imposible desde el punto de vista ético y jurídico". No obstante, "la posibilidad de una justicia retributiva plena también parece quedar excluida", debido a la complejidad y cantidad de actores que se someten a los procesos de juzgamiento y sanción. "Ello no obsta, sin embargo, para que las fórmulas específicas ideadas para lograr una transición exitosa puedan incluir exigencias importantes de justicia retributiva, así como dosis sustanciales de perdón" (Uprimny et al., 2006: 20).

Justicia restaurativa. El enfoque en este modelo de justicia, que "se enmarca en un movimiento más amplio de crítica al carácter represivo y retributivo del derecho

penal" (Uprimny et al., 2006: 118), se centra en las víctimas del delito, y, por tanto, en el resarcimiento del daño. La voz de los afectados es esencial en el diseño de los mecanismos de reparación por cuanto se entiende que las consecuencias de un delito, particularmente si es grave o sistemático, se extiende a toda de la sociedad. En este sentido, además de una sanción por el daño causado, lo que se busca es la reconciliación entre la víctima y el victimario que garantice la paz social y la no repetición del crimen.

En el diseño de la justicia transicional se debe resolver cómo y en qué medida se castiga a los responsables de los delitos atroces. Así mismo, se debe definir si se va a reconocer un resarcimiento a las víctimas por el daño causado y de qué tipo sería dicha reparación. En este proceso se deciden también los cambios institucionales necesarios para llevar a cabo dichos programas con las limitaciones presupuestales y jurídicas del caso. El resultado puede ser la renuncia del ideal de castigo y sanción, que caracteriza la justicia retributiva, en favor de la posibilidad del resarcimiento del daño que propone la justicia restaurativa. Un ejemplo claro de esto lo encontramos en el caso colombiano, que, como veremos más a adelante, ha reconocido a los victimarios penas sustitutivas de la privación de la libertad en establecimiento carcelario a cambio de *verdad plena*[127] sobre lo ocurrido y del reconocimiento de su responsabilidad.

2.3. Marco jurídico de justicia transicional en Colombia

La paz está garantizada en la Constitución Política de Colombia como: 1. un valor superior, en el Preámbulo de la Carta que establece que el pueblo de Colombia sanciona y promulga el texto constitucional "en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la paz" (Const. Pol., 1991: Preámbulo); 2. un fin esencial del Estado, el de "asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo" (Const. Pol., 1991: art 2); y 3. un derecho y deber, al establecer que "la

[127] El Inciso 7 del artículo transitorio constitucional 5, introducido por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 lo define como "relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición".

paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento" (Const. Pol., 1991: art 22), que compromete también a los ciudadanos, a quienes se les exige "propender al logro y mantenimiento de la paz" (Const. Pol., 1991: art: 95).

En virtud de este derecho y valor superior, que compromete la actuación del Estado y los particulares, se ha buscado en Colombia, a través de varios y en su mayoría fallidos procesos de paz con los grupos armados, la creación de sistemas especiales de *justicia transicional*, término que la Corte Constitucional de Colombia ha definido como "una institución jurídica" (CC, Sentencia C-337/21: 2021), o un sistema que

> atiende a la necesidad de sociedades en conflicto de alcanzar la efectividad del derecho a la paz. Opera dentro del tránsito de un período de violencia a otro de consolidación de la paz, sin dejar de responder al imperativo de esclarecer la verdad, de judicializar a los responsables y de reparar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Este tipo de justicia, "de carácter especial, excepcional y transitorio", conjuga diversas características de la justicia retributiva y restaurativa, y pretende garantizar los derechos de las víctimas mediante la conciliación de la demanda de justicia, verdad, reparación, transformación institucional y garantías de no repetición (CC, Sentencia C-337/21: 2021).

Esta definición recoge parte de los postulados generales a los que hemos hecho referencia en párrafos anteriores e introduce los principales objetivos de este modelo, que son a su vez resumidos por otro fallo del Tribunal de la siguiente manera:

> (*i*) El reconocimiento de las víctimas, quienes deben lograr en el proceso el restablecimiento de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, (*ii*) el restablecimiento de la confianza pública mediante la reafirmación de la relevancia de las normas infringidas, (*iii*) la reconciliación, y (*iv*) el fortalecimiento de la democracia (CC, Sentencia 579/13: 2013).

El deber jurídico de protección a las víctimas de graves delitos, en el marco del conflicto armado interno, ha sido consolidado por la doctrina y la jurisprudencia constitucional con base en lo estipulado por los artículos 1, 2, 15, 21, 29, 90, 93, 228, 229, 250 y el artículo transitorio 66 de la propia Carta de 1991 (CC, Sentencia C-555/17: 2017). Estas disposiciones definen los principios fundamentales del Estado; los derechos fundamentales relativos al debido proceso y al derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia; la obligación del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables y la prevalencia

de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República. Conforme a este marco constitucional se observa que la justicia transicional tiene el encargo de "implementa[r] mecanismos que deben aplicarse conjuntamente con medidas que garanticen los derechos de las víctimas" (CC, Sentencia C-579/13: 2013), pues

> si bien en procesos de transición democrática hacia la convivencia pacífica es posible modular el deber estatal de juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos, esta flexibilización debe sujetarse a ciertos límites mínimos de protección de los derechos de las víctimas (CC, Sentencia C-180/14: 2014).

Los estándares internacionales en materia de justicia, verdad y reparación se encuentran consagrados en, como hemos señalado ya, tratados y convenios internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en decisiones de tribunales internacionales del sistema interamericano de derechos humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en otras declaraciones internacionales y lineamientos sentados por otros organismos (CC, Sentencia C-555/17: 2017).

2.3.1. Los derechos de las víctimas en contextos de transición

En el capítulo primero de esta tesis, hacíamos referencia al denominado "bloque de constitucionalidad" un conjunto de normas y principios que "sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución" por mandato del artículo 93 de la misma (CC, Sentencia C-067/03: 2003). Se trata particularmente de los tratados internacionales que protegen los derechos humanos y que se encuentran ratificados por Colombia.

Al ser un reflejo de los valores y principios fundacionales del Estado, las normas del bloque de constitucionalidad tienen, entre otras, las siguientes funciones: *a*) sirven como parámetro de interpretación en el ejercicio de control de constitucionalidad de las normas; *b*) orientan las funciones del operador jurídico regulando la producción de las demás normas del ordenamiento interno, y, *c*) al ser fuente de derecho, los

jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones (CC, Sentencia C-067/03: 2003).

En este sentido, los derechos de las víctimas en Colombia encuentran su fundamento normativo en el texto de la Constitución, pero también en los tratados, convenios y otros instrumentos internacionales integrados en el bloque de constitucionalidad. A continuación, recopilaremos algunos de ellos, conforme a las Sentencias C-370 de 2006, C-579 de 2013, y Sentencia C-555/17.

TIPO	NOMBRE	CONTENIDO
Declaraciones de Derechos Humanos	Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Art. 8 "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley".
	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948)	Art. XVIII "Toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente". Art. XXIV: "Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad

		competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución".
	Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de las Naciones Unidas. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34 (1985).	Que establece la obligación de brindar acceso a la justicia y un trato justo y digno; así como la obligación de establecer mecanismos de resarcimiento, indemnización y asistencia a su favor.
Convenciones internacionales	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	Arts. 1.1, 2, 8 y 25 Estas disposiciones hacen referencia a la obligación de los estados de garantizar el acceso a la administración de justicia con plazos razonables y en condiciones justas y efectivas a favor de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.
	Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales	Que contienen las normas de Derecho Internacional Humanitario, estableciendo límites a las prácticas de la guerra y protegiendo a quienes no participan directamente en las hostilidades, como la población civil.

	Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984) y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985)	Que obligan a los Estados a tomar medidas legislativas, administrativas y judiciales para impedir los actos de tortura y para investigar y judicializar a los responsables de este delito garantizando a las víctimas el acceso imparcial y oportuno a los mecanismos de justicia.
	Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas (1994)	Que obliga a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos a no practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas y a sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores de este delito, tomando, a su vez, las medidas necesarias para impedir su comisión.
	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)	Obliga a los Estados parte a adoptar las medidas legislativas necesarias para prevenir y sancionar el delito de genocidio, así como la asociación para cometer genocidio, la instigación directa y pública a cometer genocidio; la tentativa de genocidio y la complicidad en el genocidio.

	Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951) y su Protocolo adicional (1967)	Que consagra los derechos de protección de la vida e integridad de las personas que huyen de su lugar de origen y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.
Pactos internacionales de protección	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Art. 2, num.3, lit. a) que estable el derecho de toda persona a la que se le hayan violado alguno o varios de los derechos reconocidos en el Pacto de interponer los recursos efectivos "aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales".
Estatutos	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1988)	Por medio del cual se crea la Corte Penal Internacional, cuya competencia es complementaria a la de los tribunales nacionales en el procesamiento y juzgamiento de responsables de los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión.
Otros	Informe Final del Relator Especial sobre la impunidad y Conjunto de principios para la	Se trata de una de las herramientas internacionales más

	protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, conocido también como principios Joinet. (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1) (1997)	importantes en el contexto de la justicia transicional, porque estable que los Estados tienen cuatro obligaciones fundamentales con las víctimas de delitos graves: la garantía del derecho inalienable de las víctimas a saber la verdad, a obtener justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las violaciones.
	Consideraciones para las negociaciones, los acuerdos de paz y los mandatos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2017)	Que reafirman el compromiso del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, respetando la igualdad soberana y la integridad territorial de todos los Estados miembro.
	Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones. Aprobados mediante la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/147 (2005)	Que consagran: 1. la obligación de respetar y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario; 2. el derecho de las víctimas a disponer de recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario; 3. el derecho de acceso igual y efectivo a la justicia y a la reparación

		de los daños sufridos, entre otros.
	Los informes anuales rendidos por el Relator Especial para la Promoción de la Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas	Es el caso del Informe A/HRC/21/46, rendido por Pablo de Greiff en el 21º período de sesiones del 9 de agosto de 2012, cuyo texto ha sido citado por la Corte Constitucional en el ejercicio de control de constitucionalidad de normas que establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el país. Dicho informe señala que el éxito de las medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición depende de que se "preste atención a las relaciones estrechas y bidireccionales entre dichas áreas a la hora de diseñar los programas correspondientes", es decir, "para que la reparación sea percibida como medida de justicia debe complementarse con medidas de búsqueda de la verdad, y simétricamente, para que el proceso de búsqueda de la verdad sea percibido como algo más que vana palabrería, debe ir acompañado de medidas de reparación" (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

Por otra parte, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos humanos, como intérprete autorizada de la Convención Americana, tienen también un papel sobresaliente en el diseño de la justicia transicional en Colombia, "esencialmente respecto de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición" (CC, Sentencia C-555/17: 2017). Por esta razón, en el estudio de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 De 2012, *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, la Corte Constitucional recopiló algunas consideraciones de fallos de la Corte Interamericana que estimó fundamentales en la definición de los límites y alcances de los derechos de las víctimas del conflicto armado en el contexto de transición colombiano:

1. Respecto de la sentencia *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, del 20 de enero de 1989:

> Señala una serie de obligaciones para los Estados: (*i*) la obligación de prevención de dichos atentados, involucra la positiva adopción de medidas jurídicas, políticas, administrativas y aun culturales, que aunque pueden ser de variada naturaleza, deben dirigirse a impedir que tales hechos sucedan aunque "no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado"; (*ii*) la obligación de investigación, manifiesta que toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención debe ser objeto de indagación, y cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de tales derechos humanos, dicha obligación queda sustancialmente incumplida (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

2. Respecto de la sentencia *Caso Barrios Altos vs. Perú*, del 14 de marzo de 2001:

> Se refirió a la inadmisibilidad de las leyes de amnistía, de las disposiciones de prescripción y del establecimiento de excluyentes de responsabilidad, respecto de graves atentados contra los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así mismo, sostuvo el derecho de los familiares al conocimiento de la verdad respecto de las violaciones de derechos humanos y el derecho a la reparación por los mismos atropellos quedaban en entredicho con tal categoría de leyes y disposiciones (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

3. Respecto de la sentencia *Caso Myrna Mack Chang vs Guatemala*, del 25 de noviembre de 2003:

> Se refirió de manera especial al derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a un recurso judicial efectivo. A este propósito recordó que con anterioridad

esa Corporación judicial había establecido que "(e)l esclarecimiento de si el Estado ha violado o no sus obligaciones internacionales por virtud de las actuaciones de sus órganos judiciales, puede conducir a que el Tribunal deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos" (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

4. Respecto de la sentencia *Caso Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, del del 8 de julio de 2004:

> Se refirió nuevamente la inadmisibilidad de las disposiciones de derecho interno referentes a prescripción o cualquier otra circunstancia conducente a impedir la investigación y sanción de los responsables de la violación de derechos humanos, al deber del Estado de investigar oficiosamente los actos de tortura y a impedir la repetición de las violaciones de esta clase de derechos mediante la adopción de medidas para garantizar la investigación y sanción efectiva. Además, definió la noción de impunidad (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

5. Respecto de la sentencia *Caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia* de 15 de septiembre de 2005, en la que la Corte IDH

> precisó el alcance del derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de sus familiares a un recurso judicial efectivo, y el deber del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos. De manera especial señaló que los procesos de paz, como el que atraviesa Colombia, no liberan a un Estado Parte en la Convención Americana de sus obligaciones establecidas en ella en materia de Derechos humanos (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

6. Respecto de la sentencia *Caso comunidad Moiwana vs. Suriname* del 15 de junio de 2005:

> Se refirió a la responsabilidad estatal de reparar, se afirmó en esta ocasión que "al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación". En cuanto a las condiciones de la reparación, señaló que en la medida de lo posible debía ser plena, es decir debía consistir en el restablecimiento de la situación anterior a la violación; si esto no fuera posible, se indicó que deben adoptarse otras medidas de reparación, entre ellas el pago de una indemnización compensatoria; además, manifestó que la reparación implica el otorgamiento de garantías de no repetición (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

7. Respecto de la sentencia *Caso Bámaca Velásquez vs Guatemala*, del del 22 de noviembre de 2000:

> Se refirió de manera particular al derecho a la verdad, señalando que implica que las víctimas conozcan lo que sucedió y quiénes fueron los responsables de los hechos. Consideró que el conocimiento de la verdad forma parte del derecho a la reparación. En caso de homicidio, la posibilidad de los familiares de la víctima de conocer dónde se encuentran sus restos, indicó que constituye un medio de reparación y, por tanto,

> una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de la víctima y a la sociedad como un todo (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

Para la Corte, el precedente sentado por la Corte IDH en la decisión de estos casos constituye un horizonte claro en materia de verdad, justicia y reparación, derechos fundamentales de las víctimas que veremos en detalle a continuación.

2.3.1.1. *Verdad*

El *Informe Final del Relator Especial sobre la impunidad y Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, de 1997, al que hacíamos referencia en el cuadro anterior, conocidos también como Principios Joinet, "ha tenido un fuerte impacto en las prácticas internas de varios países en su lucha contra la impunidad y en las labores de los organismos de supervisión del cumplimiento de tratados de protección de los derechos humanos", porque ha servido a estos, como a la Corte IDH, "como marco conceptual de sus informes y recomendaciones, [y] ha logrado inducir a varios gobiernos de América Latina «a eliminar obstáculos aparentemente insalvables para la justicia»"(Uprimny Yepes et al., 2006: 52).

El apartado 17 del mencionado informe señala que el derecho a la verdad o *el derecho a saber*, como lo denomina el documento, "[n]o se trata sólo del derecho individual que toda víctima o sus familiares tienen a saber lo que ocurrió", sino que existe también una dimensión colectiva del derecho "que hunde sus raíces en la historia, para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones". En este sentido, al Estado le corresponde el "deber de recordar", no solo para juzgar y sancionar a los perpetradores de los crímenes, sino también para que se conozca públicamente la historia en la que se dieron los delitos. Para el cumplimiento de estos fines, el informe propone la creación de *comisiones extrajudiciales de investigación* (o comisiones de la verdad), que deberán brindar garantías de independencia e imparcialidad sobre sus informes y, así mismo, deberán garantizar a los testigos y a las víctimas la protección de su integridad a través del anonimato en la declaración, si fuere el caso. Las personas

acusadas, por su parte, "deberán o bien haber sido oídas o, por lo menos, convocadas con tal fin", antes de la publicación del Informe final de dicha Comisión, en el que se presentan las conclusiones de su investigación y sus recomendaciones para la no repetición de los crímenes (ONU, Informe Final E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1: 1997). La Corte Constitucional coincide en la importancia de las comisiones extrajudiciales de investigación o comisiones de la verdad, "no solamente como materialización de un derecho de las víctimas a la verdad, sino también como un componente fundamental de una reconciliación real y del restablecimiento de la confianza en el ordenamiento jurídico" (CC, Sentencia C-337/21: 2021), fines que se pueden alcanzar a través de los siguientes objetivos específicos: "Comprobar hechos relacionados con infracciones de derechos humanos en el pasado, fomentar la rendición de cuentas, preservar las pruebas, identificar a los autores y recomendar indemnizaciones y reformas institucionales" (CC, Sentencia C-337/21: 2021).

Es así que la verdad, elemento fundamental de la justicia transicional, definida como "la posibilidad de conocer lo que sucedió y de buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real"(CC, Sentencia C-282/02: 2002), es una forma de *justicia histórica* (CC, Sentencia C-579/13: 2013), porque sirve, como hemos visto, no solo para esclarecer las condiciones de modo, tiempo y lugar de los crímenes cometidos, así como la identidad de los responsables; sino también para impedir la repetición del crimen develando las razones que llevaron a su consumación. Y aunque las comisiones extrajudiciales de investigación no tienen la función ni el peso judicial de los tribunales que ejercen la justicia penal en el sistema transicional, el derecho a la verdad así entendido "se encuentra intrínsecamente relacionado y conectado con el derecho a la justicia y a la reparación", toda vez que "la verdad solo es posible si se proscribe la impunidad y se garantiza, a través de investigaciones serias, responsables, imparciales, integrales y sistemáticas por parte del Estado, el consecuente esclarecimiento de los hechos y la correspondiente sanción" (CC, Sentencia C-715/12: 2012). En este punto volvemos a los informes anuales rendidos por el Relator Especial para la Promoción de la Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas,

particularmente el caso del Informe A/HRC/21/46, rendido por Pablo de Greiff, quien resalta la necesidad de establecer "relaciones estrechas y bidireccionales" entre instituciones del sistema de justicia transicional en la realización armónica y común del sentido más amplio de justicia posible.

2.3.1.2. *Justicia*

Como hemos visto en el cuadro anterior, no son pocos los instrumentos internacionales que consignan la obligación de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de los derechos humanos. Este deber compromete al Estado colombiano no solo internacionalmente sino a nivel interno, debido a los mandatos constitucionales que coinciden con dicha consignación y a la incorporación de las herramientas internacionales al bloque de constitucionalidad.

En materia de justicia resaltaremos la Declaración Americana de Derechos Humanos, que en los artículos XVIII y XXIV consagran el derecho de acceso a la justicia y a presentar peticiones respetuosas ante cualquier autoridad. También se destaca la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyos artículos 1.1 y 2 se refieren a la obligación de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de adoptar dicha protección si en el sistema jurídico interno no se encuentra contemplada. Por su parte, los artículos 8 y 25 de la misma Convención consagran las garantías judiciales que deben ser respetadas a todas las personas, como la de ser oída dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, el derecho a que se presuma su inocencia hasta que no haya condena, el derecho a una defensa técnica y adecuada cuando, siendo objeto de una investigación penal, no tuviere abogado de confianza; el acceso a recursos de manera pronta y efectiva ante los jueces o tribunales competentes; a la prevalencia del principio de legalidad en todas las actuaciones, y al respeto de los derechos fundamentales por parte de los funcionarios judiciales.

En este caso tampoco podemos dejar de mencionar de nuevo el *Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la*

impunidad o Principios Joinet, que conforman "un marco conceptual de gran valor como fuente de Derecho Internacional" (CC, sentencia C-370/06, 2006). Estas reglas, señalan los derechos a la verdad, a la reparación y a la justicia como herramientas para prevenir la impunidad, elemento protagonista de la tensión entre la justicia y la paz en contextos de transición. La impunidad es definida en el preámbulo del mismo texto como "la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria", bien porque "escapan a toda investigación" o bien porque habiendo sido condenados, evaden el cumplimiento de la pena o de la "indemnización del daño causado a sus víctimas"(ONU, Informe Final E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1: 1997). En este sentido, para luchar contra la impunidad los Estados deben adoptar medidas efectivas para la investigación y sanción de los delitos, incluso cuando los mismo sean cometidos por agentes del Estado. Así mismo, deben garantizar un juicio justo para que, tanto los procesados como las víctimas puedan acceder a los recursos judiciales en la defensa de sus derechos. La lucha contra la impunidad también implica la garantía de no repetición y la reparación del daño ocasionado, y el derecho inalienable a conocer la verdad de lo sucedido.

En Colombia, la justicia se consagra como un fin esencial del Estado y, por tanto, como un mandato que se proyecta al resto del ordenamiento jurídico y al actuar de todas las autoridades (artículos 2, 29, 228, 229 y 250 de la Carta fundamental), quienes se encuentran en la obligación de respetar la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y el cumplimiento de los derechos constitucionales. Volviendo a los modelos clásicos de justicia, que alimentan los modelos transicionales, la Corte se refiere a dos de ellos en los siguientes términos: "(*iii*) La justicia transicional será una condición para la paz si satisface las demandas de retribución; (*iv*) la justicia distributiva será una condición de una paz duradera si determina las causas del conflicto" (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

Respecto a la tensión que se libra en el diseño y ejecución de la justicia transicional entre el castigo a los perpetradores de crímenes y el anhelo de reconciliación, la Corte

Constitucional ha señalado que, aunque por regla general no es posible "la exoneración de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y por tanto el deber de juzgar y condenar a penas adecuadas y proporcionales a los responsables de los crímenes investigados", esta regla "solo puede tener excepciones en procesos de justicia transicional en los cuales se investiguen a fondo las violaciones de derechos humanos y se restablezcan los derechos mínimos de las víctimas y se diseñen medidas de no repetición" (CC, Sentencia C-715/12: 2012). Esta posición jurídica goza de muy poca aceptación ciudadana, pues, como apunta el mismo Tribunal, "en el entendimiento de una parte de la población la justicia es comúnmente ligada con el castigo". Sin embargo, "la complejidad de los procesos de justicia transicional y su necesidad de responder a violaciones masivas hacen que los mismos no puedan centrarse exclusivamente en medidas penales" (CC, Sentencia C-579/13: 2013). Aunque en Colombia se encuentran vigentes medidas alternativas en materia penal, como la amnistía y el indulto, como veremos más adelante, la Corte advierte que, si bien estas se pueden "convertir en un medio para facilitar la paz y la reconciliación, no puede convertirse en un instrumento para asegurar intereses personales de inmunidad de la justicia" (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

Para Uprimny Yepes *et al.* (2006), la obligación de investigar, juzgar y sancionar de los Estados se puede resumir en

> (a) el deber de sancionar a quienes hayan cometido graves violaciones de los derechos humanos, (b) el deber de imponer penas adecuadas a los responsables, (c) el deber del Estado de investigar todos los asuntos relacionados con graves violaciones de los derechos humanos, (d) el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo y (e) el deber de respetar en todos los juicios las reglas del debido proceso (54).

2.3.1.3. *Reparación*

La reparación es un derecho de los ciudadanos, una obligación de los Estados y un principio del derecho internacional que implica que los daños por las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario deben ser reparados. Como

hemos visto, la reparación se consagra en numerosos tratados internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles y el Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, conocidos también como *Principios Joinet*, que establecen que toda "violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor" (ONU, Informe Final E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1: 1997).

En la sentencia del caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos confirma esta obligación de reparar al indicar que

> el artículo 63.1 de la Convención Americana contiene una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De acuerdo con ello, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la mencionada violación (Corte IDH, 2003: párr. 235).

Así mismo, en el caso del *Caracazo Vs. Venezuela*, el mismo Tribunal advierte que esta obligación "no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado, invocando para ello disposiciones de su derecho interno" (Corte IDH, 2002: párr. 77), o impedimentos por alteración del orden público o de violencia (CC, Sentencia C-555/17: 2017).

A continuación, veremos dos fallos de la Corte IDH, en los que declaró responsable al Estado colombiano por la violación de los derechos contenidos en la Convención Americana. La importancia de estos casos radica, para el caso que nos ocupa, en que se trata de comunidades campesinas y que en el texto de las sentencias el Tribunal ordena un conjunto de medidas de reparación, lo cual nos permite entender la relevancia del derecho a la tierra en la jurisprudencia interamericana.

1. Caso *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia del 25 de noviembre de 2006. En este caso la Corte declaró como hechos probados los siguientes:

Los días 13 y 14 de enero de 1990 un grupo de 60 paramilitares al mando de Fidel Castaño Gil arribó al corregimiento de Pueblo Bello, ubicado en el departamento de Antioquia. Su objetivo era "capturar" a un grupo de campesinos "sospechosos" de haber colaborado con la guerrilla en el robo de varias cabezas de ganado de propiedad del jefe paramilitar. Durante la incursión armada los

> paramilitares saquearon algunas viviendas, maltrataron a sus ocupantes y sacaron de sus casas a un número indeterminado de hombres, a quienes llevaron a la plaza del pueblo. Asimismo, algunos miembros del grupo armado ingresaron a la iglesia ubicada frente a dicha plaza, donde ordenaron a las mujeres y niños que permanecieran en el interior y a los hombres que salieran y se dirigieran a la plaza. Allí los colocaron boca abajo en el suelo y, lista en mano, escogieron a 43 hombres que fueron amarrados, amordazados y obligados a abordar los dos camiones utilizados para el transporte de los paramilitares (Corte IDH, 2006a, párr. 95.33).

Los campesinos secuestrados fueron conducidos a la finca de propiedad de Fidel Castaño por una vía que contaba con presencia de la Fuerza Pública, sin embargo, los militares no ejercieron ningún tipo de control y, por el contrario, permitieron el paso de los camiones. Una vez en la finca del jefe paramilitar, los campesinos fueron interrogados, "a algunos de los secuestrados les cortaron las venas, las orejas, los órganos genitales o les «chuzaron» los ojos", otros fueron "golpeados a patadas y puñetazos hasta su muerte" (Corte IDH, 2006a, párr. 95.39 y 95.40). Finalmente, todos los campesinos secuestrados fueron asesinados y, a fecha de la sentencia, los cuerpos de 37 de las 43 víctimas seguían sin ser encontrados.

En el texto de la Sentencia la Corte hace varias referencias testimoniales que dan cuenta del desplazamiento forzado masivo en el corregimiento con posterioridad a la masacre, es el caso de Benildo José Ricardo Herrera, padre de dos de los desaparecidos:

> Con posterioridad a los hechos, la vida de Pueblo Bello cambió "porque entonces llegó el ejército y estableció como doscientos soldados que antes no había. Ya no podía pasar

> la guerrilla y se hizo imposible la vida de la gente, [por lo que] empezó a abandonar las casas". En Pueblo Bello él y su familia tenían cuatro solares, pero prácticamente tuvieron que regalarlos, pues amenazaron a su esposa, por lo que "tuvo que malvender[los]", ya que sólo le dieron ciento veinte mil pesos por ellos. Así, el señor Ricardo Herrera se desplazó junto con su familia hacia Barranquilla (Corte IDH, 2006a).

Por su parte, Rubén Díaz Romero, padre de Ariel Díaz Delgado, otro de los desaparecidos, relata:

> Después de los hechos "muchos [pobladores de Pueblo Bello fueron] esparcidos, f[ueron] desplazados [...] a Turbo, Chigorodó y Apartadó". El ejército les dijo que debían salir del pueblo ya que si no salían "eran cómplices [de] la guerrilla". Por ello tuvo que salir hacia Chigorodó llevando consigo sus reses. Como desplazado, miembros del ejército "se valieron de la ocasión, [...] y obligatoriamente [le] hicieron vender [su] finca" (Corte IDH, 2006a).

Por estos hechos y luego de comprobar que los procesos y procedimientos internos no habían constituido, "ni individualmente ni en conjunto, recursos efectivos para garantizar el acceso a la justicia, la verdad de los hechos, la investigación y sanción de los responsables y la reparación" (Corte IDH, 2006a, párr. 212), la Corte IDH resolvió condenar al Estado colombiano al considerar que "la acción u omisión de cualquier autoridad pública constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el Derecho Internacional general" (Corte IDH, 2006a, párr. 111).

En el apartado sobre las reparaciones que debían ordenarse en el caso, la Corte hizo las siguientes consideraciones: (*i*) la reparación integral por "una violación a los derechos protegidos por la Convención no puede ser reducida al pago de compensación a los familiares de la víctima" (Corte IDH, 2006, párr. 206); (*ii*) la reparación "requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*)" y, cuando esta no fuere posible, se deben "determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y se establezca, *inter alia*, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados" (Corte IDH, 2006a, párr. 228).

La teoría de la *restitutio in integrum*, que consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación, ha sido señalada por la Corte en varias de sus sentencias[128] como el modo preferente para hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas; sin embargo, como señala el mismo Tribunal, no siempre es posible restablecer la situación al *statu quo* anterior a la infracción del derecho, particularmente en casos de infracciones graves y sistemáticas a los derechos humanos. Como veremos más adelante, este argumento ha sido acogido por la doctrina colombiana en el diseño de los mecanismos de justicia transicional, que, como hemos visto, se enmarca en la tensión constante entre el anhelo de la reconciliación y la obligación de hacer justicia.

En el presente caso la Corte IDH consideró que no era posible la restitución plena, por lo que ordenó algunas medidas que buscan acercarse lo máximo posible a este modo de reparación, razón por la cual ordena al Estado colombiano:

> *a*) Realizar las debidas diligencias para activar y completar eficazmente, en un plazo razonable, la investigación para determinar la responsabilidad de todos los partícipes en la masacre.
>
> *b*) Adoptar las medidas pertinentes para que las violaciones a los derechos humanos cometidas sean efectivamente investigadas en procesos en los que se otorguen todas las garantías judiciales, con el fin de evitar la repetición de los hechos.
>
> *c*) Adoptar inmediatamente las medidas pertinentes para buscar e identificar a las víctimas desaparecidas, así como para entregar los restos mortales a sus familiares y cubrir los gastos de entierro de aquellos en un plazo razonable.

[128] Ver el Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Sentencia de noviembre 25 de 2003, Caso Caracazo Vs. Venezuela. Sentencia de 29 de agosto de 2002, Caso Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 25 de noviembre de 2006.

d) Proveer un tratamiento médico o psicológico, según sea el caso, a todos los familiares de las 37 personas desaparecidas y de las seis privadas de la vida que lo requieran.

e) Realizar las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad para que los familiares de las personas desaparecidas y privadas de la vida, así como otros ex pobladores de Pueblo Bello, que se hayan visto desplazados puedan regresar a tal localidad.

f) Realizar un acto de disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional y de desagravio a las personas desaparecidas, a las privadas de la vida y a sus familiares, en presencia de altas autoridades del Estado.

g) Construir, en el plazo de un año, un monumento apropiado y digno para recordar los hechos de la masacre de Pueblo Bello.

h) Publicar en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, la sección de la Sentencia denominada *Hechos Probados*, así como la parte resolutiva de la misma.

i) Indemnizar a favor de los familiares de las personas desaparecidas y privadas de la vida, por concepto de daño material, inmaterial, el reintegro de costas y gastos con los montos estipulados en la Sentencia.

2. Caso *Vereda La Esperanza vs. Colombia*. Sentencia del 31 de agosto 2017. Los hechos del caso tuvieron lugar en La Vereda La Esperanza del Municipio del Carmen de Viboral, ubicado en la región del Magdalena Medio del departamento de Antioquia.

Entre el 21 de junio y el 27 de diciembre de 1996 miembros del grupo paramilitar denominado Autodefensas del Magdalena Medio (ACMM) asesinaron a un campesino y desaparecieron de manera forzada a otros doce, entre los cuales se

encontraban tres niños de quince y doce años de edad. La Corte pudo comprobar que durante la ejecución de los crímenes los paramilitares contaron con la cooperación de integrantes de una unidad del Ejército llamada "Fuerza de Tarea Águila" (FTA). Como en el caso de Pueblo Bello, en este las víctimas también fueron señaladas como "sospechosas" de simpatizar con los grupos guerrilleros que operaban en la región. Este fue el caso del dueño de la tienda comunitaria de la vereda, primera víctima del caso, Aníbal de Jesús Castaño Gallego, quien de acuerdo "con varios testimonios, era acusado por el Ejército de vender víveres a los guerrilleros" (Corte IDH, 2017, párr. 78).

Además del homicidio y de las desapariciones forzadas, durante el trámite del proceso quedó como un hecho probado que el 26 de junio del mismo año, miembros de la "Fuerza de Tarea Águila" (FTA) del Ejército Nacional "dispararon contra el domicilio de José Gallego Quintero (y de María Engracia Hernández), y posteriormente ingresaron al mismo y destruyeron, además de la vivienda, los bienes muebles ubicados en su interior", la vivienda quedó totalmente destruida, lo que "obligó a este núcleo familiar a dejar abandonada la vivienda y a trasladarse a vivir a donde sus hijas" (Corte IDH, 2017, párr. 237).

El testimonio de una de las víctimas da cuenta de la sevicia ejercida por los agentes del Estado:

> Las balas se metieron al closet y traspasaron todo lo que había, loza, libros, ropa, quedaron esquirlas en el chifonier, el muro casi lo tumban, el techo quedó vuelto colador, emparamándose totalmente, una hoja transparente quedó en pedazos, los bultos de sal y de cuido quedaron destrozados, el cuido se derramó todo, las lámparas caperuzas quedaron todas quebradas, las bombas de vidrio, los espejos, los cuadros, diplomas, todo quedó destrozado, todo lo de la cocina quedó destruido, la olla a presión nuevecita quedó traspasada, una guitarra que me habían prestado de cien mil pesos quedó destrozada, la sagrada biblia que incluso tiene la bala incrustada (Corte IDH, 2017, párr. 244).

La familia víctima del hecho, según la Corte, tenía como profesión la agricultura, es decir, que se trataba de campesinos que por la destrucción dolosa de su vivienda y por el terror provocado se tuvieron que desplazar y dejar el predio en estado de abandono. Por esta razón, la Corte consideró que el "Estado es responsable por la violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio, y a la propiedad privada,

contenidos en los artículos 11.2 y 21 de la Convención, en perjuicio de José Gallego Quintero y de su esposa María Engracia Hernández".

En el texto de la Sentencia, la Corte también realizó un análisis de la situación de orden público en la región de los hechos con base en declaraciones rendidas tanto en el trámite del proceso internacional como obrantes en expedientes judiciales nacionales (Fiscalía General de la Nación y procesos de Justicia y Paz):

> Para alcanzar el objetivo de lograr el dominio y control sobre el territorio, "las ACMM […] desplegaron una serie de formas de control y regulación, con el fin de someter a la población y propiciar un cambio de comportamiento favorable al grupo armado". Esas estrategias […] consistieron en (…) la construcción de listas, en donde se encontraban quienes eran señalados de pertenecer a grupos subversivos, los cuales eran buscados y, una vez hallados, desplazados, violentados en sus derechos de propiedad, retenidos, asesinados, o desaparecidos, entre otros (Corte IDH, 2017, párr. 60).

Como en el resto del territorio nacional, el desplazamiento forzado fue parte de la estrategia de dominio y control territorial ejercida por los grupos armados ilegales. En este caso en particular, fueron las Autodefensas del Magdalena Medio (ACMM), quienes, con el apoyo del Ejército Nacional, ejecutaron actos atroces en contra de pobladores campesinos de la región, tres de ellos niños.

Por todos los delitos atroces probados durante el trámite y por no haberse garantizado a favor de las víctimas el acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación, la Corte declaró responsable internacionalmente al Estado de Colombia por la desaparición forzada de doce personas y la privación arbitraria a la vida de otra más, ordenándole:

> *a*) Continuar con las investigaciones y procesos judiciales en curso que correspondan a efectos de determinar los hechos y las responsabilidades correspondientes.
>
> *b*) Realizar todos los esfuerzos para determinar, a la mayor brevedad, el paradero de las doce víctimas cuyo destino aún se desconocía.
>
> *c*) Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.
>
> *d*) Brindar el tratamiento médico y psicológico o psiquiátrico, a las víctimas que así lo solicitaran.

e) Levantar un monumento en la memoria de las personas desaparecidas y la ejecutada.

f) Otorgar becas para realizar estudios en una universidad pública a los hijos de las víctimas que así lo solicitaran.

g) Indemnizar por daños materiales e inmateriales y por el reintegro de costas y gastos a los familiares de las víctimas conforme al monto fijado en la sentencia.

Una vez dictada la Sentencia el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, de la Corte IDH, dio a conocer al Tribunal su voto individual concurrente, en el que manifiesta su desacuerdo con lo resuelto en el caso de la familia de José Gallego Quintero y de su esposa María Engracia Hernández, al considerar que,

> si bien en la Sentencia se declara una violación al derecho a la propiedad privada, lo cierto es que en el presente caso quedó plenamente acreditado la afectación sustancial a la estructura de la vivienda de dos de las víctimas, producidas directamente por miembros del Ejército Nacional, obligándolas a abandonar la vivienda. Lo anterior lo considero fundamental para comprender que la vivienda no es cualquier propiedad (bienes muebles e inmuebles) como ha sido históricamente entendido por la Corte IDH, sino un espacio en el cual las personas deben vivir en paz y dignidad. En ese sentido, cobra relevancia comprender [que] "si bien toda vivienda es susceptible de ser protegida mediante el derecho de propiedad, no toda propiedad es necesariamente una vivienda" (Corte IDH, 2017, párr. 48 del voto concurrente).

En este pronunciamiento el magistrado Ferrer se distancia de la decisión mayoritaria al considerar que el derecho a la vivienda merece un tratamiento autónomo y un desarrollo jurisprudencial particular en las decisiones de la Corte. Este camino que pretendía esbozar el magistrado en la jurisprudencia interamericana tuvo un leve y fugaz desarrollo en un fallo anterior, en el caso de las *Masacres de Ituango vs. Colombia* de 2006, en el que el Tribunal reconoció la afectación "especialmente grave" que en el caso representaba la violación del derecho a la propiedad privada, por la estrecha relación que esta tenía con el derecho a la vida digna de los afectados:

> 181. La Corte quiere asimismo evidenciar que el derecho a la propiedad privada es un derecho humano cuya vulneración en el presente caso es de especial gravedad. En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha establecido que 'la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada

de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna'.

182. Este Tribunal también considera que la quema de las viviendas de El Aro constituye una grave vulneración de un bien indispensable para la población. El propósito de la quema y destrucción de los hogares de los pobladores de El Aro era instituir terror y causar el desplazamiento de éstos, para así obtener una victoria territorial en la lucha en contra de la guerrilla en Colombia (supra párr. 125.26 a 125.103). Por tales motivos, el efecto que tuvo la destrucción de los hogares fue la pérdida, no sólo de bienes materiales, sino de todo referente social de personas que, en algunos casos, habían residido todas sus vidas en dicho poblado. La destrucción de sus hogares, además de constituir una gran pérdida de carácter económico, causó en los pobladores una pérdida de sus más básicas condiciones de existencia, lo cual hace que la violación al derecho a la propiedad en este caso sea de especial gravedad.

183. Este Tribunal considera, por las razones expuestas, que el apoderamiento del ganado y la destrucción de las viviendas por parte de los paramilitares, perpetrada con la colaboración directa de agentes del Estado, constituye una grave privación del uso y goce de los bienes. (Énfasis fuera del texto) (Corte IDH, 2006b, párr. 181, 182, 183).

En los tres casos analizados, a pesar de haberse presentado desplazamientos masivos con ocasión de los hechos y que en uno de ellos una de las viviendas de los campesinos fue intencionalmente destruida por agentes del Estado, la Corte no tomó medidas particulares al respecto, salvo la de ordenar las garantías de seguridad para el retorno de las víctimas en solo uno de los casos, el de Pueblo Bello.

En todos los casos se trataba de comunidades campesinas que fueron objeto de delitos atroces por parte de grupos armados ilegales que actuaron con aquiescencia y apoyo directo de la Fuerza Pública. Aunque no queda claro un interés directo sobre el territorio ocupado por las víctimas, por parte de los responsables, las consecuencias en ambos casos son a largo plazo las mismas: el desplazamiento y el abandono de la tierra. En este sentido, extraña que en las decisiones en materia de reparación, la Corte IDH no ordenara al Estado otras medidas encaminadas a restablecer la situación al *statu quo* anterior al desplazamiento y abandono de las tierras, máxime cuando esto significó un despoblamiento masivo en las zonas de los crímenes.

En ninguno de los fallos la Corte hace uso del término campesino o alguna de las categorías relacionadas, como agricultor, para hacer un análisis del impacto colectivo del daño. Tal y como señala el juez Ferrer en su salvamento de voto, el Tribunal ha entendido históricamente la vivienda campesina como una propiedad común, por lo

que se entiende la ausencia absoluta de consideraciones particulares en cuanto a *vivienda-tierra campesina* o *territorio-campesino*.

La reparación transformadora en la doctrina colombiana

Como veremos en el siguiente apartado, Colombia ha desarrollado una legislación transicional en los últimos veinte años que le ha permitido moldear su política de reparación con los aprendizajes sobre los errores de la práctica. Así se ha construido en la doctrina la categoría de *reparación transformadora,* que, en primer lugar, parte de una crítica al ideal de restitución integral o plena o *restitutio in integrum* a la que hace referencia la Corte IDH en sus sentencias.

Para Uprimny Yepes y Guzmán Rodríguez (2010) el principio de reparación integral es "una expresión clásica de justicia correctiva, puesto que el propósito principal de la reparación, conforme a las doctrinas jurídicas dominantes en este campo, es rectificar o borrar un daño injusto perpetrado contra una víctima específica" (240). Este modo de resarcir el daño en sociedades con niveles de pobreza y violencia elevados genera una "tensión entre el deber del Estado de reparar a las víctimas de violaciones graves a los derechos civiles y políticos, debido a crímenes atroces, y el deber del Estado de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, en especial de poblaciones pobres y vulnerables" (236). Es decir, produce "paradojas y dilemas difíciles" de resolver entre la justicia correctiva y la justicia distributiva (236). Los autores traducen esta tensión al ámbito práctico de una forma muy elocuente:

> ¿Debe un Estado que está saliendo de un conflicto armado, y con recursos limitados, usar los únicos fondos disponibles para compensar a una persona de clase media que fue torturada? ¿Debe ese Estado usar esos fondos para construir diez casas para diez familias pobres, que no han sido víctimas de crímenes atroces pero que requieren desesperadamente una vivienda? (Uprimny Yepes y Guzmán Rodríguez, 2010: 237).

La respuesta, que desde luego no es fácil, es clave en el diseño de la política de reparación en un contexto de justicia transicional, particularmente en países como Colombia donde los recursos son limitados y donde, además, la desigualdad económica y la violencia van de la mano. Lo que se propone entonces es "coordinar

los objetivos de la justicia transicional con los propósitos de desarrollo y justicia social" (Blanco Cortina, Güiza Gómez y Santamaría Chavarro, 2017: 69), aceptando algunas limitaciones: (*i*) que no es posible reparar plenamente a todas las víctimas de un conflicto armado o de una dictadura, especialmente cuando estas se han extendido por décadas o cuando las violaciones a los derechos humanos han sido masivas, sistemáticas e institucionalizadas; (*ii*) que no es posible corregir todas las injusticias históricas y socio-económicas de una sociedad en transición.

Lo que sí puede plantearse como un objetivo alcanzable es "disminuir los factores causales y subyacentes al conflicto y aumentar los niveles de justicia en la distribución de bienes y servicios públicos" (Blanco Cortina, Güiza Gómez y Santamaría Chavarro, 2017: 70), de manera que la reparación del daño incluya un enfoque de justicia distributiva. En este sentido, el

> primer fundamento de la idea de reparaciones transformadoras es que el propósito de la reparación de violaciones masivas de derechos humanos en sociedades desiguales no debería ser restaurar a las víctimas pobres a su situación previa de precariedad material y de discriminación, sino "transformar" esas circunstancias, que pudieron ser una de las causas del conflicto y que, en todo caso, son injustas (Uprimny Yepes y Guzmán Rodríguez, 2010: 253).

La postura legal y jurisprudencial frente a la reparación se aparta, aunque no completamente, de este modelo *transformador* planteado por la academia. La Constitución de 1991 y la jurisprudencia de las altas cortes, como el Consejo de Estado, afirman que la reparación es un derecho que no se limita al "resarcimiento de los daños y perjuicios (…), sino que también implica la búsqueda del restablecimiento del *statu quo*, motivo por el cual se adoptan una serie de medidas simbólicas o conmemorativas, que propenden la restitución del núcleo esencial del derecho o derechos infringidos" (Consejo de Estado, Expediente: 16.996: 2008).

Para la Corte Constitucional el derecho a la reparación tiene carácter fundamental (CC, Sentencia C-588/19: 2019) por dos razones: porque "busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales"

y porque se trata de "un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia" (CC, Sentencia C-753/13: 2013). En el desarrollo de su doctrina, la Corte ha acogido el modelo desarrollado por la Corte IDH (Sentencia C-588/19: 2019), esto es, ha establecido la reparación plena como el modo preferente del resarcimiento del daño. Sin embargo, aceptando que no siempre puede darse el restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, asume la posibilidad de adoptar otras medidas de compensación que se encuentran contenidas en los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, de las Naciones Unidas: la restitución, la indemnización, la rehabilitación y las medidas de satisfacción y no repetición (ONU, Resolución 60/147 de 2005).

Esta posición coincide también con algunos fundamentos del derecho a la reparación en el ámbito del derecho internacional, como los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* de Naciones Unidas, y particularmente con los contenidos en el *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* o *Principios Joinet,* a los que hemos hecho mención en varias oportunidades en este apartado, y que la Corte clasifica así:

> 1. Reparación en el plano individual: a) Medidas de restitución (tendentes a que la víctima pueda volver a la situación anterior a la violación); b) Medidas de indemnización (perjuicio síquico y moral, así como pérdida de una oportunidad, daños materiales, atentados a la reputación y gastos de asistencia jurídica); y c) Medidas de readaptación (atención médica que comprenda la atención psicológica y psiquiátrica).
>
> 2. Reparación en el plano colectivo: medidas de carácter simbólico, a título de reparación moral, tales como el reconocimiento público por parte del Estado de su responsabilidad, las declaraciones oficiales restableciendo a las víctimas su dignidad, las ceremonias conmemorativas, las denominaciones de vías públicas, los monumentos que permiten asumir mejor el deber de la memoria (CC, Sentencia C-579/13: 2013).

Sin embargo, más allá de la clasificación de las medidas, la doctrina ha insistido en advertir que todas estas cumplen una función complementaria en la reparación del daño. A continuación, procederemos a hacer una breve descripción de cada una de ellas:

1. La restitución: esta medida busca, "siempre que sea posible, […] devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario" (ONU, Resolución 60/147 de 2005: IX.19). Aunque es materialmente imposible restaurar plenamente la vida de un individuo afectado por una violación a un derecho humano fundamental, existen medidas de restitución que, como veremos a continuación, se han implementado en Colombia con importantes avances en el caso del retorno de campesinos a tierras que fueron abandonadas y posteriormente despojadas.

2. La indemnización: es el reconocimiento económico como modo de resarcimiento del daño, y aunque no todas las afectaciones son susceptibles de reparación por este medio, el conjunto *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* establece algunos perjuicios económicamente evaluables, tales como: a) el daño físico o mental, b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) los perjuicios morales, e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales (ONU, Resolución 60/147 de 2005: IX.20). El pago debe ser apropiado y se deben establecer medidas de tasación proporcionales a la gravedad daño causado.

3. La rehabilitación: encaminada a reparar las afectaciones relacionadas con los traumas físicos y psicológicos generados por el hecho dañoso. Esta medida debe incluir la asistencia médica y psicológica integral y necesaria para lograr el máximo de recuperación posible.

4. La satisfacción: esta medida de reparación está relacionada con el reconocimiento de la dignidad y la memoria de las víctimas y sus familiares. Generalmente es de carácter simbólico y tiene un impacto colectivo y público. Este modo de resarcimiento del daño puede incluir variados y diversos actos como:

> La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos; una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; conmemoraciones y homenajes a las víctimas, (ONU, Resolución 60/147 de 2005: IX.22).

Algunas de estas medidas son fácilmente identificables en las Sentencias de la Corte IDH contra Colombia que hemos analizado y que versaban sobre las masacres de Pueblo Bello y la Vereda La Esperanza, en los que el Tribunal ordenó: (i) adoptar las medidas pertinentes para buscar e identificar a las víctimas desaparecidas, (*ii*) realizar actos de disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional; (*iii*) construir monumentos para recordar los hechos, y (iv) publicar parte de las sentencias en el Diario Oficial del Estado y en otro diario de circulación nacional.

5. Las garantías de no repetición: esta medida está dirigida a eliminar las causas que dieron origen a la comisión de los crímenes y se deriva de la obligación de los Estados de prevenir las graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en su territorio. Aunque generalmente se trata de reformas jurídicas, políticas o administrativas que corrigen o introducen procedimientos de prevención y protección de los derechos, como la modificación de procedimientos militares o la capacitación en derechos humanos a miembros de la fuerza pública; en este modo de reparación se pueden incluir otras medidas específicas de prevención de repetición del daño a favor de un grupo particular, como la adopción de medidas reforzadas de seguridad a favor de defensores de derechos humanos, etc. En el caso colombiano la Corte Constitucional ha insistido en que una garantía de no repetición fundamental en el proceso de transición es la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos armados que se han acogido a procesos de desmovilización y entrega de armas, para cuyo fin se requieren reformas judiciales y administrativas que garanticen su reinserción a la vida civil (CC, Sentencia C-555/17: 2017).

2.3.2. La legislación transicional y la protección del campesino y la tierra en Colombia

Como hemos visto hasta el momento, en la justicia transicional el Estado es el responsable de la ejecución de la política de reparación y las víctimas son el principal destinatario de la misma. En Colombia la *centralidad de la víctima* es uno de los principios de la reparación, que ha sido desarrollado muy recientemente por la Jurisdicción Especial para la Paz a partir del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC en 2016, cuyo texto dice: "Desde el Encuentro Exploratorio de 2012, acordamos que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo" (Acuerdo Final, 2016: 8). Según este principio, los derechos, las necesidades y la dignidad de las víctimas deben ser el eje sobre el cual se articula el diseño y la ejecución de la política de reparación.

Así las cosas, la definición de quién es *víctima* es fundamental para el cumplimiento de los fines de la justicia transicional. En la legislación colombiana se tiene actualmente por víctima a quien haya sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (L. 1448, 2011: art.3). Para el desarrollo de la política pública en materia de reparación se ha dispuesto la inclusión y la identificación de las víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV), base de datos que contiene los datos de todas las personas que han declarado ante el Estado la vulneración de alguno o algunos de sus derechos en el marco del conflicto armado. Sin embargo, para la Corte Constitucional

> […] la condición de víctima es una situación fáctica soportada en el padecimiento, no en la certificación que lo indique, tampoco en el censo que revela la magnitud del problema. Sin perjuicio de la utilidad que las certificaciones y censos pudieren prestar en función de la agilidad y eficacia de los procedimientos (CC, Sentencia T-188/07: 2007).

Por tanto, aunque para efectos administrativos y procedimentales la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) sea necesaria para tener acceso a los beneficios que establece la ley, el reconocimiento legal como víctima no está supeditado a dicho

trámite, entendiéndose que es víctima cualquier persona que haya sufrido un daño en el marco del conflicto armado interno, independientemente de si figura en el RUV o no.

Ángel Botero (2017) ha realizado algunas interesantes reflexiones sobre la construcción de la categoría de víctima en el país, afirmando que "luego de la expedición de leyes de justicia transicional, (…) la víctima se ha convertido en una nueva identidad ciudadana por medio de la cual se tiene acceso a una serie de derechos diferenciales" (45). Entre otros, esta nueva *identidad* la padece casi la quinta parte de la población total del país que ha sido incluida en el Registro como víctima del delito de desplazamiento forzado (Unidad de Víctimas, 2021), lo que implica para estos una nueva forma de relación con el Estado bajo esta condición, la de víctima. Sobre la construcción de la categoría *campesino-víctima* hemos visto, por ejemplo, en el caso de los campesinos cocaleros del Putumayo (Ramírez, 2001), cómo muchas comunidades campesinas han asumido su condición de víctimas como una forma de ejercer ciudadanía y reclamar la atención del Estado y con ello la inclusión en su política económica y social. Esto lo hemos visto en el apartado 4.2 del capítulo uno de esta tesis, en el que recopilamos algunas solicitudes puntuales de la población campesina que se derivaban de su condición de campesinos-víctimas del conflicto armado.

Aunque el reconocimiento del campesino como víctima de desigualdad y discriminación y como víctima del conflicto armado ha sido tardío, pues debieron pasar décadas de menosprecio y olvido por parte del Estado y de victimización directa por parte de los grupos armados para que se admitiera y estableciera la protección particular a su favor; no hay duda de que la población campesina tiene cabida en la justicia transicional bajo el enfoque retributivo como una de las principales víctimas del conflicto armado (Comisión de la Verdad, 2022) y bajo el enfoque restaurativo por haber sido víctima de discriminación estructural.

Por otra parte, su relación con la tierra, imprescindible en la construcción de la identidad campesina, debe tenerse en cuenta, y como veremos, de hecho, se tiene en cuenta en la política transicional dentro de los programas de reforma agraria y

restitución de tierras. A continuación, analizaremos, prestando especial atención a la figura del sujeto campesino y su relación con la tierra, la legislación transicional en Colombia para determinar de qué tipo y de qué alcance es ese reconocimiento.

2.3.2.1. Primera fase: la Sentencia T-025 de 2004 y la Ley de 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz

La sentencia T-025 de 2004

En el año 2004, la Corte Constitucional emite uno de sus fallos más importantes sobre este tema, la Sentencia T-025, que declaró el *estado de cosas inconstitucional (ECI)* a favor de la población en condición de desplazamiento forzado en Colombia, una figura que el Tribunal adopta cuando se presenta la "vulneración repetida y constante de derechos fundamentales que afectan a una multitud de personas y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural" (CC, Sentencia T-025/04: 2004). Según Reyes Posada (2016), "una parte importante de esa inconstitucionalidad es la masiva pérdida del derecho de propiedad territorial que sufrieron los desplazados por la violencia, que no puede solucionarse mediante la aplicación individual de la justicia ordinaria" (169). Para la Corte la situación de los desplazados en Colombia era tan preocupante que en su momento la consideró

> (a) un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado; (b) un verdadero estado de emergencia social, una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas y un serio peligro para la sociedad política colombiana (CC, Sentencia T-025/04: 2004).

Durante el trámite de la acción constitucional, la Corte solicitó algunos informes a las entidades encargadas de la atención a la población desplazada que evidenciaron algunos problemas tanto de diseño como de ejecución de la política pública a su favor. En materia de tierras el Tribunal encontró que: (*i*) los sistemas de registro de atención y reparación no incluían información acerca de las tierras abandonadas y despojadas; (*ii*) solo un número muy reducido de la población desplazada se beneficiaba de los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda; (*iii*)

en los pocos casos en los que se adjudicaban créditos productivos o de adquisición de tierras, las entidades responsables no hacían el acompañamiento necesario; y (*iv*) no habían sido implementadas "las políticas de protección de la posesión o la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, o los programas dirigidos a la adjudicación de tierras" (CC, Sentencia T-025/04: 2004).

Hasta la expedición de este fallo la legislación a favor de las víctimas del conflicto armado en el país era prácticamente inexistente[129]. Esta decisión de la Corte Constitucional fue el comienzo de un desarrollo legislativo y jurisprudencial robusto a favor de este sector de la población. Fueron necesarias catorce audiencias públicas y ochenta y cuatro autos de seguimiento para ejercer el control de las órdenes de política pública impartidas en el fallo. Muchos de estos autos de seguimiento profundizaron la protección de las víctimas a través del enfoque diferencial. Dichos autos siguen siendo hoy un referente en la política de atención a las víctimas en el país. Tal es el caso del Auto 092 de 2008 sobre mujeres, el Auto 251 de 2009 sobre niños y niñas y adolescentes, el Auto 006 de 2009 sobre las personas con discapacidad, el Auto A 004 de 2009 sobre indígenas, y el Auto 005 de 2009 sobre afrodescendientes.

Sobre el sujeto campesino no hubo un desarrollo particular de protección por parte de la Corte. No obstante, en relación con los temas de vivienda y tierras, el Tribunal emitió el Auto 08 de 2009 en el que señala que, aunque "se han presentado avances importantes hacia la superación del Estado De Cosas Inconstitucional, este aún no ha sido superado". Según los informes allegados a la Corte, la situación en materia de derechos territoriales es preocupante, pues "el 96% de las personas desplazadas declararon haber dejado abandonado algún bien. De estas personas, 55% abandonaron tierras y 79% animales", y solamente el 7% había solicitado la protección de sus bienes (CC, Sentencia T-025/04: 2004). Tanto "el informe del Gobierno Nacional como el de la Comisión de Seguimiento mostraron importantes rezagos en materia de vivienda, tierras y generación de ingresos". En primer lugar, porque la cobertura del

[129] Salvo por la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos. Sin embargo, su alcance fue muy limitado debido a la falta de recursos y a la ausencia de herramientas administrativas para su ejecución.

mecanismo de protección de tierras era "mínima", y porque se reportaron serias "fallas de los procedimientos de asignación de tierras para reubicación de población desplazada y realización de proyectos productivos" (CC, Sentencia T-025/04: 2004). Por esta razón, el Tribunal consideró que era necesario el replanteamiento general de la política pública de tierras y decidió ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia para la Acción Social y al Departamento de Planeación Nacional el diseño de una política pública integral de restitución de bienes para las víctimas de desplazamiento forzado que hubieran sufrido abandonos o despojos de sus tierras con mecanismos excepcionales y expeditos de cumplimiento. El desarrollo de este mandato fue el origen de la actual política de restitución de tierras implementada con la Ley 1448 de 2011, que veremos en detalle más adelante.

La Ley de 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz

Así llegamos a la *Ley 975 de 2005*, que, aunque implementó un mecanismo de justicia transicional para la reincorporación a la vida civil de miembros de los grupos armados, apenas siguió, como veremos, las recomendaciones de la Corte Constitucional en materia de atención y protección a las víctimas del conflicto.

La Ley regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales (como la amnistía o el indulto) de 31.671 paramilitares con quienes se negociaba para la época un proceso de paz, y 101 miembros de la guerrilla de las FARC que se acogieron a su jurisdicción (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015: 15). Uno de los puntos más discutidos de la norma, teniendo en cuanta los graves crímenes cometidos por los procesados, fue la suspensión de la ejecución de la pena, que fue reemplazada por una pena alternativa máxima de ocho años de prisión, la cual se concedía por su adecuada resocialización, la colaboración con la justicia y la reparación a las víctimas (L. 975, 2005: arts. 3 y 29). En cuanto a las medidas de reparación, la Ley dispuso que, en primer lugar, los procesados debían hacer entrega de todos sus bienes al *Fondo de Reparación*, el cual fue dispuesto para la indemnización económica de las víctimas; así mismo, estableció que las medidas de reparación, esto es, la restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción y las garantías de no repetición debían incluirse en la parte resolutiva de las sentencias judiciales de

responsabilidad penal. Los actos de reconciliación, por su parte, se desarrollarían en audiencias públicas entre víctimas y victimarios, dentro del mismo trámite del procedimiento penal de investigación y sanción a los responsables.

La norma también dispuso la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), integrada por delegados de las entidades públicas relacionadas con la justicia y la protección de los derechos humanos y por dos representantes de las organizaciones de víctimas. Esta Comisión tenía múltiples y variadas funciones: (*i*) el seguimiento y evaluación periódica al trámite de reparación, que se desarrollaba dentro del procedimiento penal; (*ii*) el seguimiento a los procesos de reincorporación y desmovilización plena de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y (*iii*) la elaboración de un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales, entre otros. Estos mandatos tan complejos y diversos relacionados con el esclarecimiento de la verdad, la ejecución de la política de reparación y la reconciliación superaron, como veremos en cifras más adelante, la capacidad de la CNRR.

En el mismo año 2005 la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación creó el Grupo de Memoria Histórica (GMH), que tenía como misión la de elaboración y divulgación de una serie de informes sobre el surgimiento y desarrollo del conflicto armado en Colombia. El grupo estuvo conformado por académicos independientes que, sin llegar a tener las potestades de una Comisión de la Verdad, que veremos más adelante, documentaron detalladamente algunos casos emblemáticos de masacres cometidas por los grupos paramilitares, como la masacre de Trujillo, la masacre de El Salado, la masacre de Segovia, la masacre de La Rochela y la masacre de Bojayá, en la que también tuvo responsabilidad directa la guerrilla de las FARC. Los informes publicados por el GMH siguen siendo fuente obligada de consulta en el estudio de la historia del conflicto armado, junto con su informe final, *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad,* citado en esta tesis en repetidas oportunidades.

A pesar de que La ley no dispuso de la creación de instituciones específicas para garantizar los derechos territoriales de las víctimas como el retorno o la restitución de

los predios despojados, sí estableció, a través de su artículo 52.7 la creación de once Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes[130].

Estas comisiones, derogadas por la Ley 1448 de 2011, estaban compuestas por delegados de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Regional, el Ministerio del Interior y de Justicia, las Personerías municipales y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que las presidía. Sus objetivos principales eran, de un lado asesorar a las víctimas de los grupos paramilitares en los procesos de reclamación de los predios entregados por los postulados o comparecientes al proceso de Justicia y Paz, y por otro, apoyar el diseño y la implementación del *Programa de Restitución de Bienes* (Decreto 176, 2008: art. 23).

El primero de los objetivos se enmarcaba en un incidente de reparación que se surtía dentro del trámite penal, y a pesar de que la Defensoría del Pueblo tenía por encargo legal la representación judicial de las víctimas en el trámite, eran estas las que en la práctica buscaban las pruebas que se harían valer en el mismo. En dicho incidente de reparación podía solicitarse la restitución de un bien que hubiere sido apropiado ilegalmente por el procesado, pero eran las víctimas las que debían pedir al ente investigador la medida cautelar para que el bien no se destinara a fines distintos a la reparación. Por esta razón, entre las funciones de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, se encuentran:

> 6. Asesorar a las víctimas en la formulación de solicitudes de medidas cautelares ante la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, sobre los bienes que entreguen los desmovilizados en cualquiera de las etapas del proceso (…).
>
> 7. Asesorar a las víctimas en la formulación de solicitudes de medidas cautelares ante la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, sobre los bienes que los desmovilizados anuncien que serán entregados con destino a la reparación de las víctimas, así como sobre aquellos cuya titularidad real o aparente corresponda a miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley (…) (Decreto 176,2008: art. 23).

El segundo de los objetivos, sobre la implementación del *Programa de Restitución de Bienes*, "en febrero de 2010, casi cinco años después de la adopción de Ley de Justicia

[130] Sólo fueron once las ciudades en las que se estableció la creación de dichas Comisiones: Bucaramanga Bogotá, Cartagena, Medellín, Sincelejo, Pasto, Barranquilla, Valledupar, Cali, Mocoa, Quibdó y Neiva.

y Paz, la Plenaria de la CNRR aprobó un primer borrador del programa, que dio a conocer a través de talleres regionales de retroalimentación" (Uprimny Yepes y Sánchez, 2010:7). Programa que finalmente no entró en vigencia por la sustitución con los procedimientos de la Ley 1448 de 2011.

En conclusión, el procedimiento establecido por la Ley 975 de 2005 y su Decreto reglamentario, "no demostr(ó) la capacidad para avanzar en la restitución de tierras en estricto sentido, en buena medida porque la mayoría de sus funciones (las de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes) fueron pensadas a manera de una simple asesoría u orientación a las víctimas" (MAPP/OEA, 2013:9).

Respecto a la garantía del enfoque diferencial, aunque la Ley no establece tratos específicos a favor de la población rural, sí señala que durante el trámite de los procesos penales se "tendrán en cuenta las necesidades especiales de las mujeres, de las niñas, niños, personas mayores de edad o con discapacidad que participen en el proceso" (L. 975, 2005: art. 41).

En el año 2015, esto es, diez años después de la entrada en vigencia de la Ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho elaboró un informe de los logros y fracasos alcanzados por la norma durante su implementación. Entre los avances resaltamos que, a pesar del extenso "catálogo de daños acreditados en los procesos judiciales […], los magistrados incluyeron dentro de las órdenes de reparación un espectro muy amplio de medidas […] inspiradas especialmente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", tales como la "rehabilitación a través de programas de atención en salud psicológica y física; la satisfacción a través de políticas de acceso a educación primaria y secundaria; acceso a programas especiales de vivienda; construcción de placas conmemorativas y realización de actos públicos de reconocimiento"(Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015: 30).

Sin embargo, se evidenciaron serios fallos y cuestionamientos en la implementación de la Ley, por ejemplo:

1. De las 487.634 víctimas registradas por la Fiscalía General de la Nación en los procesos de Justicia y Paz a la fecha del informe solo se había reconocido mediante

sentencia judicial a 25.742 de ellas, cerca del 5%, de las cuales sólo 3.136 habían recibido indemnización económica por el daño, es decir, el 0,64% del total de víctimas registradas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015: 45). Manteniendo este ritmo en el reconocimiento de la reparación, el pago de la indemnización a la totalidad de víctimas registradas tomaría más de mil años.

2. En uno de los casos fallados por los tribunales de Justicia y Paz, la masacre de Mampuján[131], se ordenó el pago de indemnización económica por un valor de treinta y dos mil millones de pesos, de los cuales los procesados solo aportaron el 1.5%. El "resto del monto debió ser cubierto con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación" destinado para este tipo de gastos. Más grave aún es que el fondo total disponible por el Gobierno para el asunto era de sesenta y cuatro mil millones de pesos, es decir, que la mitad del monto total se agotó en el pago de uno solo de los casos fallados por la justicia.

3. A la fecha del informe sólo se había "logrado condenar a 115 excombatientes en 30 fallos", de los cuales solo catorce estaban en firme diez años después de la entrada en vigencia de la Ley (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015: 43). Cinco años después, es decir, en 2020, el número de sentencias había subido a 70 y el número de condenados, a 588 (El Tiempo, 2020b).

4. Uno de los principales errores que destaca el Ministerio de Justicia en el procedimiento establecido por la Ley es que al trámite penal no solo se le encomendó la tarea de aplicar la justicia por los crímenes cometidos, sino también la de reparar judicialmente a las víctimas, el esclarecimiento de la verdad y el trámite de reconciliación. Según el informe, "la justicia penal no puede llevar toda la carga de la

[131] Ocurrida entre el 10 y el 11 de marzo del año 2000 en el corregimiento de Mampuján del municipio de María la Baja y en la vereda Las Brisas del municipio San Juan de Nepomuceno, ambos municipios ubicados en el departamento de Bolívar. Allí, miembros del Bloque Montes de María de los paramilitares torturaron y secuestraron a algunos campesinos y obligaron el desplazamiento de todos los pobladores del corregimiento de Mampuján, esto es, más de trescientas personas. Posteriormente, en la vereda Las Brisas del municipio San Juan de Nepomuceno, asesinaron a once campesinos. El corregimiento de Mampuján quedó abandonado por más de quince años hasta que, tras un programa de retorno del Gobierno, algunos de sus habitantes regresaron para recuperar sus tierras.

transición" (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015: 42) sin tener en cuenta sus limitaciones, pues esto conlleva inevitablemente el naufragio del proceso.

A modo de conclusión podemos decir que la Ley se quedó corta tanto en la judicialización y sanción de los responsables como en la reparación de las víctimas, muchas de ellas campesinas que no sólo no encontraron justicia, sino que tampoco encontraron la satisfacción de la restitución de las tierras o el retorno, una omisión importante si tenemos en cuenta que el 54% de los casos de despojo que habían sido reportados hasta octubre de 2020 habían sido ocasionados por los grupos paramilitares (Forjando Futuros, 2020).

La Ley 975 de 2005 fue reglamentada por los siguientes decretos:

- Decreto 4760 de 2005, que regula el ámbito de aplicación de la ley y algunos aspectos del procedimiento ante los jueces y tribunales de Justicia y Paz, entre otras medidas.
- Decreto 3391 de 2006, que se refiere a los mecanismos para garantizar la oportunidad de participación de las víctimas en los procesos judiciales.
- Decreto 3570 de 2007, que reglamenta el Programa de Protección para Víctimas y Testigos contemplado en la Ley 975 de 2005.

2.3.2.2. Segunda fase: la Ley 1448 de 2011 y el proceso de restitución de tierras

Como antecedente normativo fundamental de lo que hemos denominado una segunda etapa en la legislación transicional en Colombia, encontramos el Decreto 1290 de 2008, por medio del cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley. Para la fecha de expedición de este decreto habían transcurrido tres años desde la expedición de la Ley de Justicia y Paz y tanto las víctimas como la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-370 de 2006, presionaron al Gobierno Nacional para introducir mecanismos efectivos de reparación a las víctimas, quienes se estaban viendo obligadas a la espera y a depender de la voluntad de los victimarios en lo referente a la entrega de su patrimonio para cumplir con los fines de la

indemnización. Así, este Decreto contempló, entre otras medidas de reparación, la *Indemnización solidaria* a cargo del Estado, para lo cual se estableció la creación del *Programa de Reparación Individual por vía Administrativa* a favor de las víctimas del conflicto armado, el cual estuvo a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social. La novedad de la norma radicaba en la creación de la vía no-judicial para el reconocimiento de la reparación, que supuso, en principio, beneficios para las víctimas en términos de tiempos de espera y requisitos legales:

> El procedimiento que tenían que seguir las víctimas interesadas en recibir la reparación, consistía en presentar la solicitud dentro de los 2 años siguientes a la expedición del Decreto, por medio de un formulario que era otorgado de forma gratuita y no necesitaba presentarse a través de abogado ni por ningún tipo de intermediario. Después de radicarse la solicitud en Acción Social, el Comité de Reparaciones la debía resolver en un plazo máximo de dieciocho meses acreditándole o no la calidad de víctima (Cano Roldán y Caro Garzón, 2011: 465).

En el año 2011 la Agencia Presidencial para la Acción Social presentó un informe de seguimiento del Decreto ante la Procuraduría General de la Nación en el que señala que, de las 416.038 solicitudes de reparación individual por vía administrativa presentadas por las víctimas en todo el país, fueron aceptadas 333.103 para trámite de reparación por cumplir con los requisitos establecidos en la norma. Del total de solicitudes admitidas, se había ordenado el pago a favor de 35.410 familias por un valor superior a los 652 mil millones de pesos (Agencia Presidencial para la Acción Social, 2011).

La Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas y restitución de tierras

Con la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos se renovaron los propósitos para impulsar una ley de reparación de víctimas que superara las fallas del pasado. Así llegamos a la *Ley 1448 de 2011*, conocida como Ley de víctimas y restitución de tierras, que, entre otros asuntos, estableció un nuevo programa de reparación por vía administrativa, sustituyendo los procedimientos establecidos en el Decreto 1290 de 2008.

Esta nueva Ley, con fines mucho más ambiciosos que todas las anteriores, tuvo por objeto "establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y

económicas, individuales y colectivas" en beneficio de las víctimas del conflicto armado, dentro de un marco de justicia transicional que posibilitara "hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición" (L. 1448, 2011: art. 1). Razón por la que introdujo las siguientes garantías específicas en cada una de los componentes de la reparación:

Medida	Contenido en la Ley 1448 de 2011
Indemnización	El artículo 132 y siguientes establece un nuevo trámite de indemnización individual por vía administrativa, sin embargo, este procedimiento ha sido modificado mediante la Ley 1753 de 2015 y más recientemente, por la Ley 2421 de 2024. La razón fundamental del continuo cambio de la política de indemnización es la incapacidad económica y administrativa del Estado para cumplir con los plazos y montos de pago establecidos por la propia legislación en un contexto de conflicto que sigue dejando víctimas (Basto, Blanco y Cárdenas Sánchez, 2021).
Restitución	Descrita por el artículo 71 de la Ley como un conjunto de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones del derecho. La norma, en su artículo 66, establece algunas medidas como la reubicación y el retorno a sus lugares de origen a favor de las familias desplazadas y, así mismo, establece un nuevo programa de restitución de predios abandonados y despojados que veremos en detalle más adelante.
Rehabilitación	Definida en el artículo 135 de la norma como el conjunto de medidas dirigidas al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. El artículo 137 dispone la creación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual deberá tener en cuenta la perspectiva de género y las especificidades culturales, religiosas y étnicas.

Satisfacción	El texto de la norma contiene algunas medidas de satisfacción, tales como el acceso a la educación y la exención de todo tipo de costos académicos (art. 51); la cobertura de la asistencia en salud gratuita e integral a las víctimas (art. 52), la exención en la prestación del servicio militar obligatorio (art.140), el acceso a medidas especiales de crédito bancario (art.128), o el acceso preferencial a la carrera administrativa, una medida de acción afirmativa que establece que la calidad de víctima será criterio de desempate en los concursos para acceder al servicio público (art. 131). Finalmente, el artículo 139 dispone otras medidas de satisfacción, como reconocimientos públicos a las víctimas a través de homenajes, monumentos y publicaciones; y el "apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres", entre otras.
Garantías de no repetición	El artículo 149 de la ley es claro en señalar que para evitar la repetición de los hechos que dieron origen al conflicto armado es necesario superar los estereotipos que favorecen la discriminación a través de medidas especiales de prevención, particularmente a favor de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales y defensores de derechos humanos. Sin embargo, el precepto no menciona a la población campesina, quien no solo ha sido víctima de discriminación estructural e histórica fuera del conflicto armado, sino que ha sido víctima de discriminación directa por parte de los grupos armados y de la Fuerza pública al acusarlos sistemáticamente de colaborar con el bando contrario. Por otra parte, la norma también crea el Día de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, que se ha de conmemorar el 9 de abril de cada año (art. 142).

	Otras medidas de no repetición incluidas en el texto son: la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la Ley, la aplicación de sanciones adecuadas y justas a los responsables; la capacitación en materia de respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la Fuerza Pública, entre otras (art. 149).

Además de las disposiciones específicas en materia de reparación, la Ley 1448 de 2011 unifica e introduce medidas de protección adicional que, o bien constaban en otras leyes, o bien habían sido desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

1. Enfoque diferencial. El artículo 13 de la Ley introduce el principio de enfoque diferencial, que obliga al Estado a ofrecer medidas especiales de protección a favor de "mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado" (Subraye fuera de texto) (L. 1448, 2011: art. 3).

2. Medidas especiales para garantizar la participación de las víctimas en los procesos judiciales. Esta serie de medidas, que incluye también a las víctimas que participan en los procesos de Justicia y Paz, establece: (*i*) el derecho a la información y a la comunicación sobre "las instancias en que pueden participar, de los recursos judiciales a su disposición y de la posibilidad de presentar pruebas" (L. 1448, 2011: art. 36); (*ii*) el derecho a la declaración a puerta cerrada en casos de violencia sexual y de otras medidas que protejan la integridad física y psicológica de la víctima (L. 1448, 2011: art. 38, 39); y (*iii*) el derecho a la exoneración de gastos en los procesos judiciales a favor de las víctimas cuando la imposibilidad de pago se acredite de manera sumaria (L. 1448, 2011: art. 44).

3. Asistencia humanitaria a favor de las víctimas del desplazamiento forzado. Ante la ausencia de criterios claros anterior a la Ley, esta reglamenta la concesión de la ayuda humanitaria, dividiéndola en tres etapas: (*i*) Atención Inmediata: es la ayuda que se otorga a las familias una vez ocurre el hecho y requieren un alojamiento de emergencia temporal y asistencia alimentaria; (*ii*) Atención Humanitaria de Emergencia: son los recursos destinados a garantizar la subsistencia mínima de la familia entretanto obtiene la capacidad para garantizar por sí misma su sostenimiento; (*iii*) Atención Humanitaria de Transición: es la ayuda que se entrega cuando se identifican carencias leves en materia de alojamiento y alimentación (L. 1448, 2011: art. 62).

4. Introduce la noción de *reparación transformadora*. Aunque la norma usa el término de reparación *integral*, que, como hemos visto, es entendida también como reparación *total,* en la práctica, "esta ley no pretende aplicar el estándar judicial de reparación integral, que busca enfrentar la naturaleza y extensión de todos los daños sufridos por las víctimas" (Guzmán Rodríguez et al.,2023 :13), quienes según el artículo 25 "tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño" (L. 1448, 2011: art. 25).

5. Introduce medidas especiales de protección. Atendiendo a los antecedentes de violencia contra líderes comunitarios y reclamantes de tierras, la Ley dispone medidas de seguridad a favor de las víctimas, testigos y funcionarios públicos que intervienen en los procesos judiciales y administrativos a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, "en especial de restitución de tierras" (Subraye fuera de texto) (L. 1448, 2011: art. 31).

Así mismo, quizá uno de los avances más importantes de la norma fue la creación de una nueva institucionalidad en materia de reparación, memoria y restitución de tierras, que incluye las siguientes instituciones:

1. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), conformado por el conjunto de entidades públicas de nivel nacional y territorial encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y

acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley (L. 1448, 2011: art. 159). Algunas de las principales funciones del Sistema son:

> (i) Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas; (*ii*) adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas; (*iii*) adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas, y (*iv*) apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (L. 1448, 2011: art. 161).

2. La Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (UARIV), encargada del diseño e implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas en todo el país, así como de la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV). También tiene entre sus funciones la administración del Registro Único de Víctimas (RUV), base de datos fundamental, tanto para facilitar el acceso de las víctimas a las ayudas humanitarias y a la reparación, como para la integración de datos y estimación estadística del número de víctimas y los hechos victimizantes.

3. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD). Hemos dejado para el final el andamiaje de la restitución de tierras en el país, al que, por su importancia y trascendencia en el reconocimiento de los derechos del campesino y su relación con la tierra, le dedicaremos el siguiente apartado.

El proceso de restitución de tierras en Colombia

En la legislación civil ordinaria, tanto propietarios como poseedores y ocupantes de bienes inmuebles cuentan con mecanismos normativos para defender su derecho fundamental a la propiedad "respecto de la celebración de actos o contratos en los cuales haya un vicio del consentimiento, así como también, respecto de cualesquiera situaciones de perturbación a su dominio o posesión". En este mismo sentido, el conflicto armado se constituye como un factor extraordinario de perturbación del

derecho a la propiedad en el campo que requiere medidas igualmente extraordinarias o especiales (Olivieri Mejía y Franco Victoria, 2007: 306). El artículo 72 y siguientes de la Ley 1448 de 2011 regula el trámite de restitución jurídica y material de las tierras a favor de las víctimas del conflicto armado. La restitución es, como hemos visto, una medida de reparación que contempla la política de justicia transicional para superar una de las más graves consecuencias del conflicto armado: el desplazamiento forzado y su consecuente abandono/despojo masivo de tierras.

La restitución jurídica del inmueble consiste en "el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso", y en "la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación" (L. 1448, 2011: art. 72). La devolución material, por su parte, se realiza a través de una diligencia judicial en la que el Estado, representado por el juez de Restitución de Tierras, hace la entrega física del predio a la víctima, que en el proceso tiene el estatus de *solicitante*. Una vez entregado materialmente el predio, la Fuerza Pública tiene la obligación de garantizar la permanencia de la familia beneficiaria en la región, brindando las garantías de seguridad necesarias para que puedan retomar su vida como campesinos. En el diseño de la política de restitución se contempló tanto la creación de una jurisdicción especial como la de un trámite particular que explicamos a continuación.

a) Los jueces especializados en restitución de tierras como jueces constitucionales.

La Ley 1448 de 2011 dispuso la creación de una especialidad dentro de la organización de la rama judicial para la ejecución de la política de restitución de tierras, razón por la cual ordenó al Consejo Superior de la Judicatura la creación y designación de los cargos de Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras, así como los demás cargos requeridos para el cumplimiento de la Ley (L. 1448, 2011: art. 119).

La norma también le otorga facultades extraordinarias del juez de restitución, que le permiten, entre otras cosas, declarar la nulidad de decisiones judiciales y actos administrativos que considere lesivos para los intereses de las víctimas, así como dictar las "órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas" (L. 1448, 2011: art. 91).

Es decir, para que la restitución del predio sea un acto genuino de reparación el juez tiene la posibilidad de, aunque no haya sido parte de las pretensiones, ordenar a las entidades correspondientes que se garantice el acceso a otros bienes y derechos como la salud, la educación, las vías de acceso, las redes de comunicación, el agua potable, la luz eléctrica o internet, entre otros. Recordemos que el tercer inciso del artículo 64 de la Constitución Nacional reconoce estos derechos conexos como parte del ámbito de protección material del derecho a la propiedad de la tierra, y ahora, bajo el mandato de la Ley 1448 de 2011, también como una medida de reparación.

El artículo 102 también faculta al juez de restitución para extender su competencia en la causa después de dictado el fallo con el fin de asegurar el cumplimiento de las órdenes emitidas. En la vigilancia *pos-restitución* el juez puede incluso tomar nuevas medidas que "garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias" (L. 1448, 2011: art. 91).

Por estos motivos, la Corte Constitucional considera que los "jueces de restitución no son en estricto sentido sólo jueces de tierras", toda vez que su misión judicial comparte el "objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable" que impida el surgimiento de nuevos conflictos por la tierra (CC, Sentencia T-315/16: 2016). Coincidiendo con el Tribunal, Quinche Ramírez *et al.* (2015) afirma que "los jueces civiles de restitución no son jueces civiles de la jurisdicción ordinaria, sino que son jueces constitucionales, pertenecientes a la jurisdicción constitucional" (90) en virtud de tres criterios:

a) Orgánico. No se trata de conflictos entre partes que puedan resolverse exclusivamente con las normas del Código Civil, sino con una acción en la que se involucran derechos de orden constitucional.

b) Sustantivo. Los jueces de restitución resuelven sobre derechos fundamentales y no simplemente derechos subjetivos. Es decir, sobre el derecho fundamental de las víctimas a la reparación y, particularmente, a la restitución de la tierra.

c) Procedimental. El proceso especial de restitución de tierras tiene carácter constitucional porque comparte características con trámites constitucionales de amparo, como la acción de tutela, más que similitudes con los procesos judiciales ordinarios (Quinche Ramírez et al., 2015).

La naturaleza constitucional de los procedimientos transicionales se refleja, en este caso, en que "el juez de restitución, si bien fue concebido dentro de la implementación de la justicia transicional, es un juez constitucional que participa en el despliegue de la acción constitucional de restitución de tierras" (Quinche Ramírez et al., 2015: 101).

b. El trámite de la acción de restitución.

El abandono y despojo violento y masivo de la tierra en el país, que le ha arrebatado aproximadamente 8,8 millones de hectáreas de tierras a los campesinos (Centro de Memoria Histórica, 2013), ha llevado, según la Corte Constitucional, a

> repensar las estructuras procesales típicamente civiles, en procura de crear medidas excepcionales para ofrecer respuestas reales a las víctimas del conflicto en el marco de un proceso transicional de tierras, en el cual la restitución actuase como un componente preferencial y esencial del derecho a la reparación integral (CC, Sentencia T-315/16: 2016).

Es así que la naturaleza constitucional del proceso de restitución de tierras no solo se predica de la función de los jueces especiales de restitución, sino también de la acción de restitución, que ha sido "diseñada como un amparo de tierras" de "carácter restitutorio" (Quinche Ramírez et al., 2015: 89).

El procedimiento de la acción de restitución es de carácter especial, por cuanto lo establece la misma ley 1448 de 2011, y mixta, porque está dividida en dos etapas: la

primera, administrativa, que se tramita ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), en adelante Unidad de Restitución, y la segunda, judicial, ante los jueces especializados.

1. La etapa administrativa: en esta primera fase, toda persona que haya tenido que dejar su predio abandonado por causa del conflicto armado puede acudir a la Unidad de Restitución para que se dé inicio al trámite administrativo de la acción. El Estado presume la buena fe del solicitante y, por tanto, la ley le exime de la carga de la prueba en la demostración del vínculo con la tierra, permitiendo que lo acredite de manera sumaria, por ejemplo, a través de una carta privada de compra-venta o incluso a través de testimonios. La construcción técnica y jurídica de la prueba debe hacerla la Unidad de Restitución, quien deberá: (*i*) identificar plenamente el predio, (*ii*) identificar al solicitante y su grupo familiar, (*iii*) establecer la relación jurídica de propiedad posesión u ocupación con el solicitante con el predio objeto de restitución; y (*iv*) establecer y corroborar los hechos del despojo o abandono forzado del predio.

Agotado el periodo probatorio en la etapa administrativa, la Unidad debe resolver si el caso cumple con los requisitos mínimos para pasar a la etapa judicial, esto es, que haya ocurrido un despojo o abandono del predio y que el mismo se haya dado con ocasión del conflicto armado.

Pese a las garantías procesales establecidas en la norma a favor de las víctimas o solicitantes de restitución, en esta primera fase se genera un gran cuello de botella para hacer efectivo el derecho. El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 señala que todo predio abandonado y solicitado en restitución deberá estar incluido en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, lo cual es requisito de procedibilidad para pasar a la siguiente etapa, la judicial. El obstáculo que representa este requisito para las víctimas es que, según el mencionado artículo, dicho "registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno" (L. 1448, 2011: art. 76). Esto quiere decir que las víctimas deben esperar que la zona en la que se encuentra su tierra presente las "condiciones para el retorno",

lo cual, en un país aún en conflicto puede representar décadas sin que pueda hacerse efectivo el derecho.

En el año 2014, actuando como abogada de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas de la Alcaldía Mayor de Bogotá, tuve la oportunidad de representar a María Clementina Jacanamijoy Juajivioy, una mujer, adulta mayor, perteneciente al Pueblo indígena Kamtsä y oriunda del municipio de San Francisco, Putumayo. La señora Jacanamijoy, tras la desaparición forzada de su hijo y tras recibir amenazas, se vio obligada en 1996 a dejar su tierra en estado de abandono y a desplazarse a la ciudad de Bogotá. Una vez allí y habiendo solicitado la restitución de su predio, recibió la negativa por parte de la Unidad de Restitución de Tierras para iniciar el trámite judicial de la acción constitucional porque las condiciones de seguridad en la zona no lo permitían. La solicitante alegaba que por su edad no tenía intención de regresar a su predio, por lo que estaba dispuesta a recibir el pago de una compensación en dinero por el mismo o un subsidio de vivienda urbana; que, además, someterla a la espera indeterminada del retorno de la seguridad a la zona del Putumayo, en donde se encuentra su tierra, una región que aún hoy presenta graves índices de violencia, era someterla a morir sin haber tenido la posibilidad de acceder a una vivienda digna. Por esta razón se decidió instaurar una acción de tutela a favor de la solicitante y en contra de la Unidad de Restitución en la que se invocó la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la restitución de tierras. Tanto en el fallo de primera como de segunda instancia la judicatura decidió no tutelar los derechos fundamentales invocados argumentando que no es posible modificar trámites normativos por la vía de la acción de tutela. Sin embargo, se decidió insistir y solicitar la revisión del caso a la Corte Constitucional, quien finalmente seleccionó el caso y emitió la Sentencia T-679 de 2015 en la que advierte que

> el problema constitucional que se evidencia en este caso requiere de soluciones complejas, pues involucra temas de política pública, derechos con contenido prestacional, protección de esos derechos respecto de sujetos de especial protección constitucional, y garantía efectiva del derecho a la restitución de tierras (CC, Sentencia T-679/15, 2015).

En el fallo la Corte estableció algunas subreglas que deben ser aplicadas a los casos similares por parte de la Unidad de Restitución de Tierras durante la etapa administrativa del trámite, el cual

> (*i*) no puede quedar indefinido en el tiempo. En efecto, el Estado colombiano está obligado a crear herramientas que agilicen esos procesos, a pesar de que circunstancias fácticas se lo impidan. De esta forma, (*ii*) la Unidad tiene el deber de responder las reclamaciones de tierras con datos empíricos que justifiquen esas circunstancias objetivas. No es suficiente una respuesta normativa sino también debe dar cuenta a las víctimas de las razones por las cuales, fácticamente, no se puede continuar con el trámite de restitución. Si bien es cierto que los principios de gradualidad y progresividad cumplen con fines constitucionalmente legítimos, (*iii*) de ahí no se sigue que sean un instrumento para justificar la inactividad estatal. Por tanto (*iv*) el Gobierno, cuando menos, debe diseñar e implementar un plan estratégico que garantice la progresividad en la protección de la faceta positiva del derecho a la restitución de tierras. En todo caso, (*v*) cuando sea imposible jurídica o materialmente el restablecimiento de los derechos sobre la tierra, deberá, entonces, adoptar alternativas (previstas en la Ley 1448 de 2011) como la indemnización y/o compensación de derechos, luego de haber surtido el respectivo trámite ante los jueces. A partir de lo anterior, se resolverá el caso concreto (CC, Sentencia T-679/15, 2015).

Con base en estas consideraciones la Corte decidió revocar las Sentencias proferidas en primera y segunda instancia que resolvieron no tutelar los derechos fundamentales invocados por María Clementina Jacanamijoy y en su lugar conceder la acción de tutela interpuesta ordenando a la Unidad de Restitución de Tierras para que informe a la solicitante de manera clara, detallada y justificada las condiciones que impiden la restitución de su predio ubicado en el departamento del Putumayo. Así mismo, la Corte exhortó a la Unidad de Restitución para que en un término de seis meses elaborara y publicara

> un plan estratégico de restitución de tierras, en el que deberá incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011. Dicho plan debe ser elaborado por la Unidad de Tierras, pero su expedición es responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto (CC, Sentencia T-679/15, 2015).

A pesar de que este año se cumplen los diez años de haberse emitido el fallo, a la fecha, como veremos más adelante, la política de restitución presenta graves retrasos. Sin embargo, tanto la presión ejercida por las víctimas de restitución como las órdenes de la Corte Constitucional han motivado cambios importantes en los procedimientos de

restitución de tierras que han procurado, en medio de un conflicto armado que no acaba, garantizar el derecho a la restitución.

2. La etapa judicial: el expediente pasa como una solicitud formal (o demanda) elaborada directamente por la víctima, o por ministerio de sus apoderados o de la misma Unidad de Restitución, ante el juez especializado en restitución de tierras de la jurisdicción territorial en la que se encuentra localizado el predio. Una vez admitida la solicitud el juez puede decretar las pruebas que considere necesarias para verificar la relación jurídica del solicitante con el predio o las circunstancias del despojo, para, finalmente, emitir la sentencia y la consecuente devolución material y jurídica del predio.

Durante el trámite judicial es posible que un *segundo ocupante* del predio, es decir, la persona o empresa que haya tomado posesión del mismo durante el tiempo de abandono, presente su oposición a la acción de restitución. En este caso la Ley le exige al opositor presentar las pruebas que pretenda hacer valer en el proceso, así como la obligación de probar la buena fe exenta de culpa.

La expresión *exenta de culpa* fue estudiada por la Corte Constitucional, quien estableció, en primer lugar, las diferencias entre *buena fe simple* y buena fe *cualificada* o *exenta de culpa* en el ámbito de la propiedad. La primera la describe como "la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio". Es así que, si "alguien de buena fe adquiere el derecho de dominio sobre un bien cuyo titular no era el verdadero propietario, la ley le otorga ciertas garantías o beneficios, que si bien no alcanzan a impedir la pérdida del derecho sí aminoran sus efectos" (CC, Sentencia C-330/16: 2016). La cualificada, por su parte, "exige ser probada por quien requiere consolidar jurídicamente una situación determinada". Así,

> la buena fe exenta de culpa exige dos elementos: de un lado, uno *subjetivo*, que consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno *objetivo*, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza (CC, Sentencia C-330/16: 2016).

En otras palabras, el segundo ocupante u opositor debe probar su diligencia para constatar las condiciones del predio antes de adquirirlo o poseerlo. La Corte consideró exequible esta exigencia extra a cargo del opositor, toda vez, que en el momento del diseño de la norma el Legislador

> halló un sinnúmero de modos de dar apariencia de legalidad a los actos de usurpación y despojo y, en consecuencia, previó medidas estrictas hacia los opositores, dirigidas a evitar una legalización basada en tres factores inadmisibles constitucionalmente: el aprovechamiento abusivo de las condiciones de violencia, que viciaron el consentimiento jurídico de las víctimas; la corrupción, que puso parte de la institucionalidad al servicio de los despojadores; y el formalismo del derecho, que favoreció a la parte más poderosa en el ámbito administrativo y judicial (CC, Sentencia C-330/16: 2016).

Tras comprobarse en la práctica que muchos segundos ocupantes eran también víctimas del conflicto que no lograban probar la buena fe exenta de culpa pero que no por ello se podía deducir que se habían aprovechado ilegítimamente del despojo, la Corte, tres años después de su primer fallo, llamó a la cautela a los operadores judiciales en la aplicación de los estándares probatorios de la buena fe exenta de culpa, al considerar que este requisito "puede generar resultados injustos que no solo tendrían consecuencias frente a los derechos de estas personas [los segundos ocupantes], sino, además, frente al agravamiento de los conflictos sociales en el campo"(CC, Sentencia T-315/16: 2016). La solución brindada por el Tribunal fue instar a los jueces para diferenciar el

> estándar probatorio exigible, tanto para identificar a población vulnerable desligada de las cadenas de despojo y reconocerlos como segundos ocupantes de buena fe simple, como para determinar a quienes debe exigírseles el canon de probidad calificado dispuesto por la Ley 1448 de 2011, esto es, la buena fe exenta de culpa (CC, Sentencia T-315/16: 2016).

Finalmente, si el opositor logra acreditar la buena fe exenta de culpa, o la buena fe simple, si se trata de una persona en condición de vulnerabilidad, la norma reconoce a su favor el derecho a una compensación económica.

El derecho fundamental a la restitución de tierras

La base constitucional que soporta el carácter fundamental de la restitución de tierras la encontramos en el Preámbulo y en los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución

Política, así como en instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido *lato*, es decir, sirven como base de interpretación normativa, como los artículos 1, 8, 25 y 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH); y en los preceptos 2, 9, 10, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Especial importancia revisten en este catálogo dos conjuntos de principios del derecho internacional:

a) Principios rectores de los desplazamientos internos o *Principios Deng*, elaborados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Sr. Francis M. Deng. Se encuentran consignados en el documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998.

El principio número 9 establece que los "Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella" (énfasis fuera de texto) (ONU, Principios rectores de los desplazamientos internos: 1998). Mucho antes que otros instrumentos internacionales y que la jurisprudencia constitucional colombiana, este conjunto de principios reconoce el vínculo particular entre el campesino y la tierra en el mismo nivel que lo hace para las minorías étnicas. Este reconocimiento sienta un precedente fundamental en el derecho internacional años antes del debate constitucional interno en Colombia sobre este tema.

b) Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas o *Principios Pinheiro*, elaborados en 2005 por el Relator Especial de la ex Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Los principios se encuentran consignados en el documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/2005/17 de 28 de junio de 2005.

Desde el mismo preámbulo, este conjunto de principios aclara que el derecho a la restitución incluye la vivienda, la tierra y el patrimonio; importante diferenciación en el caso de la población rural, para quien la vivienda y la tierra, que a veces son tratados

como sinónimos, revisten notables diferencias. Por otra parte, el segundo inciso del principio número 2 establece que los

> Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho (ONU, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas: 2005).

El carácter preferente y autónomo de la restitución que establece este principio ha sido acogido tanto por la legislación como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien afirma que, "en relación con el marco jurídico nacional, la restitución se ha reconocido igualmente como el componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado" (CC, Sentencia C-715/12: 2012); y, en este sentido,

> siendo el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas han sido despojadas, constituye también un derecho fundamental. y, por tanto, de aplicación inmediata, siendo deber del Estado proteger los derechos de las víctimas de abandono, despojo o usurpación de bienes (CC, Sentencia C-715/12: 2012).

El carácter de fundamental que la jurisprudencia reconoce a la restitución de tierras condiciona la actuación tanto de los ciudadanos como de las autoridades públicas que están obligadas a velar por su respeto y garantía. En términos prácticos dicho estatus implica, no solo que su protección pueda ser exigida mediante la acción de tutela, sino que además su protección debe prevalecer en la ponderación frente a otros derechos que no comparten esta jerarquía.

Con el fin de reglamentar la aplicación del derecho fundamental a la restitución de tierras, la Corte, en una sentencia posterior, ha desarrollado algunas reglas que deben orientar la política pública en la materia:

> (*i*) La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia restitutiva.
>
> (*ii*) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que se las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzadamente sus territorios retornen o no de manera efectiva.

(*iii*) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello.

(*iv*) Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias.

(*v*) La restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a la situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes.

(*vi*) En caso de no ser posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización como compensación por los daños ocasionados.

(*vii*) El derecho a la restitución de los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respecto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva, siendo claramente un mecanismo de reparación y un derecho en sí mismo, autónomo e independiente (CC, C-795/14: 2014).

Bajo esta protección reforzada han transcurrido más de diez años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, y, aunque el balance muestra considerables avances en materia de protección de derechos territoriales a favor de las víctimas del conflicto armado y, por tanto, de la población campesina, no se han cumplido los objetivos propuestos por el legislador y esperados por aquellos que aún no han podido regresar a su territorio.

En primer lugar, en el diseño de la norma no se incluyó la compensación por la pérdida de los bienes muebles, como enseres, animales domésticos o cultivos que se hallaban en el predio en el momento del abandono. Tampoco se incluyó la reparación por el daño inmaterial. Y aunque, como hemos visto en la descripción del trámite judicial de la acción de restitución, los jueces tienen la posibilidad de ordenar el acceso a un proyecto productivo para garantizar la permanencia de la víctima en el inmueble restituido, tanto el reconocimiento de los perjuicios materiales como morales han quedado por fuera de la reparación en el componente de restitución.

Por otra parte, la Organización Forjando Futuros, quien ha hecho seguimiento a la política de restitución de tierras desde el comienzo de su implementación, ha denunciado que, de los 6,5 millones de hectáreas de tierra despojada, solo se ha

restituido el 10% en 13 años de aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Forjando Futuros, 2024). Otro informe de la misma ONG señala que el principal obstáculo de la restitución es la congestión que se presenta en la etapa judicial. A pesar de que el 70% de las solicitudes que llegan a esa instancia no encuentran ninguna oposición al trámite, en todos los casos el juez debe revisar y, en algunos casos, volver a practicar todas las pruebas recolectadas en la etapa administrativa. Esta doble práctica probatoria tiene represados más de 19.711 casos en los despachos especializados en restitución de tierras, razón por la cual se ha radicado en el Congreso de la República un proyecto de reforma a la Ley 1448 de 2011 que busca la restitución administrativa de cerca de 3,6 millones de hectáreas, extensión que suman los predios solicitados en restitución que no tienen oposición al trámite, pero que tampoco cuentan con sentencia judicial (Forjando Futuros, 2023).

2.3.2.3. Tercera fase: el Acuerdo final de Paz y la Reforma Rural Integral (RRI)

El 26 de agosto del 2012, en la Habana, Cuba, el Gobierno de Juan Manuel Santos anunció el inicio formal de las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC. Esta no era la primera vez que se intentaba un acuerdo para poner fin al conflicto con dicha guerrilla: gobiernos anteriores, como el de Belisario Betancur en 1984, Virgilio Barco en 1990, Cesar Gaviria en 1992 y Andrés Pastrana en 1998, habían intentado poner fin al conflicto armado con resultados negativos, que solo lograron la intensificación y degradación del mismo.

El *problema agrario* (Shanin, 1979) es uno de los temas que ha estado históricamente sobre la mesa en las negociaciones de paz. Así lo señala Sanabria Ramírez (2018) en el caso de las negociaciones de 1984, en los Acuerdos de la Uribe, donde los negociadores se comprometieron a

> impulsar vigorosamente la aplicación de una política de reforma agraria en reconocimiento a que los problemas de la tierra están presentes en los actuales conflictos sociales, y las demás acciones de las agencias del Estado dirigidas a ampliar permanentemente los servicios al campesinado para mejorar la calidad de su vida y la

> normal producción de alimentos y de materias primas para la industria, para lo cual dispone del instrumento jurídico contenido en el artículo 32 de la Constitución Nacional, que establece la dirección de la economía por el Estado (308).

Así mismo, en las negociaciones impulsadas por el expresidente Andrés Pastrana, en el punto 3 de la *Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia,* se incluyeron "subtemas como la redistribución de la tierra improductiva, la recuperación y la distribución de la tierra adquirida a través del narcotráfico o del enriquecimiento ilícito, estímulos a la producción, ordenamiento territorial integral, etc." (Sanabria Ramírez, 2018: 308).

Finalmente, en 2016, tras cuatro años de intenso diálogo, el Gobierno Nacional logró la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. El contenido del Acuerdo, que veremos en detalle más adelante, lleva mucho más allá la cuestión agraria que los proyectos anteriores, incluyendo mecanismos de redistribución, formalización, legalización y acceso a la propiedad rural. No obstante, para refrendar lo acordado en la mesa de negociación, el Gobierno decidió someter a un plebiscito la aprobación del acuerdo firmado. La mayoría de colombianos se decidió por el NO, con un el 50,2% de los votos, versus el 49,7% que se inclinó por el SÍ. Para evitar el hundimiento del acuerdo la solución del Gobierno fue renegociar con los líderes del NO, es decir, los líderes de los partidos políticos de la oposición, algunos puntos contenidos en el texto del Acuerdo. El tema agrario fue uno de los puntos del debate en la *re-negociación,* y estas fueron algunas de sus modificaciones:

1. Se extendió el plazo de implementación de los programas de la Reforma Rural Integral de 10 a 15 años.

2. En el tema de regularización de los derechos de propiedad de ocupantes y poseedores rurales se acordó que el Gobierno nombraría una comisión de expertos independientes para diseñar la política de saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de la tierra rural.

3. Se aclaró que el modelo de desarrollo rural "depende de un adecuado balance entre la agricultura familiar y la agricultura comercial de escala; y que igualmente depende de la competitividad y de la promoción de la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos".

4. Se limitó el carácter vinculante de la participación popular en la formulación y ejecución de los planes de reforma agraria (CNMH, 2016).

Otras modificaciones que fueron exigidas por la oposición estaban dirigidas a reafirmar el respeto por la propiedad privada, el respeto por la legalidad en los trámites de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y de la extinción administrativa del derecho de dominio. A este respecto, Chaves Chaves (2018) explica:

> Estas modificaciones de fondo tuvieron en común ratificar el carácter marginal de la Reforma Rural Integral, para ubicarla en el marco del modelo de desarrollo rural basado en el fomento de la agroindustria, a través del esquema de asociatividad entre campesinos y grandes productores agroindustriales, en el que se basan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Ley 1776 del 2016) (87).

La Ley a la que se refiere el autor la hemos visto como Ley ZIDRES al final del Capítulo 1 de esta tesis, en donde mencionábamos que, en las zonas generalmente afectadas por el conflicto armado en las que se han implementado estos proyectos de desarrollo, ha primado el interés de los empresarios de la tierra que se han beneficiado del trabajo campesino pero que no les han permitido a las comunidades desarrollar su plan de vida ni un proyecto económico propio. Podemos decir que la Ley 1776 del 2016, o Ley ZIDRES, ha hecho las veces de contrarreforma agraria de los fines propuestos en la Reforma Rural contenida en el Acuerdo Final de Paz, pues, tras las modificaciones hechas al texto, se ha consolidado "la coexistencia entre la agricultura rural campesina y la agroindustria propia de los capitales nacionales y extranjeros" (Ramírez Gutiérrez, 2021: 140). Esta tensión tiene que ver en el fondo con los imaginarios que existen sobre la tierra, a los que hacíamos referencias párrafos atrás, porque

> parte de dos visiones socioeconómicas en confrontación; el modelo de desarrollo que surge desde una concepción de la tierra como propiedad (liberal-formal), y otra, que se construye desde los sujetos campesinos, sobre quienes la relación con el territorio que se posee no está vinculada a la reproducción del capital, es decir, la prioridad no es la generación de plusvalía a través de la renta eficiente de sus territorios (Ramírez Gutiérrez, 2021: 140).

Como queda claro en las demandas del movimiento campesino, estos no se oponen al desarrollo de la agroindustria en el país, sino a la imposición que ha prevalecido históricamente de los intereses de grandes grupos económicos sobre el proyecto de vida de las comunidades campesinas, quienes, con su modo rústico y tradicional, han garantizado la producción agrícola y la alimentación de millones de colombianos, incluso desde las regiones más apartadas, azotadas por el conflicto y la pobreza.

La constitucionalización del Acuerdo final de Paz

Con el objetivo de asegurar el cumplimiento del Acuerdo y "blindarlo" jurídicamente frente a la voluntad política de los futuros gobiernos, especialmente de aquellos cuyos partidos manifestaron su oposición al proceso paz, desde el comienzo de las conversaciones de la Habana en 2012, se incorporó el marco jurídico de la negociación al texto constitucional. En este sentido, el Acto Legislativo 01 de 2012, conocido como *Marco Jurídico para la Paz*, estableció en su artículo 1 la adición de un nuevo artículo transitorio a la Constitución de 1991, que señala:

> Artículo Transitorio 66. Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo (…) (Acto Legislativo 01, 2012: art.1).

Una vez realizado el ejercicio automático de control de constitucionalidad[132] este artículo, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-579 de 2013, marcó el punto de partida de la constitucionalización de Acuerdo Final de Paz. A diferencia de las normas de justicia transicional anteriores (Ley 975 de 2005 y Ley 1448 de 2011) en las que los criterios de reglamentación e interpretación del alcance de los derechos de las víctimas quedaron sujetos a los debates en el legislador, en esta ocasión el papel de la jurisprudencia constitucional fue fundamental para resolver

> las tensiones entre este modelo de justicia con principios como la paz, la obligación de persecución de crímenes y la superación del conflicto armado en el marco de un Estado Social de Derecho, lo que hizo de la Corte Constitucional una de las voces más importantes en el proceso de consolidación, no sólo de los acuerdos, sino del proceso de constitucionalización de la justicia transicional, particularmente con la copiosa jurisprudencia emitida durante los años posteriores a la firma del Acuerdo Final (Delgado, 2021: 347).

La intervención de la jurisdicción constitucional en el diseño y control de las normas de justicia transicional, terminan dotándola de una "fundamentación teleológica (…) como una garantía que permite la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición" (Delgado, 2021: 369). Así, este nuevo modelo de justicia transicional "pasa de ser una ley de beneficios punitivos, como se planteó inicialmente la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), a un modelo de justicia con soporte constitucional" (Delgado, 2021: 369). Terminada la fase de negociación y firmado el texto definitivo del Acuerdo Final de Paz por las partes, se tramitó ante el Congreso de la República la adición de un nuevo artículo transitorio a la Constitución con el propósito de "agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo" y de "ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto" que autorizó un procedimiento legislativo especial de iniciativa exclusiva del Gobierno, para acortar los plazos de discusión y aprobación de las normas necesarias que garantizaran la implementación y el desarrollo normativo de lo

[132] Recordemos que los Actos legislativos reformatorios de la Constitución requieren del control constitucional inmediato por parte de la Corte Constitucional, esto es, tan pronto es promulgada la norma, sin que medie demanda de inconstitucionalidad.

establecido en el Acuerdo Final (Constitución Política, 1991: art. Transitorio. Procedimiento legislativo especial para la Paz).

La naturaleza constitucional del Acuerdo de Paz es un asunto relevante en el debate surgido con ocasión del plebiscito que terminó con la negativa de la mayoría a la aprobación del texto del Acuerdo en 2016. Para Luigi Ferrajoli no era necesario buscar la legitimación del resultado de las negociaciones de la Habana a través de una consulta popular por tres razones: (*i*) la paz es un fundamento para la convivencia nacional, un valor político supremo y un principio, tal como la dignidad humana, la libertad y la igualdad, cuya garantía no requiere del consenso de la mayoría, ni mucho menos su cumplimiento puede ser sometido a la voluntad popular; (*ii*) la paz es, además, un derecho fundamental contenido en el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, que lo define como "un deber de obligatorio cumplimiento"; (*iii*) los derechos fundamentales y los principios constitucionales tienen un "carácter absoluto e incondicionado" cuyo cumplimiento es obligatorio incluso contra la voluntad de las mayorías (Revista Semana, 2016).

Pese al resultado negativo del llamado *Plebiscito por la Paz*, el Gobierno Nacional pudo asegurar con éxito su incorporación formal al texto constitucional, lo que representa una protección adicional al deber supremo, que menciona Ferrajoli, de hacer la paz y garantizar el cumplimiento de los principios y valores del Estado.

El texto del Acuerdo Final de paz

Una vez visto el carácter constitucional de este nuevo modelo de justicia transicional elaborar un análisis del texto del Acuerdo Final, usando el filtro del reconocimiento campesino y el derecho a la tierra. Para comenzar es necesario señalar que desde el Preámbulo, el texto del Acuerdo reconoce como uno de sus principales objetivos "contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del

campesinado y el atraso de las comunidades rurales" (Gobierno Nacional, et al., 2016: preámbulo).

El texto del acuerdo está dividido en seis grandes puntos:

1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI), que veremos en detalle a continuación.

2. Participación política: apertura democrática para construir la paz. Este punto parte del pluralismo y la diversidad que caracterizan a la Nación colombiana y de la protección que les otorgan la Constitución y las leyes. Así, establece medidas para la profundización de la democracia, como (*i*) derechos y garantías de seguridad para el ejercicio de la oposición política en general, y, en particular, para los nuevos movimientos surgidos de la firma del acuerdo; (*ii*) mecanismos democráticos de participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios; (*iii*) garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización; (*iv*) medidas para la promoción de la participación y la transparencia electoral; (*v*) circunscripciones Transitorias Especiales de Paz por dos periodos electorales a favor de víctimas del conflicto armado y miembros de organizaciones de la sociedad civil. Tras la firma del Acuerdo, partidos políticos que habían desaparecido a causa del conflicto recuperaron sus personerías jurídicas, como la Unión Patriótica, 5.000 de cuyos miembros habían sido asesinados por el Estado y los paramilitares, y el Nuevo Liberalismo, cuyo líder y candidato presidencial, Luis Carlos Galán, fue asesinado en 1989.

3. Fin del conflicto. Este punto plantea el camino para el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo con la guerrilla de las FARC; por lo que propone medidas para la dejación de armas de sus 17.000 combatientes y la reincorporación a la vida civil, en el ámbito social, económico y político. Este punto está compuesto por 7 capítulos y 25 protocolos anexos al texto, que establecen los procedimientos técnicos de dejación de

armas y reincorporación, los cuales cuentan con un Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas. En este punto se propone un cambio en el enfoque de la lucha contra el narcotráfico hacia la salud pública y los derechos de las comunidades campesinas que habitan en las regiones de cultivo, producción y comercialización de drogas ilícitas a través de medidas como (*i*) la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), como un capítulo de la Reforma Rural Integral (RRI); (*ii*) establecer un tratamiento penal diferencial para los pequeños cultivadores de hoja de coca; (*iii*) la creación de un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas y de un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas; y (*iv*) fortalecer las capacidades del Estado para investigar, judicializar y sancionar a las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

5. Implementación, verificación y refrendación. Este punto del Acuerdo establece los criterios y mecanismos de verificación y seguimiento a la implementación del texto y el cumplimiento efectivo de los puntos del Acuerdo.

6. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto. Este punto crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual "combina mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos […] con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y la reparación del daño". El sistema está compuesto por:

a) La Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas UBPD, reglamentada por el Decreto Ley 589 de 2017. Según el texto del Acuerdo, se trata de

> una unidad especial de alto nivel de carácter humanitario y extrajudicial, cuyo objetivo es dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la localización y entrega digna de restos (Gobierno Nacional, et al., 2016: 129).

Según la Unidad de Búsqueda, para el mes de abril de 2024 se habían registrado 111.640 personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado (UBPD, 2024a: 27). Así mismo, desde su creación la Unidad ha encontrado a 160 personas con vida, quienes se han podido reencontrar con sus familiares; y solo en 2024 la Unidad logró la recuperación de 941 cuerpos, que se encuentran en identificación (UBPD, 2024b: 27).

b) La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), cuyas funciones ha reglamentado el artículo transitorio 2 del Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto Ley 588 de 2017. Se trata de

> un órgano temporal y de carácter extrajudicial, que busca conocer la Verdad de lo ocurrido y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones y ofrecer una explicación amplia a toda la sociedad de la complejidad del conflicto; promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición (Gobierno Nacional et al., 2016: 129).

El mandato de la Comisión, según el texto del Acuerdo, sería esclarecer los crímenes cometidos entre 1985 y 2016 (ámbito temporal del Acuerdo de Paz), las responsabilidades tanto individuales como colectivas en la comisión de dichos delitos, el impacto humano, político y social causado por el conflicto, así como los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a la persistencia del mismo. Finalmente, a través de un informe público la Comisión debía proponer algunas recomendaciones para la reparación y garantía de no repetición de los crímenes.

Aunque en el Acuerdo se estableció que la Comisión estaría solo durante tres años en el ejercicio de sus funciones, por la pandemia del COVID-19, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-337 de 2021, extendió su mandato por siete meses más, plazo que culminó en junio de 2022.

Como legado la Comisión ha dejado un informe documental y multimedia conformado por once tomos:

Tomo 1. Convocatoria a la paz grande: declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
Tomo 2. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia.
Tomo 3. No matarás: relato histórico del conflicto armado interno en Colombia.
Tomo 4. Hasta la guerra tiene límites: violaciones de los derechos humanos infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas.
Tomo 5. Sufrir la guerra y rehacer la vida: impactos, afrontamientos y resistencias
Tomo 6. Cuando los pájaros no cantaban: historias del conflicto armado en Colombia, tomo testimonial.
Tomo 7. Mi cuerpo es la verdad: experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado.
Tomo 8. No es un mal menor: niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado.
Tomo 9. Resistir no es aguantar: violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia.
Tomo 10. La Colombia fuera de Colombia: las verdades del exilio.
Tomo 11. Colombia adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado, que a su vez está compuesto por catorce volúmenes: 1. Ensayo introductorio. 2. Amazonía. 3. Antioquia, sur de Córdoba y Bajo Atrato chocoano. 4. Caribe. 5. Eje Cafetero. 6. Frontera nororiental. 7. Magdalena Medio. 8. Nariño y sur de Cauca. 9. Orinoquía. 10. Pacífico. 11. Región Centro. 12. Valle y norte del Cauca. 13. Dinámicas urbanas de la guerra. 14. El campesinado y la guerra.

En cada uno de estos tomos hay referencias generales y específicas a la discriminación y violencia de la que ha sido víctima la población campesina, pero es el último volumen del Tomo 11, algunos de cuyos apartes hemos citado en esta tesis, el que se dedica a explicar detalladamente las razones de la disputa por la tierra, las afectaciones económicas al campesinado, las condiciones de abandono y despojo masivo de la tierra rural y el acoso a la movilización y a las organizaciones campesinas. En el texto, la Comisión termina concluyendo que

> El campesinado colombiano fue la principal víctima del conflicto armado interno. Durante la guerra, a los habitantes de las zonas rurales los despojaron de sus tierras, los torturaron, asesinaron, secuestraron, extorsionaron, reclutaron forzosamente, invisibilizaron, violentaron sexualmente, marginaron y criminalizaron. Todos los actores armados contribuyeron a esta tragedia, y muchas de las heridas generadas por este conflicto todavía siguen abiertas. Las violencias contra las poblaciones campesinas se fundamentaron en su disminución simbólica. Cuando se concibe al campesinado como una población atrasada e ignorante, ejercer violencia en su contra se naturaliza.
>
> Tanto los actores armados que pretendían arrasar las economías rurales para expandir otros modelos de producción agropecuaria, como aquellos que pretendieron «salvar» al campesinado hasta de sus propias decisiones, por muy opuestos que parezcan, comparten una visión disminuida del sujeto campesino. Ambos lo miraban con sospecha cuando se organizaba en cooperativas o asociaciones, pues presumían que si se oponía a sus intereses políticos o militares era porque lo estaban influenciando o manipulando fuerzas externas, ya sean sectores políticos tradicionales o movimientos de izquierda (CEV, 2022b: 170).

c) La Jurisdicción Especial para la Paz, cuyas funciones y naturaleza están contenidas en el Acto 01 de 2017 y las leyes 1820 de 2016, 1922 de 2018 y 1957 de 2019. Esta jurisdicción especial ejerce funciones judiciales de manera preferente sobre los asuntos de su competencia. Es la encargada, dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), de administrar justicia e investigar, esclarecer, perseguir y sancionar transitoriamente las graves violaciones de los derechos humanos y las graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario ocurridas en el marco del conflicto armado y cometidas por la guerrilla de las FARC, miembros de la Fuerza Pública y terceros intervinientes en el conflicto o civiles, para quienes, a diferencia de los dos primeros, la comparecencia es voluntaria. Al tratarse de un mecanismo de justicia transicional, el plazo de funcionamiento de la Jurisdicción vence en 2027, término que puede ser prorrogable por cinco años más.

Dada la imposibilidad material para investigar y juzgar a los cerca de diecisiete mil excombatientes de la guerrilla de las FARC, se ha establecido una diferenciación entre los *máximos responsables* y los *no-máximos responsables*. Los primeros son quienes han participado de forma determinante en la comisión de graves delitos, como los crímenes de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, como el secuestro, la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, o la

violencia sexual; y los segundos son quienes, o participaron en estas conductas, pero no de forma determinante, o cometieron delitos amnistiables o indultables, como la rebelión, sedición, asonada o la fabricación, porte o tenencia de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos.

La jurisdicción está compuesta por tres salas, un tribunal y un órgano de investigación: la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR); la Sala de Amnistía o Indulto; la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas; y el Tribunal de Paz y la Unidad de Investigación y Acusación. El funcionamiento de la jurisdicción, aunque es complejo, puede resumirse de la siguiente manera:

Todo procedimiento ante la jurisdicción comienza su camino en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR), donde se reciben los informes elaborados por las instituciones estatales y las organizaciones sociales sobre los crímenes cometidos en el marco del conflicto armado. Una vez evaluados estos, la sala llama a los responsables para que rindan su versión sobre los hechos y presenten el reconocimiento de responsabilidad. Finalizada esta etapa la Sala emite una resolución en la que identifica a los máximos responsables y los crímenes más graves. Aquí cada caso puede tomar uno de tres caminos posibles: (*i*) el indulto, en el caso de quienes cometieron delitos amnistiables o indultables, y cuyo trámite está a cargo de la Sala de Amnistía o Indulto; (*ii*) la renuncia al ejercicio de la acción penal, en el caso de quienes participaron en delitos graves, pero no de manera determinante, cuyo trámite corresponde a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, y (*iii*) la sanción, en el caso de los máximos responsables, que corresponde al Tribunal de Paz.

Cada uno de estos caminos tiene requisitos particulares en términos de aporte a la verdad y reconocimiento de responsabilidad, así como consecuencias diferentes si el compareciente o procesado rehúsa a reconocer los mínimos de verdad o reparación. En cuanto al castigo de los máximos responsables, las normas que regulan el

funcionamiento de la jurisdicción establecen tres tipos: 1. sanción ordinaria, de 15 a 20 años de privación de la libertad en establecimiento carcelario para aquellos que no reconozcan la responsabilidad de los crímenes y, tras un juicio adversarial ante el mismo Tribunal, sean hallados culpables; 2. sanción alternativa de 5 a 8 años de privación de la libertad en establecimiento carcelario para quienes, no habiendo reconocido su responsabilidad en los graves crímenes, lo hagan antes de la sentencia; 3. sanción propia, consistente en la restricción, mas no privación, de la libertad (como la libertad de residencia y movimiento) de 5 a 8 años para quienes aporten la verdad sobre lo sucedido y reconozcan su responsabilidad. Esta sanción tiene una función retributiva y restaurativa; por tanto, puede incluir la realización de trabajos, obras y actividades con el fin de reparar del daño causado.

Desde el mes de marzo de 2017, cuando entró en funcionamiento la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el Tribunal de Paz no ha emitido todavía la primera sentencia, lo que se suma a una larga lista de datos que dan cuenta de los escasos logros en términos de justicia y reparación obtenidos desde su creación. En noviembre de 2024 la Procuraduría General de la Nación presentó su *Sexto informe al congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz,* en el que manifiesta su preocupación por el diseño e implementación de las sanciones propias que serán aplicadas por la JEP, las cuales, debido a su carácter restaurativo, deben contar con la participación activa de las víctimas del conflicto armado. Así mismo, el ente de control llama la atención por la ausencia de decisiones en las diferentes salas ante las que se tramita la comparecencia de los responsables.

No obstante, la Procuraduría reconoce los avances "en las investigaciones a gran escala que se adelantan en los *macrocasos* 01, 02, 03 y 05, que han llevado a la producción de imputaciones, lo que ha permitido también el progreso en el reconocimiento de verdad y responsabilidad" (Procuraduría General de la Nación, 2024: 107). Los *macrocasos* son el producto de una clasificación de los hechos más graves del conflicto armado colombiano que el Tribunal investiga y esclarece por patrones de *macrocriminalidad*, estableciendo responsables, modos y causas comunes

en la comisión de los delitos. Los macrocasos 01, 02, 03 y 05 corresponden, en su orden a: la retención ilegal (o secuestro) de personas por parte de las FARC-EP; la violación de los derechos en Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño); las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del estado (o ejecuciones extrajudiciales) y la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca.

En 2024 la Jurisdicción Especial para la Paz presentó su informe *Los 70 logros de la JEP* en seis años de gestión judicial, que dan cuenta del avance en materia de justicia y reparación. Algunos de los datos registrados son los siguientes:

> […] se han imputado crímenes de guerra y de lesa humanidad a 159 máximos responsables de los hechos más graves ocurridos durante el conflicto armado.
> El 100 % de los comparecientes de las extintas Farc-EP, imputados como máximos responsables, reconocieron su responsabilidad en conductas catalogadas como crímenes de guerra y de lesa humanidad.
> El 87 % de los comparecientes de la fuerza pública imputados admitieron cargos por la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad.
> Los integrantes del último Secretariado de las extintas Farc-EP reconocieron ante la justicia, las víctimas y el país su responsabilidad por la comisión de 21.396 secuestros, documentados por la Sala de Reconocimiento de la JEP, razón por la que fueron imputados por crímenes de guerra y lesa humanidad.
> La JEP ha determinado el reclutamiento forzado de 18.677 niñas y niños por las extintas Farc-EP, 35.178 víctimas de violencia sexual y basada en género, 5.733 víctimas de la Unión Patriótica y 6.402 asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate (Jurisdicción Especial para la Paz, 2024a).

La JEP y el despojo de tierras

A la vista de las funciones, los retos y los avances realizados por la Jurisdicción, podemos preguntarnos hasta qué punto la JEP ha investigado el despojo de la tierra o la afectación particular que ha sufrido la población campesina en el marco del conflicto armado. La respuesta no es sencilla, pues no aparecen en sus informes de resultados referencias específicas a este punto. No obstante, aunque no hay forma de hacer seguimiento en directo de cada uno de los casos que llevan las diferentes salas y el Tribunal, por tratarse de expedientes judiciales sometidos a reserva y con actualizaciones constantes, sí hemos podido comprobar que ante la Jurisdicción se

tramitan actualmente casos por despojo de tierras que se encuentran en fase investigación.

En el año 2021 la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) entregó a la JEP un informe que documenta los fenómenos de despojo de tierras y desplazamiento forzado en los casos de siete comunidades campesinas ubicadas en los departamentos de Magdalena, Antioquia (Urabá) y Cesar. Recordemos que la ruta de investigación ante la Jurisdicción se inicia a través de este tipo de informes que llegan a la Sala de Reconocimiento para su contrastación y emplazamiento a los supuestos responsables, quienes deben rendir su versión sobre estas denuncias. El informe de la ONG da cuenta de la participación de terceros civiles en el desplazamiento forzado de 1.552 campesinos y campesinas y en los posteriores actos de despojo jurídico y material de los predios (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). Uno de los casos denunciados por la CCJ ante la Jurisdicción se ubica en el departamento de Antioquia, específicamente en la región del Urabá, lo que lo sitúa dentro de la competencia del *macrocaso* número 4 creado por la JEP: Situación territorial de la región de Urabá.

En 2022 el Observatorio de la Jurisdicción Especial para la Paz elaboró y publicó una síntesis de seguimiento al macrocaso, en la que se consigna dentro de las conductas analizadas el "desplazamiento forzado asociado a la apropiación ilegal de tierras y daños ambientales" y el estado procesal del trámite en "llamado a versiones voluntarias correspondientes", es decir, la práctica de pruebas en fase de investigación (ObservaJEP, 2022).

En abril de 2023 la JEP citó a comparecer voluntariamente a tres exrepresentantes legales de dos compañías palmeras, Palmadó y Urapalma S.A., ubicadas en la región del Urabá, a quienes se investiga por vínculos con grupos paramilitares con el fin de desplazar a familias campesinas y apropiarse de grandes extensiones de tierras con el fin de explotarlas con cultivos de palma africana.

En septiembre de 2024, mediante un comunicado la JEP informó que aceptaría el sometimiento de la empresaria Katia Patricia Sánchez Mejía, como tercera civil interviniente en el conflicto, afirmando que

> Sánchez Mejía fue fundadora y representante legal, junto con su esposo, de la empresa Urapalma. A través de ese negocio establecieron relación con las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y con el Bloque paramilitar 'Elmer Cárdenas', para desarrollar un proyecto palmicultor que dio lugar al despojo de tierras y al desplazamiento de pobladores en la región de Urabá, específicamente en las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó, entre 1997 y 2000 (Jurisdicción Especial para la Paz JEP, 2024b).

En dicho auto la Sala advierte que la permanencia de la compareciente en la jurisdicción transicional dependerá de los aportes a la verdad que realice, toda vez que su versión será objeto de una estricta contrastación y en caso de no cumplirse los requisitos establecidos, será expulsada de la jurisdicción perdiendo los beneficios que ofrece la ley y su caso será devuelto a la justicia ordinaria.

Si bien la investigación del despojo de tierras, o apropiación ilegal de tierras, como lo denomina la JEP, no está entre las prioridades estratégicas de investigación de la JEP, sí se da, por ejemplo, en las indagaciones en el macrocaso 04, en el que existen informes específicos sobre su comisión a gran escala.

En cuanto al sujeto campesino, la Jurisdicción ha expedido unos *Lineamientos de los enfoques diferenciales* para garantizar la igualdad real y efectiva de las víctimas, tanto en los procedimientos como en las decisiones de las Salas y el Tribunal. El documento hace referencia a los siguientes sujetos de especial protección constitucional: niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores, pueblos indígenas, afrocolombianos, negros, raizales, palenqueros y Rrom, mujeres, y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Lamentablemente, estas directrices no establecen un trato diferenciado para los campesinos y campesinas que acuden a la Jurisdicción, a pesar de que para este sector de la población los trámites y papeleos ante entidades públicas son especialmente difíciles, como mencionaba Matijasevic (2015).

"Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)"

A continuación, volveremos al punto 1 del Acuerdo de Paz, que hemos reservado para el final por su importancia para el análisis cualitativo del reconocimiento del sujeto campesino y la tierra en el marco de la justicia transicional. Para asegurar el acceso, uso y formalización de la tierra, el Acuerdo propone:

a) La creación de un Fondo de Tierras, destinado a la distribución equitativa y gratuita de la tierra rural a favor de los sujetos de reforma agraria.

La meta que se propone el Acuerdo es la incorporación durante los primeros doce años de su creación de al menos tres millones de hectáreas de tierra al Fondo de predios provenientes de la compra directa por parte del Gobierno Nacional y de los procesos de extinción de dominio, los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, los procesos de actualización y delimitación de las zonas de reserva forestal y de los procesos de extinción administrativa de dominio.

El Decreto Ley 902 de 2017, que reglamenta del punto 1 del Acuerdo, amplía la lista de fuentes de predios que pueden ingresar al fondo, y dispone, además, que del mismo también se beneficiarán los grupos étnicos. Así mismo, en aras de proteger a los beneficiarios y evitar la concentración de la propiedad, establece que los predios adjudicados serán inembargables, inalienables e imprescriptibles por el término de siete años. No obstante estos avances, para Duarte (2017) la reglamentación del Acuerdo (*i*) no establece los mecanismos específicos con los cuales se incluirán en el Fondo los "grandes latifundios inadecuadamente explotados, con conflictos de suelos como la ganadería extensiva dentro de la frontera agrícola", y (*ii*) tampoco prioriza la recuperación de los predios indebidamente apropiados u ocupados, un vacío importante si tenemos en cuenta los altos índices de acaparamiento y concentración de la propiedad rural en el país.

Por otra parte, en el informe de seguimiento *Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*, presentado por la Procuraduría General de la

Nación al Congreso de la República, se afirma que para el mes de marzo de 2023 habían "ingresado jurídicamente al Fondo un total de 20.406 predios rurales", lo que representa un total de 2.233.168 hectáreas (48), una cifra muy cercana a los tres millones de hectáreas dispuestas por el Acuerdo. Sin embargo, para el ente de control,

> este mecanismo no ha logrado contribuir de manera efectiva con el propósito del Acuerdo de Paz en términos de redistribución de la propiedad rural. Esto se debe a que el Fondo de Tierras no proporciona tierras para campesinos que carecen de éstas o que las tienen en extensiones insuficientes, y en su lugar se ha convertido en un registro de bienes rurales que son objeto de procesos de regularización o formalización en razón a las ocupaciones previas que los mismos presentan (Procuraduría General de la Nación, 2023: 54).

Es decir, se ha usado el Fondo para registrar predios que nada tienen que ver con el propósito para el cual fue creado, esto es, la entrega de tierra a quien carece de ella. Como veremos más adelante, la formalización es un procedimiento muy distinto, que tiene por objeto sanear los títulos de propiedad de quienes la tienen de facto pero que no han cumplido con los requisitos formales para ser considerados como propietarios. La denuncia que hace la Procuraduría en el informe fue confirmada en diciembre de 2024 en una audiencia pública celebrada en la Corte Constitucional durante el trámite de seguimiento a la Sentencia C-288 de 2022. Allí, el Ministerio de Agricultura señaló que se ha presentado una falla estructural e histórica en el registro de la propiedad rural en Colombia que se ha visto reflejada en un ingreso irregular de predios al Fondo de Tierras, razón por la que han solicitado el cambio de los procedimientos e indicadores y la exclusión de las tierras que no se corresponden con el objetivo para el cual fue creado el Fondo. Según el ministerio, una vez depurado el registro del Fondo de Tierras, el resultado es de 440.472 hectáreas, de las cuales 191.853 están destinadas a campesinos y población reincorporada y 83.212 a grupos étnicos (Revista Cambio, 2024). Teniendo por cierta esta cifra y transcurridos siete de los doce años de plazo dispuestos en Acuerdo, solo se ha agregado al Fondo de tierras el 14% de los tres millones de hectáreas esperados.

b) La formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural. Medida destinada a regularizar y garantizar los derechos de propiedad de los legítimos dueños y poseedores de la tierra rural. Según el texto del Acuerdo, el Gobierno

Nacional formalizará gratuitamente siete millones de hectáreas a favor de los pequeños y medianos propietarios, para lo cual diseñará un Plan de formalización masiva con la participación de las comunidades. Según el Decreto Ley 902 de 2017, que, como hemos dicho, reglamenta del punto 1 del Acuerdo, "la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada" (Dcto-Ley 902, 2017: art. 36). De esta forma se tiene que el proceso de formalización o regularización solo beneficiará a un sector de la población campesina sin tierra, es decir, a aquellos que posean predios privados, puesto que, como hemos visto al comienzo de este capítulo, las tierras públicas o baldías de la Nación solo son susceptibles de adquisición a través de la adjudicación.

En 2016 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) realizaron un diagnóstico previo a la puesta en marcha del Plan de Formalización Masiva, cuyos resultados dan cuenta de los principales obstáculos para alcanzar la meta propuesta en el texto del Acuerdo Final:

> 1. Colombia no cuenta con una cultura de formalización de la propiedad rural.
> 2. Deficientes sistemas de información cartográfica que apoyen el proceso de formalización.
> 3. Alto nivel de desactualización de la información catastral e información catastral incompleta que sirve de apoyo al Programa formalización de la propiedad.
> 4. Alto nivel de desarticulación entre la información de catastro y de registro de la propiedad rural.
> 5. El proceso de formalización de tierras está siendo ejecutado sin la previa definición de tres instrumentos y marcos fundamentales: Política de Tierras, Ley de Formalización y una entidad responsable del proceso (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Unidad De Planificación Rural Agropecuaria, 2016: 12).

Todos estos impedimentos se suman al complejo procedimiento que debe seguirse para llevar a cabo la formalización, que, según el trámite establecido, implica: la inscripción en el programa de formalización de la propiedad rural por parte de los interesados; el análisis jurídico y catastral para determinar la naturaleza privada o pública del predio; un análisis complementario sobre la identificación del predio y el

estudio de títulos del inmueble; la emisión de un concepto jurídico que determine la viabilidad o no de la formalización, y, finalmente, el trámite correspondiente para sanear el título ante la Oficina de Registro e Instrumentos públicos de la jurisdicción del predio.

Bajo estas condiciones, hasta diciembre de 2024, según la Agencia Nacional de Tierras ANT, se han formalizado 1.277.049 de hectáreas de tierras de los siete millones establecidas en el Acuerdo (Agencia Nacional de Tierras, 2024b).

c) Formación y actualización del catastro rural. Con el fin de organizar la información predial, permitir el uso adecuado de la tierra rural y facilitar el recaudo de impuestos, se propone la creación de un "Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal" (Gobierno Nacional, et al., 2016: 18).

El también conocido como catastro multipropósito es una herramienta fundamental para la formulación e implementación de las políticas públicas del campo, porque permitiría conocer finalmente cómo está distribuida la tierra rural y quiénes son sus titulares. Es, además, una deuda histórica con la población campesina, pues la ausencia de información predial ha facilitado el despojo jurídico de la tierra y la concentración de la propiedad.

Sobre este punto también se presentan cuestionamientos por parte de los organismos de control respecto a los datos presentados por la entidad del Gobierno Nacional encargada de su cumplimiento. En primer lugar, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi reporta que, a fecha de diciembre de 2024, el "50,7% del territorio colombiano, cuenta con procesos de actualización catastral en curso", y que, en este sentido, "la proyección que el Instituto tiene para finalizar [el 2025] es del 19% del territorio nacional con bases catastrales actualizadas" (IGAC, 2024). Por su parte, la Defensoría

del Pueblo afirma que, a pesar de la meta establecida para el 2025, el avance en 2024 era del "12,40% del área geográfica del país con información actualizada con catastro multipropósito" y que, teniendo en cuenta que "la línea base del indicador es el 9,4% del área geográfica del país, en términos reales el avance reflejado durante la vigencia 2022-2024 corresponde al 3%" (Defensoría del Pueblo, 2024: 19). La citada línea base corresponde al avance entregado por el gobierno anterior, así que la que la Defensoría considera que "los avances en el cumplimiento de los indicadores establecidos por el Gobierno nacional son bajos para medir la política de catastro multipropósito" (Defensoría del Pueblo, 2024:20) y que, a ese ritmo, difícilmente se podrá alcanzar la meta establecida para 2025.

Desde el año 2018, cuando entró en funcionamiento el programa de actualización catastral o catastro multipropósito, han transcurrido seis años de los siete en los que se esperaba tener el 100% del territorio nacional actualizado. Si, en el mejor de los casos, se espera que el año 2025 culmine con el 19% de la información catastral actualizada, una proyección simple indica entonces que el cumplimiento del objetivo planteado en el texto del Acuerdo de Paz tomará al menos 24 años más, lo que supondría un retraso sustancial en las demás políticas propuestas para el campo que requieren un mínimo de certeza sobre los predios rurales disponibles y su condición jurídica

d) La creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos programas tienen por finalidad: (*i*) la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad; (*ii*) el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, (*iii*) el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción; y, finalmente, (*iv*) hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación (Decreto Ley 893, 2017: art. 1).

Esta es una de las apuestas más ambiciosas del Acuerdo de Paz para el desarrollo rural, porque prioriza las regiones más afectadas por el conflicto armado y dispone su

atención desde una perspectiva integral, que incluye el desarrollo de la economía campesina, la inversión pública progresiva en conectividad digital, servicios públicos y vías de comunicación; y el acceso a los derechos a la salud, a la educación y a la vivienda, lo cual implica la construcción y mejora de la infraestructura de hospitales, colegios, universidades y viviendas, todo esto acompañado por los recursos técnicos y humanos necesarios para su funcionamiento.

Para conformar los territorios del PDET fueron seleccionados 170 municipios teniendo en cuenta: el grado de afectación por el conflicto armado y la presencia de cultivos ilícitos, los altos índices de pobreza y la ausencia de institucionalidad estatal. Estos municipios se encuentran ubicados en 16 subregiones: el Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur del Tolima, y el Urabá Antioqueño.

Según la Agencia de Renovación del Territorio (ART), entidad encargada del desarrollo e implementación del programa, el área de los territorios del PDET abarca el 36% del territorio nacional, en el que habitan 6,6 millones de colombianos, lo que representa el 24% de la población rural (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

Los PDET, como un instrumento de planificación y gestión territorial, se han puesto en marcha a través de 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), esto es, uno por cada subregión escogida; y fueron construidos entre 2017 y 2019 de manera conjunta entre comunidades e instituciones. Dichos planes comprenden, a su vez, 33.000 iniciativas que desarrollan los objetivos para los cuales fueron creados, a saber: 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (3.304 iniciativas); 2. Infraestructura y adecuación de tierras (3.873 iniciativas); 3. Salud rural (3.526 iniciativas); 4. Educación y primera infancia rural (7.049 iniciativas); 5. Vivienda, agua potable y saneamiento (2.680 iniciativas); 6. Reactivación económica y producción agropecuaria (6.065 iniciativas); 7. Derecho a la alimentación (1.755 iniciativas); 8.

Reconciliación, convivencia y paz (4.556 iniciativas) (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

El Decreto 893 de 2017, que reglamenta los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), establece que los mismos se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años. Según la Agencia de Renovación de Territorio, a fecha de hoy, de las 33.000 iniciativas, solo 18.301 se encuentran en ruta de implementación activa (Agencia de Renovación del Territorio, 2024). Para la Defensoría del Pueblo, que ha elaborado un informe de seguimiento a los programas,

> preocupa el ritmo de avance, si se considera que, a siete años de la implementación del Acuerdo de Paz, menos del 50% de las iniciativas han iniciado un proceso de gestión, sin que ello indique necesariamente indique que se encuentra en curso la ejecución de proyectos para dichas iniciativas o que su implementación hubiera finalizado (Defensoría del Pueblo, 2024: 24).

Aunque ahora el avance no sería de menos del 50%, sino del 55%, teniendo en cuenta que, para la fecha del informe de la Defensoría —esto es, febrero de 2024— la Agencia reportaba de cerca de 14.000 iniciativas activas —es decir, cerca de 4.000 proyectos menos—, sigue siendo válida la preocupación que manifiesta el ente de control, pues el término de vigencia establecido por ley es de diez años, lo que puede significar que para el 2028 los planes en curso queden desfinanciados y las iniciativas que no hayan comenzado a ejecutarse para esa fecha no puedan hacerlo nunca.

e) La creación de la Jurisdicción Agraria y Rural. Los puntos 1.1.5 y 1.1.8 del Acuerdo Final de Paz establecen la necesidad de crear una jurisdicción particular para resolver los conflictos agrarios en el país, ya que hasta ahora en Colombia las disputas agrarias y rurales son resueltas por los jueces civiles ordinarios, quienes tienen bajo su competencia un número variado de temas, que van desde la propiedad intelectual y los derechos del consumidor hasta los procesos de sucesión y los de responsabilidad médica.

Con la creación de la Jurisdicción agraria se espera que jueces y magistrados especializados resuelvan de manera exclusiva los procesos relacionados con la

propiedad, ocupación, posesión y mera tenencia de *predios agrarios*, entendiendo estos últimos como aquellos ubicados en suelo rural conforme a los esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio, o los que tengan vocación agraria por su destinación de uso para fines agrícolas. Los juzgados y Tribunales también deberán conocer asuntos relacionados con contratos de aparcería, procesos sobre servidumbres agrarias, de aquellos asuntos relacionados con las actuaciones de la Agencia Nacional de Tierras y otras controversias de carácter agrario.

Esta nueva jurisdicción se sumaría a las que ya existen en la Rama judicial del país: la Jurisdicción Ordinaria, la Jurisdicción Constitucional, la Jurisdicción Contenciosa - Administrativa, la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz.

El inicio para su implementación se formalizó mediante el Acto Legislativo No. 03 de 2023, que modifica la Constitución Política y establece la Jurisdicción Agraria y Rural. Posteriormente, en agosto de 2024 se radicó el proyecto de Ley 183 de 2024, por medio del cual "se determinan las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones" (Proyecto de Ley 183, 2024). En diciembre de 2024 las Comisiones Primeras de la Cámara de Representantes y el Senado de la República dieron su aprobación al Proyecto, por lo que se esperan los debates ante las plenarias de Cámara y Senado durante el primer semestre de 2025, cuando se espera su aprobación definitiva.

Aunque no se ha convertido aún en Ley de la República, vale la pena destacar algunos apartes del Proyecto de Acto Legislativo que establecen reglas particulares que pueden beneficiar a la población campesina:

> Para conseguir la plena realización de la justicia en el campo, las autoridades judiciales adoptarán todas las medidas procesales necesarias para garantizar la igualdad material y el acceso a los sujetos de especial protección constitucional. En los casos en que existan conflictos entre sujetos de especial protección constitucional se deben realizar los máximos esfuerzos para garantizar de manera plena los derechos de todos los sujetos (Proyecto de Ley 183, 2024: art. 15.1).

Así mismo, el Proyecto establece un *amparo de pobreza*, que consiste en la asistencia judicial gratuita y en la exoneración de todos los costos y gastos del proceso a favor de toda persona que no se halle en capacidad de atender económicamente estos montos, y "especialmente a los campesinos, trabajadores con vocación agraria […] y las víctimas del conflicto, sea demandante, demandado o interviniente a cualquier título en el proceso" (Proyecto de Ley 183, 2024: art. 20).

Finalmente, entre otros mecanismos incluidos en el Capítulo 1 del Acuerdo Final sobre la Reforma Rural Integral (RRI), se encuentran los siguientes:

> • Subsidio integral para compra: se otorgará un subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres.
> •Crédito especial para compra: se abrirá una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras por parte de la población beneficiaria con medidas especiales para las mujeres rurales.
> •Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 del Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria (Gobierno Nacional, et al., 2016: 15).

2.3.3. Enfoque diferencial de género en los trámites de justicia transicional

Entenderemos aquí como enfoque diferencial de género en el contexto de la justicia transicional aquel que "busca que se reconozcan, en el marco de la atención y reparación especial, las relaciones desiguales entre hombres y mujeres y las discriminaciones históricas que estas últimas han padecido como consecuencia de roles socialmente atribuidos" (Fuentes López, 2016:177) con el fin de avanzar en un tratamiento normativo más equitativo y promover la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.

En el capítulo 1 de esta tesis veíamos cómo el conflicto armado y la guerra han perjudicado de manera diferencial y grave a las mujeres. En este contexto, tanto la legislación como la jurisprudencia constitucional han incluido medidas de protección y tratamiento particular a su favor con el fin de evitar nuevas violencias en razón del género y garantizar el acceso a los derechos fundamentales y a los mecanismos de reparación en condiciones de igualdad. Lo anterior, teniendo en cuenta que la discriminación contra la mujer no cesa con el hecho victimizante que la obliga a desplazarse o a abandonar su tierra, sino que, por el contrario, las "mujeres desplazadas encuentran más obstáculos que los hombres cuando reclaman su derecho a la restitución de tierra y propiedad" (Meertens, 2011: 43). Parte de la explicación sobre el origen de estos impedimentos la ofrece la propia Corte Constitucional en uno de los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025:

> Dado que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las mayores dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos (CC, Auto 092/08:2008).

En la búsqueda de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), declarado en la sentencia T-025 de 2004, el Tribunal expidió el Auto 092 de 2008 que sirvió como precedente y estándar de protección a favor de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia. En dicho auto, la Corte adopta medidas de protección específica a favor de las mujeres desplazadas, partiendo de la premisa de que estas tienen mayor riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio por los actores armados ilegales. Así, la Corte ordenó la adopción del *Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas*, cuyos lineamientos, desarrollados en el Auto 237 de 2008, son los siguientes:

1. La prohibición de imponer cargas administrativas o probatorias incompatibles con la situación de indefensión y vulnerabilidad de las mujeres desplazadas.

2. Aplicar políticas y acciones positivas para las mujeres desplazadas adjudicatarias y beneficiarias de subsidios de tierra y acompañamiento institucional.
3. Adoptar medidas de seguimiento a las acciones de protección y garantizar la participación, la información y la protección de las mujeres que reclamen sus bienes, para eliminar los factores de vulnerabilidad.
4. Elaborar una cartografía de situaciones de mayor vulnerabilidad personal y familiar (viudas, jefas de hogar, presencia de niñas/adolescentes, formalidad o no de la relación marital).
5. Tomar medidas de protección no sólo de predios sino de las mujeres desplazadas y sus organizaciones que denuncian las situaciones irregulares de sus tierras abandonadas.
6. Tomar medidas para aliviar los costos de transporte, diligencias y asistencia jurídica para las mujeres que quieren recuperar sus tierras.
7. Aplicar políticas y acciones positivas para las mujeres desplazadas adjudicatarias y beneficiarias de subsidios de tierra y acompañamiento institucional.
8. Capacitar a funcionarios en enfoque diferencial de género (CC, Auto 237/08: 2008).

Siguiendo los parámetros dictados por la Corte Constitucional, tanto la Ley 1448 de 2011 como su Decreto reglamentario (4829 de 2011) incluyen una serie de principios y reglas de procedimiento en el trámite de restitución de tierras despojadas y abandonadas por causa del conflicto armado a favor de las mujeres reclamantes. Asimismo, la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras (URT), encargada de ejecutar la política sobre esta materia, expidió la Resolución 080 de 2013 con el fin de "avanzar en la formulación y ejecución de acciones afirmativas[133] que permitan reconocer las complejidades sociológicas y jurídicas que rodean los casos de las mujeres". Entre las medidas especiales adoptadas se encuentran las siguientes: *i*) atención preferencial para las mujeres durante todo el trámite administrativo (registro, documentación, recolección de pruebas y sustanciación de la solicitud), *ii*) priorización de la atención a favor de las mujeres solicitantes respecto de los beneficios en materia de créditos agropecuarios, capacitación y subsidios; y *iii)* implementación de medidas especiales de protección en caso de riesgo contra la integridad o la vida.

[133] Recordemos que las acciones afirmativas, como las medidas de enfoque diferencial, buscan "favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o bien de lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación" (Corte Constitucional, 2006).

La Ley 1448 también establece la obligación de aplicar el enfoque diferencial al trámite judicial, en el que los jueces deben ordenar la titulación conjunta de la propiedad, aunque en el documento original aparezca uno de los cónyuges. Igualmente deben adoptar las medidas complementarias en la sentencia a favor de las mujeres solicitantes.

Por otra parte, el texto del Acuerdo Final de Paz de 2016 incorporó el enfoque de género de manera trasversal en todos los puntos del texto y, conforme con el marco normativo internacional, incluyó entre sus principios el reconocimiento de las mujeres "como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra" (Gobierno Nacional, et al., 2016: 12). Este criterio se materializa en el capítulo referido a la Reforma Rural Integral, el cual contiene medidas para la titularidad y formalización de la tierra. Allí se especifica que "deben tenerse en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, y de las mujeres en todo su ciclo vital" (Gobierno Nacional et al., 201611).

Así mismo, la Ley 1922 de 2018, por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz, establece una cláusula remisoria que dice que "en todos los procesos que se adelanten ante la JEP se garantizarán los derechos de las víctimas de violencia basada en género y en especial la violencia sexual de conformidad con lo previsto en el bloque de constitucionalidad" (Ley 1922, 2018:72).

Pese a estos importantes avances normativos, en la práctica las mujeres siguen teniendo dificultades para acceder al derecho a la reparación en materia de tierras en el país. El Centro de Investigación y Educación Popular CINEP (2016b) ha recogido algunas: *i*) el reconocimiento de la propiedad a favor de la mujer sigue supeditado a la prueba del vínculo conyugal con el titular del predio, sin reconocer la relación económica y productiva de la mujer con la tierra despojada o abandonada. En los casos

en los que la mujer no tiene cómo demostrar la existencia de la relación marital la posibilidad de acceder a la restitución es muy reducida; *ii*) falta de preparación y capacitación de los funcionarios públicos en temas de género, lo que generalmente deriva en la revictimización de las mujeres solicitantes, *iii*) en la etapa judicial, aunque se reconoce a favor de ambos cónyuges la titulación de la propiedad, no pasa lo mismo con las medidas complementarias que acompañan a la restitución.

En conclusión, la efectividad de la norma y de las medidas de enfoque diferencial están condicionadas por la evolución de los patrones culturales e institucionales y por la articulación de las políticas públicas entre las entidades encargadas de implementarlas. Es necesario superar la producción normativa e incentivar prácticas integrales de equidad de género en el campo, porque, "aunque las mujeres pueden administrar directamente sus bienes desde la década de los treinta, la práctica más extendida es que sean los hombres quienes se encarguen de estas labores" (Guzmán y Chaparro, 2013: 21).

3. Indicadores de reconocimiento del derecho a la tierra en el marco de la justicia transicional a favor de los campesinos en Colombia

Hasta este punto hemos visto cómo la legislación colombiana ha incorporado instrumentos internacionales de derechos humanos y ha desarrollado una legislación propia para reconocer una protección particular tanto a favor del sujeto campesino como del derecho a la tierra, reconocimiento que se ha reflejado también en las normas que componen el marco jurídico de la justicia transicional.

Para llevar a cabo el análisis de la calidad de dicho reconocimiento, que es el fin principal de esta tesis, hemos querido adaptar una herramienta de evaluación de la política pública con un enfoque cualitativo para determinar cómo y en qué aspectos las normas de justicia transicional representan un avance, un estancamiento o un retroceso respecto de las normas y principios internacionales, así como de la

legislación nacional anterior, es decir, aquella que no forma parte del marco transicional.

Para cumplir este objetivo tomaremos como pautas el texto *Indicadores de derechos humanos, guía para la medición y la aplicación* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2012) y la *Guía para la elaboración de indicadores de derechos humanos para la cooperación al desarrollo*, de Gómez Marín y Blanca Quesada (2019). Los indicadores son "fuentes de información concreta sobre el estado o grado de disfrute de un derecho humano" (Gómez Marín y Blanca Quesada, 2019:7) que permiten hacer seguimiento y evaluar la promoción, la protección y el nivel de satisfacción de uno o varios derechos, o de una política de derechos. Los indicadores también permiten "transformar informaciones complejas en datos fáciles de comprender" (Ribeiro do Nascimento, 2019:262).

La metodología recomendada por los autores consta de dos pasos:

Paso uno: selección de *atributos*. Los atributos son los elementos o la forma de materialización de los derechos. Por ejemplo, respecto del derecho a la vida, contenido en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se pueden definir cuatro atributos, a saber: "privación arbitraria de la vida", "desapariciones de personas", "salud y nutrición" y "pena de muerte" (ACNUDH, 2012:35)".

Los atributos de un derecho se construyen a partir de referencias normativas internacionales o nacionales que sirven para comparar, medir o evaluar el derecho o la política objeto de estudio. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destaca tres consideraciones que deben guiar la selección de los atributos:

1. En la medida de lo posible, los atributos deben basarse en una lectura exhaustiva de la norma, comenzando con las disposiciones en los tratados internacionales básicos de derechos humanos, de manera que ninguna parte de la norma se pase por alto sea en

la elección de los atributos de un derecho humano particular o en la definición de los indicadores respecto de ese derecho;
2. En la medida de lo posible, los atributos del derecho humano deben reflejar de manera colectiva la esencia de su contenido normativo y no ser demasiado numerosos; su articulación debe contribuir a la identificación ulterior de los indicadores pertinentes, y
3. En la medida de lo posible, el alcance de los atributos no debe solaparse con otros. En otras palabras, los atributos seleccionados deben ser mutuamente excluyentes (ACNUDH, 2012:35).

En este sentido, la afectación de algunos de los atributos de un derecho supondría una violación directa del ámbito material de protección de dicho derecho.

Paso dos: identificación de los *indicadores*. Estos "deben ofrecernos la información concreta sobre el grado de realización de un determinado derecho humano" (Gómez Marín y Blanca Quesada, 2019:18). La literatura disponible sobre el tema diferencia dos categorías de indicadores, los cuantitativos y los cualitativos:

> Los primeros utilizan información cuantitativa para ilustrar la implementación de un derecho, son las estadísticas, pueden ser expresados en forma de números, porcentajes o índices; los segundos se refieren a una noción más temática, descriptiva o categórica, que da cuenta de una información relevante para un derecho específico, por ejemplo, las medidas normativas que un Estado ha tomado en relación a un derecho (Ribeiro do Nascimento, 2019: 267).

Tanto dentro del enfoque cualitativo como del cuantitativo podemos encontrar los siguientes tres tipos de indicadores que evalúan las distintas facetas de implementación de una política pública o de un derecho humano:

a) Indicadores estructurales: evalúan el nivel de compromiso de los garantes de los derechos, es decir, los Estados, con las normas de derechos humanos, y "atiende[n] específicamente al marco legal e institucional, comparándolo con los estándares internacionales". Por ejemplo, con respecto al derecho a la educación, los indicadores estructurales que podrían establecerse serían los siguientes: "tratados internacionales pertinentes para el derecho a la educación ratificados por el Estado", o "cobertura del derecho a la educación en la Constitución u otras formas de legislación superior" (Gómez Marín y Blanca Quesada, 2019: 18). Este tipo de indicadores establecen el

nivel de correspondencia entre las normas internacionales que protegen un determinado derecho con la legislación interna, verificando si, por ejemplo, incorpora los requisitos mínimos de protección, o si establece mecanismos y procedimientos de promoción de dicho derecho. Algunos de los objetivos del uso de indicadores estructurales son:

1. Determinar las lagunas de la legislación interna respecto de la legislación internacional de derechos humanos y las obligaciones del Estado parte en relación con los tratados de derechos humanos;
2. Determinar las lagunas en la documentación de política pública sobre la cuestión que se examina en relación con las mejores prácticas internacionales;
3. Determinar las prácticas acostumbradas y las instituciones internas que se consideren pertinentes para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos (ACNUDH, 2012: 96).

b) Indicadores de proceso: a través de estos se evalúa el esfuerzo del Estado por cumplir sus obligaciones frente a un derecho humano. La materialización de los compromisos internacionales requiere de la puesta en marcha de procedimientos institucionales como la asignación del presupuesto o la creación de nuevos organismos y plazas de personal que conduzcan al cumplimiento de los objetivos de una política pública en particular. Una vez expedida la ley que contempla la protección de un derecho, los indicadores de proceso miden la conducencia y utilidad de los mecanismos de los que se vale el Estado para garantizar su cumplimiento. Generalmente, en la construcción de este tipo de indicadores se utilizan datos estadísticos para conocer las condiciones y necesidades de los grupos de población destinatarios, así como para evaluar el impacto que las medidas implementadas pudieran tener a largo o corto plazo. Por ejemplo, un indicador de proceso del derecho a la salud podría ser la "proporción de escolares que reciben educación sobre cuestiones de salud y nutrición"; o, en el caso del derecho a no ser sometido a tortura, un indicador podría ser la "proporción de personal de custodia investigado formalmente por abusos físicos y no físicos o delitos cometidos contra personas detenidas o recluidas" (ACNUDH, 2012: 41).

b) Indicadores de resultado: miden el impacto concreto de los esfuerzos realizados por el Estado para garantizar el cumplimiento de un derecho. Por ejemplo, en el caso del derecho a no ser sometido a tortura o tratos crueles que hemos usado antes, un indicador de resultado podría ser "el número reportado de casos de tortura o tratos crueles", o bien, "el número reportado de ingresos y salidas de una privación arbitraria de la libertad durante un período de referencia" (ACNUDH, 2012: 42). En estos casos no es posible el uso de metodología cualitativa por cuanto los resultados deben ser cuantificables.

En definitiva, mientras que los indicadores estructurales evalúan el grado de adaptación o incorporación a la política interna de unos estándares internacionales o nacionales específicos frente a la protección de un derecho, los indicadores de proceso valoran las medidas y procedimientos con los que se pretende garantizar su cumplimiento. Finalmente, los resultados de dichas medidas se miden a través de los indicadores específicos de resultado.

3.1. Aplicación de la metodología en el caso concreto del reconocimiento del derecho a la tierra a favor de la población campesina en la justicia transicional en Colombia

En el caso que nos ocupa, para entender el alcance del reconocimiento que otorga el marco jurídico transicional al derecho a la tierra a favor de los campesinos y campesinas en Colombia, adaptaremos, como hemos dicho, la metodología de los indicadores, pero limitándonos a la construcción de *indicadores estructurales*, teniendo en cuenta que no es el propósito de esta tesis evaluar la conducencia de los procedimientos fijados por las norma de la justicia transicional ni tampoco medir la efectividad de sus resultados.

Teniendo en cuenta las diferencias sustanciales que existen entre el derecho fundamental al acceso progresivo a la propiedad de la tierra, consagrado en el artículo 64 de la Constitución Política de 1991 y el derecho fundamental a la restitución de tierras, nos serviremos de dos esquemas individuales. Al final de cada proceso evaluaremos la inclusión del enfoque diferencial campesino en la legislación transicional.

Paso uno: selección de atributos. Según la metodología estándar, las fuentes para la selección de los atributos son las normas de derecho internacional. Sin embargo, en este caso le sumaremos normas de carácter constitucional y algunas reglas jurisprudenciales del derecho a la tierra. Así mismo, incluiremos algunos puntos específicos de las demandas del movimiento campesino, teniendo en cuenta su importancia e influencia en la evolución normativa del derecho a la tierra. La inclusión de la voz de las organizaciones campesinas en la formación de los atributos del derecho a la tierra obedece también a lo dicho por Häberle, cuando afirma que una Constitución "no es solo un conjunto de reglas jurídicas, sino también expresión de la herencia cultural de un pueblo, fundamento de sus esperanzas y espejo de su identidad" (Valadés, 2006: 174), y en este sentido

> cualquiera que viva la norma contribuye en primera y última instancia a su interpretación: así, el ciudadano que interpone un juicio de amparo, una petición, o una acción popular como la que establece la creativa Constitución de Colombia, lo mismo que el ser humano que pone a prueba los límites de la libertad de religión (Valadés, 2006: 175).

Siguiendo criterios de relevancia (de acuerdo con lo visto en esta tesis) y recurrencia, extraeremos del conjunto de fuentes una lista con los mandatos específicos de protección de los dos derechos mencionados, que compilaremos y unificaremos en un catálogo final de atributos del derecho.

DERECHO AL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA	
FUENTE	**MANDATO ESPECÍFICO DE PROTECCIÓN**
TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES: **Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948), artículo 17**	Acceso a la propiedad de la tierra de forma individual o colectiva. Autonomía territorial en el ejercicio de la propiedad colectiva de la tierra.

Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018), artículo 17 **Convención Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (1969), artículo 21**	Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra (propiedad, posesión, ocupación y la mera tenencia). Protección frente a la perturbación ilegítima del ejercicio de la propiedad (o cualquier forma de tenencia) en contextos de violencia y conflicto armado.
Constitución Política de 1991, artículo 64	Acceso a la propiedad de la tierra de forma individual o colectiva. Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad.
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: **Sentencia C-623 de 2015 y Sentencia C-644 de 2012**	Acceso a la tierra de forma individual o colectiva. Concesión de créditos y subsidios para la compra de tierra y el desarrollo de proyectos agrícolas. Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad. Asistencia técnica y empresarial para el desarrollo productivo de la tierra.

	Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra (propiedad, posesión, ocupación y la mera tenencia).
LEGISLACIÓN [134]: **Ley 160 de 1994**	Acceso a la tierra de forma individual o colectiva. Concesión de créditos y subsidios para la compra de tierra y el desarrollo de proyectos agrícolas. Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad. Asistencia técnica y empresarial.
DEMANDAS ACTUALES DEL MOVIMIENTO CAMPESINO: **Mandato Agrario o Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria de 2003** **Pliego de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular de 2014**	Acceso a la propiedad de la tierra de forma individual o colectiva. Autonomía territorial en el ejercicio de la propiedad colectiva de la tierra. El reconocimiento del enfoque diferencial de género en el acceso a la tierra. Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad.

[134] El criterio de selección de las normas de la legislación interna ha sido su vigencia en el momento de la entrada en vigor de las normas de justicia transicional, así como su trascendencia en el establecimiento de pautas de reconocimiento del derecho a la tierra a favor de la población campesina.

	Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra (propiedad, posesión, ocupación y la mera tenencia).

Atributos seleccionados del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra:

- ✓ Acceso a la propiedad de la tierra de forma individual o colectiva.
- ✓ Protección frente a la perturbación ilegítima del ejercicio de la propiedad (o cualquier forma de tenencia) en contextos de violencia y conflicto armado.
- ✓ Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra (propiedad, posesión, ocupación y la mera tenencia).
- ✓ Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad.

DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	
FUENTE	**MANDATO ESPECÍFICO DE PROTECCIÓN**
TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES: **Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018), artículo 17** **Principios Rectores de los desplazamientos internos, conocidos como *Principios Deng* (1998), principio 21** **Principios sobre la restitución de las**	Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra (propiedad, posesión, ocupación y la mera tenencia). Protección frente a la perturbación ilegítima del ejercicio de la propiedad (o cualquier forma de tenencia), en contextos de violencia y conflicto armado. Derecho al retorno y a la restitución jurídica y material del predio. Acceso a una compensación o indemnización para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible.

viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, conocidos como *Principios Pinheiro* (2005), principios 2.2, 4.2, 4.3, 10.2	Restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y abandono de la tierra. Restitución como derecho autónomo. El reconocimiento del enfoque diferencial de género en el acceso a la restitución de la tierra. Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad. Derecho a un retorno voluntario. Derecho a un retorno en condiciones de seguridad. Derecho al acceso a la justicia y a los recursos judiciales para solicitar la restitución de los predios. Protección estatal de los ocupantes secundarios de los predios abandonados contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal.
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: **Sentencias C-715 de 2012, Sentencia C-795 de 2014 y Sentencia T-679 de 2015**	Restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y abandono de la tierra. Restitución como derecho autónomo.

	Acceso a una compensación o indemnización para aquellos casos en los que la restitución fuere materialmente imposible. Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad. Derecho a un retorno voluntario. Derecho a un retorno en condiciones de seguridad.
DEMANDAS ACTUALES DEL MOVIMIENTO CAMPESINO: **Mandato Agrario o Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria de 2003** **Pliego de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular de 2014**	Derecho al retorno y a la restitución jurídica y material del predio. Derecho a un retorno en condiciones de seguridad. Protección frente a la perturbación ilegítima del ejercicio de la propiedad (o cualquier forma de tenencia) en contextos de violencia y conflicto armado. Derecho a la reparación integral cuando se haya despojado o desplazado al propietario (entiéndase cualquier otra forma de tenencia) de la tierra.

Atributos seleccionados del derecho a la restitución de tierras:

- ✓ Derecho al retorno y a la restitución jurídica y material del predio.
- ✓ Derecho a un retorno en condiciones de seguridad.

- ✓ Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad.
- ✓ Restitución como derecho autónomo.
- ✓ Acceso a una compensación o indemnización para aquellos casos en los que la restitución fuere materialmente imposible.

Paso dos: identificación de los indicadores. La construcción de los indicadores la haremos igualmente por separado para cada uno de los derechos mencionados. Aunque los autores refieren que generalmente a cada atributo del derecho corresponde un indicador, aquí en algunos casos, según la necesidad, crearemos más de un indicador por atributo.

DERECHO AL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA	
ATRIBUTO DEL DERECHO	**INDICADORES**
Acceso a la propiedad de la tierra en forma individual o colectiva	1. La norma reconoce el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. 2. La norma promueve formas colectivas o asociativas de la propiedad a favor del campesinado.
Protección frente a la perturbación ilegítima del ejercicio de la propiedad (o cualquier forma de tenencia), en contextos de violencia y conflicto armado	3. La norma dispone medidas particulares de prevención a favor de los habitantes de las zonas en el desplazamiento forzado o el abandono forzado de la tierra. 4. La norma dispone medidas particulares de protección a favor de los habitantes de las zonas rurales en el caso de que se haya producido el desplazamiento forzado o el abandono forzado de la tierra.
Seguridad jurídica de las diferentes formas de	5. La norma establece mecanismos específicos de protección jurídica y material de las diferentes

tenencia de la tierra (propiedad, posesión, ocupación y la mera tenencia)	formas de tenencia de la tierra a favor de la población campesina. 6. La norma dispone de una institucionalidad específica y adecuada encargada de tramitar las disputas relacionadas con la tenencia de la tierra rural.
Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la vida en condiciones de dignidad	7. La norma establece medidas específicas para garantizar el acceso a derechos y a la dotación de bienes mínimos necesarios para desarrollar el proyecto de vida campesina, tales como el derecho a la salud y a la educación en contextos rurales, así como el acceso a redes de energía, conectividad y transporte.

DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	
ATRIBUTO DEL DERECHO	**INDICADORES**
Derecho al retorno y a la restitución jurídica y material del predio	1. La norma reconoce el derecho a la restitución de tierras. 2. La norma establece mecanismos judiciales o administrativos específicos para garantizar la restitución jurídica y material de los predios abandonados en el contexto del conflicto armado interno.
Derecho a un retorno en condiciones de seguridad	3. La norma dispone medidas específicas de seguridad para proteger la vida y la integridad de las víctimas y campesinos y la de sus familias, que deciden retornar al predio.
Acceso a bienes y derechos conexos que permitan la	4. La norma establece medidas específicas para garantizar el acceso a derechos y a la dotación

vida en condiciones de dignidad	de bienes mínimos necesarios para desarrollar el proyecto de vida campesina, tales como el derecho a la salud y a la educación en contextos rurales, así como el acceso a redes de energía, conectividad y transporte.
Restitución como derecho autónomo	5. La norma reconoce el carácter autónomo de la restitución, garantizando el derecho independientemente de que las víctimas del desplazamiento o el despojo decidan libre y voluntariamente retornar al predio.
Acceso a una compensación o indemnización para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible	6. La norma dispone de mecanismos específicos para garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada en los casos en los que no es posible efectuar la restitución jurídica y material del predio.

Último paso: ejercicio de verificación del cumplimiento de los indicadores.

Una vez definidos los elementos mínimos de materialización del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra y del derecho a la restitución de tierras, seguiremos con la última fase del análisis, la cual, aunque no se encuentra en los textos que hemos tomado como referencia, ha sido creada aquí ex profeso para contrastar los indicadores con el contenido normativo transicional. Para facilitar la evaluación de los niveles de reconocimiento que hace la norma, clasificaremos dichos niveles como (*i*) *nulo* (señalado con color rojo en las tablas), en el caso de que la norma no lo contemple; (*ii*) *restringido* (señalado con color amarillo), en el caso de que la norma solo anuncie la protección del derecho, pero que no lo desarrolle, o en el caso de que la norma reconozca solo una parte del indicador; y (*iii*) *amplio* (señalado con color verde), en el caso de que la norma reconozca el indicador tal y como ha sido planteado, o incluso extienda su ámbito de protección. De esta manera tendremos una idea aproximada del grado de incorporación de los estándares mínimos de protección del derecho a las normas de la justicia transicional y sus decretos reglamentarios.

DERECHO AL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA			
INDICADORES	**Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz**	**Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**	**Acuerdo Final de Paz y Reforma Rural Integral**
La norma reconoce el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra	**Nulo**	**Nulo**	**Amplio** Punto 1, numeral 1.1.1., numeral 1.1.2., numeral 1.1.10.
La norma promueve formas colectivas o asociativas de la propiedad a favor del campesinado	**Nulo**	**Restringido** Artículo 32; parágrafo 1; artículo 95; artículo 151	**Amplio** Punto 1, numeral 1.1.10.
La norma dispone medidas particulares de prevención a favor de los habitantes de las zonas en el desplazamiento forzado o el abandono forzado de la tierra	**Restringido** Artículo 49.7	**Restringido** Artículo 9, artículo 27, artículo 31	**Amplio** Punto 1, numeral 1.1.8., numeral 1.1.9., Punto 2, numeral 2.1.2., numeral 2.1.2.1.
	Nulo	**Restringido**	**Nulo**

La norma dispone medidas particulares de protección a favor de los habitantes de las zonas rurales en el caso de que se haya producido el desplazamiento forzado o el abandono forzado de la tierra		Artículo 47 y siguientes	
La norma establece mecanismos específicos de protección jurídica y material de las diferentes formas de tenencia de la tierra a favor de la población campesina	**Nulo**	**Nulo**	**Amplio** Principios del Punto 1, numeral 1.1.5.
La norma dispone de una institucionalidad específica y adecuada encargada de tramitar las disputas relacionadas con la tenencia de la tierra rural	**Nulo**	**Nulo**	**Amplio** Punto 1, numeral 1.1.5. F y Proyecto de Ley 183 de 2024
La norma establece medidas específicas para garantizar el acceso a derechos y a la dotación de bienes mínimos necesarios para desarrollar el proyecto de vida campesina, tales como el derecho a la salud y a la educación en contextos rurales, así como el	**Nulo**	**Nulo**	**Amplio** Punto 1, numeral 1.2., numeral 1.3.1., numeral 1.3.2., numeral 1.3.3.

acceso a redes de energía, conectividad y transporte			
Inclusión del enfoque diferencial campesino	**Nulo**	**Amplio**	**Amplio**

La mayor parte del cuadro, que se aprecia en color rojo y amarillo, da cuenta de que es el Acuerdo Final de Paz de 2016 el que garantiza de manera amplia la protección mínima del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra a favor del campesinado. Esto se debe a que ni la Ley 975 de 2005 ni tampoco la Ley 1448 de 2011 contienen normas relativas a la Reforma Rural, marco jurídico específico de regulación para el derecho de acceso a la tierra, un derecho que, aunque fundamental, no suele reglamentarse en contextos de transición.

En este sentido, el Acuerdo Final adopta el carácter *transformador* del derecho a la reparación para no limitar la protección de las víctimas y de los campesinos-víctimas a las consecuencias del conflicto, sino extenderla a las causas que lo originaron. El texto del Acuerdo Final tampoco puede asimilarse en su contenido a una ley de justicia transicional. Es más un pacto que una ley, con las bases fundamentales sobre las cuales habrán de elaborarse las leyes y las instituciones que lo desarrollan. Serán estas las que especifiquen el alcance de protección del texto.

El amplio reconocimiento que el texto del Acuerdo Final hace de la mayoría de los indicadores garantiza, por lo menos en el plano de lo formal, la protección de los mismos, por dos razones: (*i*) el texto del Acuerdo ha sido incorporado al texto de la Constitución de 1991, como hemos dicho, a través del Acto Legislativo 01 de 2012, conocido como *Marco Jurídico para la Paz*; y (*ii*) el mismo texto del Acuerdo incluye mecanismos internacionales de implementación y verificación y una Comisión

Nacional de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

Por otra parte, el indicador que hace referencia a las medidas particulares de protección a favor de los habitantes de las zonas rurales ha sido el único que, tras el análisis, aparece con un reconocimiento restringido en el marco jurídico transicional. No obstante, esta situación se puede revertir eventualmente si en el futuro su protección se desarrolla jurisprudencialmente o si se incluye en la reglamentación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz.

EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS			
INDICADORES	**Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz**	**Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**	**Acuerdo Final de Paz y Reforma Rural Integral**
La norma reconoce el derecho a la restitución de tierras	**Restringido** Artículo 46 de la norma y artículos 23 y siguientes del Decreto 176 de 2008.	**Amplio** Artículo 72 y siguientes	**Amplio** Punto 1, Punto 5, numeral 5.1.3.5., numeral 5.1.3.6.
La norma establece mecanismos judiciales o administrativos específicos para garantizar la restitución jurídica y material de los predios abandonados en el contexto del conflicto armado interno	**Nulo**	**Amplio** Artículo 76 y siguientes	**Amplio** Punto 1, Punto 5, numeral 5.1.3.5., numeral 5.1.3.6.

La norma dispone medidas específicas de seguridad para proteger la vida y la integridad de las víctimas y campesinos y la de sus familias, que deciden retornar al predio	**Nulo**	**Amplio** Artículo 76	**Amplio** Punto 2, numeral 2.1.2.2., Punto 3, numeral 3.4., Punto 5, numeral 5.1.3.5., numeral 5.2.2.
La norma establece medidas específicas para garantizar el acceso a derechos y a la dotación de bienes mínimos necesarios para desarrollar el proyecto de vida campesina, tales como el derecho a la salud y a la educación en contextos rurales, así como el acceso a redes de energía, conectividad y transporte	**Nulo**	**Amplio** Artículo 91	**Amplio** Punto 1, numeral 1.2., numeral 1.3.1., numeral 1.3.2., numeral 1.3.3.
La norma reconoce el carácter autónomo de la restitución, garantizando el derecho independientemente de que las víctimas del desplazamiento o el despojo decidan libre y	**Nulo**	**Amplio** Artículo 28	**Amplio** Punto 1, numeral 1.1.7., Punto 5, numeral 5.1.3.5.

voluntariamente retornar al predio			
La norma dispone de mecanismos específicos para garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada en los casos en los que no es posible efectuar la restitución jurídica y material del predio	**Nulo**	**Amplio** Artículo 72, artículo 76	**Nulo**
Inclusión del enfoque diferencial campesino	**Nulo**	**Amplio**	**Amplio**

Respecto a la protección del derecho a la restitución de tierras, el cuadro refleja una perspectiva de protección mucho más robusta que en el caso del derecho al acceso a la propiedad de la tierra, y esto se debe, en parte, a que la restitución es un derecho que cobra especial vigencia en contextos transicionales, por estar estos precedidos de escenarios de desplazamiento y despojo.

Según los resultados que aparecen en la tabla, son dos las normas de justicia transicional que reconocen, de forma ampliada, la protección del derecho a la restitución: la Ley 1448 de 2011, que ha sido diseñada específicamente para garantizar el derecho a la restitución de las víctimas del conflicto, con instituciones, trámites y mecanismos propios; y el Acuerdo Final de Paz, que ha ampliado el alcance de protección del derecho en el marco de las medidas de reparación y garantías de no repetición a favor de las víctimas del conflicto armado. Así, la ley 1448 de 2011, como

norma específica de restitución de tierras, cumple con todos los indicadores de forma amplia, incluyendo, además, el enfoque diferencial campesino. Lo mismo podría decirse del Acuerdo Final de Paz, que, salvo por el indicador que se refiere a la disposición de mecanismos específicos para garantizar la compensación o indemnización, reconoce de forma amplia los demás elementos de protección del derecho a la restitución.

En términos generales, la Ley de Justicia y Paz ha supuesto un nulo o restringido reconocimiento de los estándares mínimos de protección de los derechos al acceso y a la restitución de la tierra a pesar de incorporar en su articulado y en su Decreto reglamentario 176 de 2008 mecanismos específicos de reparación y de restitución de bienes inmuebles a favor de las víctimas del desplazamiento y el despojo. El problema no ha sido su implementación —pues, como hemos dicho, la evaluación de la misma no es el objeto de esta tesis—, sino su diseño y la falta de correspondencia con las normas internacionales y nacionales y las reglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional que rigen la materia. Así mismo, y en concordancia con dichas limitaciones, la ley tampoco ha incluido el reconocimiento del enfoque diferencial campesino.

Ninguno de los indicadores, tanto los del derecho al acceso a la tierra como los de la restitución, alcanzó la calificación de *amplio* en las tres normas que componen el marco normativo de la justicia transicional. No obstante, y en contraste con dicha situación, tan solo uno de todos los indicadores valorados aparece como huérfano de protección por la legislación transicional.

Antes de finalizar, consideramos necesario hacer un par de aclaraciones en cuanto a la metodología adaptada:

1. Con el ejercicio desarrollado no pretendemos establecer unos indicadores generales de protección del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a la restitución de tierras, por cuanto esta ha sido solo una adaptación con fines

valorativos de las normas analizadas en el transcurso de la tesis y limitado al caso de la población campesina.

2. Así mismo, cabe recordar que, aunque el análisis, centrado en el marco normativo de la justicia transicional, reporta la protección del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de forma efectiva solo por parte del texto del Acuerdo Final, lo cual puede ser tomado como una escasa protección en términos generales de dicho derecho a favor de la población campesina, las fuentes, es decir, las normas y la jurisprudencia, que hemos usado para la elaboración de los atributos del derecho al acceso a la tierra aplican antes, durante y después de la justicia transicional como una protección adicional y permanente del derecho y de sus titulares. Tal es el caso del artículo 64 de la Constitución Política, que establece el derecho fundamental del acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a sus titulares como sujetos de especial protección constitucional.

Finalmente, como hemos señalado con anterioridad, uno de los objetivos de la elaboración de estos indicadores estructurales es determinar las lagunas de las normas de la justicia transicional respecto de la legislación internacional y nacional que regulan la materia. Una vez concluido el ejercicio, puede apreciarse claramente cuáles son los elementos mínimos de los derechos que cuentan con un reconocimiento robusto y cuáles no.

A pesar de que los indicadores estructurales se limitan al análisis de la fase inicial del diseño y formulación de la norma, no por ello se trata de un estudio superficial, pues son las bases sobre las cuales se despliegan los procedimientos y mecanismos que darán una aplicación concreta de la protección de la ley.

CONCLUSIONES

En la búsqueda de respuestas a la cuestión fundamental que motivó esta investigación, esto es, cuál es el alcance del reconocimiento del derecho a la tierra a favor de la población campesina en el marco de la justicia transicional en Colombia, hemos hecho algunos hallazgos valiosos -a nuestro juicio- que nos permiten concluir lo siguiente:

1. En la evolución de los derechos y de las garantías constitucionales, Colombia, como otros países occidentales, ha ampliado gradualmente su catálogo tanto de derechos fundamentales como de titulares de los mismos. Siguiendo esta tendencia, tanto la población campesina como su derecho al acceso a la tierra han obtenido una protección particular: los primeros, a través del reconocimiento como sujetos de especial protección constitucional recogido en el artículo 64 de la Constitución Política; mientras que el acceso a la tierra y el derecho a la restitución de la misma, por su parte, la han obtenido a través del mismo artículo 64 y de la *cláusula de derechos innominados,* contenida en el artículo 94 del texto constitucional.
2. No obstante, el camino hacia la protección de los derechos a favor de la población campesina no ha sido fácil. La Constitución Política de 1991 nació reconociendo una protección particular y ampliada de los derechos a favor de las minorías étnicas, con instituciones y mecanismos propios para la defensa de sus derechos particulares. Sin embargo, el campesino, que no se encuentra incluido en esta categoría, y que aparecía en el texto original de la Constitución bajo el término de "trabajador agrario", tuvo que reclamar su espacio de reconocimiento por más de 30 años hasta que, mediante el Acto Legislativo 01 de 2023, se modificó el artículo 64 de la Carta y fue incluido en la categoría de sujeto de especial protección constitucional.
3. Este reconocimiento a favor de la población campesina se ha dado en virtud de su condición de víctimas del conflicto armado y de discriminación estructural, es decir, de una exclusión histórica, sistemática y recurrente que ha ido generado un déficit en su reconocimiento. Son varios los actores que han contribuido a la

ampliación de la protección particular de los campesinos en el país. En primer lugar, las organizaciones campesinas que han tratado de construir un imaginario, una idea de sí mismos, que vaya más allá de su condición de vulnerabilidad y que incluya su condición de sujetos políticos que realizan un ejercicio de ciudadanía a través de exigencias, también históricas, de participación en la vida pública del país y en las decisiones institucionales que les afectan. En segundo lugar, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que desde sus primeros fallos fue incorporando una protección cada vez más extensa del sujeto campesino, tras algunos reveses en su doctrina, decide declarar la protección particular del campesino a través de la Sentencia C-077 de 2017.

4. Así mismo, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y algunas instituciones estatales también han jugado un rol importante en el reconocimiento de la población campesina como sujeto de protección particular. Tanto el Grupo de Memoria Histórica (GMH) como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), a través de sus informes, han registrado y probado la magnitud del daño sufrido por los habitantes del medio rural durante el conflicto. Estos documentos son valiosos insumos, no solo para el ámbito académico, sino también para el judicial, para justificar y reforzar la protección de los campesinos y campesinas. También cabe mencionar a organizaciones como Dejusticia, que impulsó la acción de tutela que finalmente condujo a la elaboración conjunta del concepto de *campesino*, definición que ha supuesto un avance importante en la elaboración de modelos estadísticos que incluyan a todos los habitantes de la ruralidad de cara a la planificación de la política pública rural y agraria del país.
5. A día de hoy puede decirse que el campesino es un sujeto complejo y diverso que ha construido su identidad desde los márgenes del Estado como *campesino-víctima* y *campesino-ciudadano*, no tanto para reclamar un tratamiento diferenciado como minoría, sino para exigir el acceso pleno a sus derechos fundamentales en el marco del Estado social de derecho. Su interés no es solo contar y ser contados, sino participar y tener voz en la discusión sobre la planeación de la política rural. El reconocimiento constitucional en este sentido ha sido un logro de las organizaciones campesinas que, como tantos otros ciudadanos que acuden

diariamente a los mecanismos constitucionales de defensa de los derechos fundamentales, han encontrado en la Constitución Política de 1991 un instrumento para avanzar en su inclusión, protección y participación.

6. Por otra parte, la importancia que el vínculo con la tierra tiene para la formación de esa definición del sujeto campesino es fundamental, pues esa estrecha y diversa relación del campesino con la tierra hace especialmente compleja la planificación de las políticas públicas dirigidas a solucionar el problema agrario. No se trata de la relación a menudo idealizada por la academia, sino más bien de una relación práctica y crudamente dura a causa de las condiciones históricas en las que el campesino colombiano ha desarrollado hasta hoy su labor económica y su vida comunitaria en un entorno marcado por la pobreza y la violencia. Paradójicamente, estas condiciones de pobreza y violencia, unidas a la falta de formación de los campesinos, lejos de romper su vínculo con la tierra, hacen que su dependencia económica y social con la tierra acabe siendo incluso mayor, pues el campo no es solo el lugar en el que producen y obtienen su comida, sino el único en donde saben y pueden hacerlo; no es solo el lugar en el que desarrollan sus actividades lúdicas y sociales, sino el espacio en el que se reúnen en comunidad para organizarse y protegerse de las amenazas contra sus vidas y la de sus familias; y, finalmente, es el lugar al que desean retornar con la esperanza de volver a empezar.
7. Así mismo, también existe un vínculo estrecho entre el conflicto armado y la tierra, que tiene como resultado altos niveles de desplazamiento, abandono y despojo forzados de la tierra, y la concentración de la propiedad agraria, cuyo coeficiente de medición, el coeficiente Gini, que mide la desigualdad en la distribución de la riqueza o del acceso a la tierra, indica un nivel casi absoluto de desigualdad en la distribución de la tierra (0,92, siendo 1 el valor correspondiente a la perfecta desigualdad).
8. Esto hace, si cabe, más necesaria la reforma agraria, que sigue siendo una de las grandes deudas del Estado colombiano con la población campesina del país. Como hemos visto, la dinámica de enfrentamiento entre campesinos y empresarios en el campo se ha trasladado al ámbito legislativo, dando lugar a una interminable

disputa en la que cada intento de reforma agraria ha tenido como respuesta una estrategia de contrarreforma que buscaba disminuir o contrarrestar el poder transformador de aquella. Así, el problema ha permanecido irresuelto durante décadas, eternizando una dinámica de conflicto que, unida a la falta de avances legislativos en este ámbito, ha llevado a que las disputas por la tierra se hayan resuelto tradicionalmente en Colombia mediante el uso de la fuerza.

9. En el transcurso de esta tesis hemos visto cómo la institucionalidad ha naturalizado un imaginario del sujeto campesino que resulta desafortunado en tanto que niega su complejidad y reduce su capacidad como ciudadano para contribuir al diseño de una política pública para el campo al mismo nivel que los empresarios y los grandes propietarios. El movimiento campesino ha insistido en que no se opone al desarrollo de la agroindustria, sino a la imposición de un modelo único que encasilla a los campesinos en el papel de meros productores tradicionales e incultos. El fracaso de ese modelo económico, aplicado por tantos años en el país, se refleja, como hemos dicho, y como hemos documentado en el Capítulo 2 de esta tesis, en las brechas de desigualdad frente al acceso a derechos fundamentales y servicios públicos entre el campo y la ciudad, así como en el reparto de la riqueza y en la distribución de la propiedad rural. La última reforma agraria, contenida en el Acuerdo de Paz, y que se encuentra aún en diseño por parte del legislador, no ha supuesto una excepción a la ya mencionada tradición de disputa entre empresarios y campesinos a causa de las modificaciones introducidas con posterioridad al fracasado *Plebiscito por la Paz*, y de la expedición de la Ley ZIDRES, que crea zonas especiales de desarrollo agroindustrial. Una vez más ha quedado en evidencia el choque entre los distintos, e incluso incompatibles, imaginarios sobre el campesino y sobre la tierra que hoy persisten en la sociedad colombiana.
10. Para abordar este problema irresuelto de la tierra se incluyó en el Acuerdo de Paz de 2016 un nuevo modelo de justicia transicional. Tras varios modelos de reforma agraria y de justicia transicional fracasados, se entendió que el de la tierra no es solo un problema de equidad, sino de reparación del daño: del daño por la comisión de crímenes atroces, pero también del daño por la discriminación

estructural de los campesinos y las campesinas. Así, por ejemplo, la Ley 975 de 2005 obvió por completo en su catálogo de medidas las causas que han dado origen al conflicto armado, elemento fundamental para garantizar el derecho a la no repetición y a prevenir la persistencia de la guerra en el campo. Además, las reformas agrarias anteriores al Acuerdo de Paz de 2016 se diseñaron sin tener en cuenta la influencia del conflicto armado en la falta de acceso a la tierra por parte de la población campesina.

11. En esta ocasión, sin embargo, el Estado colombiano ha hecho un esfuerzo importante para garantizar el derecho a la paz contenido en el artículo 22 de la Constitución Política de 1991 y, en ese sentido, ha emitido normas de justicia transicional atendiendo a los estándares mínimos legales y jurisprudenciales de carácter internacional. En este punto la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido fundamental en el desarrollo de la doctrina jurisprudencial colombiana en cuanto al alcance de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Sin embargo, en lo que al componente de restitución y a la restitución de la tierra en particular se refiere, el reconocimiento del tribunal interamericano ha sido muy deficiente, porque no solo no ha desarrollado una protección específica para la afectación derivada del desplazamiento forzado y el abandono de tierras, presente en varios de los casos que se han llevado ante su jurisdicción, algunos de los cuales han sido citados en esta tesis; sino, además, porque, a pesar de los votos individuales y recurrentes de algunos de sus jueces, la Corte sigue sin abrir la discusión sobre el alcance del derecho a la propiedad privada y/o a la vivienda en contextos de graves violaciones a los derechos humanos.
12. A pesar de lo anterior, en Colombia se ha diseñado un modelo propio de justicia transicional que ha incorporado los derechos al acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a la restitución de tierras. Precisamente, en la última parte del tercer capítulo de esta tesis hemos aplicado la metodología de los indicadores para establecer el grado de cumplimiento de los estándares mínimos de protección de estos derechos por las normas de justicia transicional que se han implementado en Colombia desde el año 2005.

13. Para el caso del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra los resultados fueron que la incorporación de la mayoría de los índices de protección fue nula o restringida. Concretamente, el marco normativo transicional previo al Acuerdo de Paz de 2016 no contemplaba, o solo anunciaba, la protección del derecho, sin disponer mecanismos ni alcances específicos de protección. Parte de la explicación de este resultado desfavorable la hemos señalado en estas conclusiones y tiene que ver con la ausencia de normas que regularan los asuntos relacionados con la equidad en el acceso a la tierra en las medidas de justicia transicional antes del Acuerdo de Paz de 2016, el cual, por el contrario, no solo incluyó el derecho, sino que además dispuso los mecanismos específicos para desarrollar su cumplimiento, como la creación de un Fondo de Tierras destinado a la distribución equitativa y gratuita de la tierra rural, la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad a favor de los sujetos de reforma agraria o la formación y actualización del catastro rural, entre otros.

    Solo uno de los indicadores elaborados para el derecho al acceso a la propiedad de la tierra se quedó sin protección particular en el marco de la justicia transicional. Dicho indicador se refería a la disposición de mecanismos específicos de protección jurídica y material de las diferentes formas de tenencia de la tierra (propiedad, posesión, ocupación y mera tenencia) a favor de la población campesina. Sin embargo, como hemos dicho, este estándar mínimo de protección puede que llegue a alcanzarse en el futuro, ya que algunas de las normas que reglamentan el Acuerdo de Paz aún están en fase de desarrollo y aprobación ante el Congreso de la República, como es el caso de la ley que debe crear la Jurisdicción Agraria. En cualquier caso, podemos concluir que el derecho al acceso a la propiedad de la tierra cuenta con una protección amplia y suficiente en la legislación colombiana, pues el artículo 64 establece explícitamente su amparo y tanto la jurisprudencia constitucional como el Acuerdo de Paz incorporan mandatos específicos de cumplimiento de los estándares mínimos de protección a su favor.
14. En el caso del derecho a la restitución de tierras, un derecho con estatus fundamental por disposición de la Corte Constitucional (Sentencia C-715 de 2012),

los resultados han reflejado una protección mucho más amplia que, a diferencia del anterior, sí incluye todos los indicadores. Por tanto, todos los estándares mínimos de protección del derecho han quedado amparados con mecanismos particulares de cumplimiento. La Ley 1448 de 2011, que crea el trámite de restitución de tierras, dispone la habilitación de jueces e instituciones especiales con amplias facultades para garantizar la restitución de los predios despojados y abandonados en el país bajo un enfoque diferencial campesino y un enfoque de género.

A pesar de los datos que dan cuenta del escaso resultado en el cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno Nacional para la política de restitución, el diseño de la norma ha atendido satisfactoriamente los mínimos esenciales de protección del derecho. En este sentido, los ajustes necesarios para garantizar los fines de la norma deberían limitarse a los procedimientos y al replanteamiento de los plazos y las metas. El Acuerdo de Paz de 2016, por su parte, también incorpora medidas particulares de protección de este derecho, estableciendo mecanismos para vincular los procesos de restitución de tierras a los trámites de reparación colectiva a favor de las comunidades rurales y a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que, recordemos, priorizan las regiones más afectadas por el conflicto armado para desarrollar planes relacionados con el desarrollo de la economía campesina, la inversión pública en la satisfacción de derechos como la salud, la educación y la vivienda, así como de servicios públicos y vías de comunicación.

15. El modelo de protección de los derechos al acceso a la tierra y a la restitución de tierras propuesto por las normas de justicia transicional que, como hemos visto, hasta el momento cumple los estándares mínimos de protección, por lo menos en el diseño, se debe en buena medida a la intervención de la jurisdicción constitucional y a la propia *constitucionalización* de la justicia transicional, cuyas medidas de verdad, justicia y reparación se han llevado a la práctica a través de procedimientos que se parecen menos a los tradicionales de la justicia ordinaria, y más a los procedimientos propios de las acciones constitucionales, que reconocen mayores facultades a los operadores de justicia, quienes en última instancia, tanto

en la jurisdicción constitucional como transicional, resuelven asuntos relacionados con el acceso a derechos fundamentales.

16. Así, el debate sobre el acceso a la tierra en Colombia es un debate de esencia constitucional, tanto por su finalidad de reparación del daño como de garantía de equidad social. Difícilmente sin la intervención de la Corte Constitucional en la modelación y el diseño de los mecanismos de la justicia transicional se hubiera podido conseguir el grado de reconocimiento con el que cuenta hoy el derecho a la tierra de la población campesina. Recordemos que, no en vano, antes de la reforma constitucional que los reconoció como sujeto de especial protección, fue la jurisprudencia de la Corte la que estableció: (*i*) el vínculo particular entre el campesino y la tierra, (*ii*) la relación entre la tierra y el conflicto armado, y (*iii*) el ámbito material de protección tanto del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra como de su restitución.
17. En términos generales podemos concluir que se han dado pasos importantes en el reconocimiento del derecho a la tierra a favor de la población campesina dentro y fuera del marco de la justicia transicional, toda vez que (*i*) se ha reconocido a favor del sujeto campesino la protección constitucional especial, (*ii*) se ha reconocido a través de la jurisprudencia y la constitución el vínculo particular de este con la tierra, (*iii*) se ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la tierra y, en este sentido, (*iv*) se han establecido mecanismos específicos de protección del sujeto, del vínculo y del derecho. Sin embargo, está por verse de qué manera este diseño institucional garantista y progresista responde en la práctica al acceso real y efectivo de los derechos del campesinado, así como a la disminución de las brechas de desigualdad en el campo y a la reparación por la discriminación y la violencia de la que han sido víctimas.
18. La cuestión principal que hemos planteado a lo largo de estas páginas, el reconocimiento al derecho a la tierra del campesino, permanece aún vigente como tema de discusión en la actualidad política y académica colombiana, y así promete seguir siendo, por la complejidad del asunto, pero también por el desarrollo normativo aún pendiente del Acuerdo de Paz. Por ello, a las preguntas a las que hemos intentado dar respuesta en este apartado de conclusiones se suman nuevas

cuestiones sobre las que cabe profundizar en el futuro con otras líneas de investigación que indaguen no solo en la estructura normativa diseñada en relación con este tema, sino en los procedimientos que deben aterrizar la norma en la práctica de los trámites transicionales u ordinarios o en los resultados finales y el cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno Nacional. Pero esto ya excede los límites de esta tesis y habrá de ser abordado por futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Archila Neira, M., y García, M. C. (2003). El claroscuro de la protesta social en Colombia, 1975-2002. *Bajo el Volcán*, 3(6), 93-104.

Abendroth, W. (1986). El Estado del derecho democrático y social como proyecto político. *El Estado Social* (pp. 9-42). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ACNUDH Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Disponible en https://www.ohchr.org/es/publications/policy-and-methodological-publications/human-rights-indicators-guide-measurement-and

Ackerman, B. (2008). La Constitución viva. *THEMIS* Revista De Derecho, (55), 29-75. Disponible en https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9224

Abramovich, V. y Courtis, C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles.* Madrid: Trotta.

Agencia de Renovación del Territorio, ART (2022) *¿Qué son los pdet?* https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/

Agencia de Renovación del Territorio ART (2024) *Avances en iniciativas*. Disponible en https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/

Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH. (2024) *Informe Anual de Reservas y Recursos IRR* Disponible en https://www.anh.gov.co/es/noticias/informe-anual-de-reservas-y-recursos-irr-2023/

Agencia Nacional de Tierras, ANT. (2022). *La capa geográfica contiene la información de los Resguardos Indígenas Formalizados.* Disponible en https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/search?tags=ri

Agencia Nacional de Tierras, ANT. (2024a). *Estas son las siete zonas de reserva campesina aprobadas en el Gobierno del Cambio.* Disponible en: https://www.ant.gov.co/estas-son-las-siete-zonas-de-reserva-campesina-aprobadas-en-el-gobierno-del-cambio/#:~:text=%E2%80%93%20En%20Colombia%20existen%2014%20zonas,%2C%20mayo%202024%20(actualizado).

Agencia Nacional de Tierras, ANT. (2024b). *La Agencia Nacional de Tierras presenta resultados históricos en la vigencia 2024*. Disponible en https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/la-agencia-nacional-de-tierras-presenta-resultados-historicos-en-la-vigencia-2024#:~:text=Hitos%20de%20la%20Reforma%20Agraria,administraciones%20de%20Santos%20y%20Duque.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2011). *Informe Inicial al Procurador General de la Nación*. Bogotá.

Ángel Botero, C. (2017). Reproduciendo diferencias: la negociación de identidades ciudadanas en el marco de la justicia transicional. *Revista de Estudios Sociales*, 1(59), 44-55. https://doi.org/10.7440/res59.2017.04

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Añón, M. (1999). Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías. En De Lucas, J. (Dir.) (1999). *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Atria, F. (2022). Personas, cosas, derechos. *Revista derecho del Estado*. 54 (pp163–200). DOI:https://doi.org/10.18601/01229893.n54.06. Disponible en https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/8366/13329

Asorinoquia. (2018). *Creada la primera ZIDRES del país y estará ubicada en Puerto López – Meta*. Disponible en http://www.asorinoquia.org/noticias/98/Creada-la-primera-ZIDRES-del-pa%C3%ADs-y-estar%C3%A1-ubicada-en-Puerto-L%C3%B3pez---Meta

Basto, M., Blanco, M. y Cárdenas Sánchez, D. (2021). El impacto de la indemnización administrativa en Colombia: un análisis sobre la reparación integral a las víctimas del conflicto armado desde una perspectiva institucional. *Revista Divergencia* n.º 28. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pp 46-58.

Balcázar, A., Vega, M., López, N. y Orozco, M. L. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. *Serie Desarrollo Productivo*, no 109, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/items/b159fc1e-079c-4588-839d-dc4aae221772

Balaguer Callejón, M. (2019). Lección 15. El derecho a la igualdad. En F. Balaguer (Coord.), *Introducción al Derecho Constitucional*. (pp. 595-633) Tecnos.

Balaguer Callejón, F. (2022). *Fuentes del derecho*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Banco Mundial. (2006). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006. Un mejor clima de inversión para todos.* Washington, D.C.: Mundi-Prensa.

Bastida Freijedo, F. J. (coord.) (2004). Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978, Tecnos, Madrid, 2004.

Bassa, J. y González, E. (2020). La diferencia como complemento de la igualdad en la protección de los derechos fundamentales. Elementos teóricos para su consideración. *Revista Derecho del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. N.º 47. 113-143. https://doi.org/10.18601/01229893.n47.04

Behar, O. (1985). *Las guerras de la paz*. Bogotá: Planeta

Bejarano, J. A. (1998). *Economía de la agricultura.* Bogotá: Universidad Nacional, ICA-FONDADE, Tercer Mundo.

Beltrán, P. (2008) De la resistencia al poder popular. *Revista Contexto Latinoamericano*, México. Disponible en https://test.oceansur.com/uploads/libro/2018/07/30/de-la-resistencia-al-pp.pdf

Bernal, C. (2015). Derechos Fundamentales. En Fabra Zamora y Rodríguez Blanco (Eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho.* Universidad Nacional Autónoma de México. pp.1571-1591.

Blanco Cortina, D., Güiza Gómez, D. y Sanabria Chavarro, C. (2017) *¿Corregir o distribuir para transformar?: una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia.* Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-sociales Gerardo Molina (UNIUIJS). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Betancur, G. (2016). Activismo de la Corte Constitucional colombiana Argumentos que lo justifican, *Nuevo Derecho*, 10(14), 9-20. https://doi.org/10.25057/2500672X.655

Berry, A. (2001), ¿COLOMBIA ENCONTRÓ POR FIN UNA REFORMA AGRARIA QUE FUNCIONE? *Revista de economía institucional*, ISSN 0124-5996, ISSN-e 2346-2450, Vol. 4, Nº. 6. pp. 24-70. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2329039

Bockenforde, E. (1993). *Escritos sobre derechos Fundamentales*, Baden-Baden: Nomos.

Borowsky, M. (2003) *La estructura de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bushnell, D. (2016). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta

Cámara, G. (2019). Lección 10. El sistema de los derechos y los deberes. En F. Balaguer (Coord.), *Introducción al Derecho Constitucional*. (pp. 347-420) Tecnos.

Cámara, G. (2020). Los derechos fundamentales como categoría esencial del constitucionalismo, en Balaguer y otros (COORDS.), *Los derechos fundamentales ante la crisis económica y de seguridad en un marco constitucional fragmentado*. Madrid: Aranzadi.

Camargo Castelblanco, D. C. (2018). Reforma agraria en Colombia, el contraste de dos leyes. *Revista Divergencia* n.º 24. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Cano Roldán, M. y Caro Garzón, O. A. (2011). Las grandes dificultades de la reparación administrativa de las víctimas de la violencia en Colombia. Algunos comentarios respecto a la implementación del decreto 1290 de 2008. R*evista facultad de derecho y ciencias políticas*. Vol. 41, No. 115 / p. 451-497 Medellín. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4012891

Cartabia, M. (2009). Derechos humanos y pluralidad de las culturas. Universalidad de los derechos y critica multiculturalista. En Prades, J. y Oriol, M. (Eds.). *Los retos del multiculturalismo: en el origen de la diversidad.* Ediciones Encuentro, S.A. Recuperado de https://elibro.net/es/lc/ugr/titulos/61754

CASEN Consejo Asesor Técnico del Sistema Estadístico Nacional (2023). *Caracterización sociodemográfica del campesinado colombiano*. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas-casen/doc-CASEN-CaracsociodemoCampesinadoCO.pdf

Castaño, J. (2013) Análisis económico del activismo judicial: el caso de la Corte Constitucional colombiana, *Revista Derecho del Estado*, Nº 31, pp. 119-160. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-98932013000200004&script=sci_arttext

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE. (2011). *Un análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en https://datoscede.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Colombia-en-movimiento.pdf

CEPAL Comisión Económica para América Latina. (2016) *Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia Brechas y políticas públicas*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38948/4/S1600317rev2_es.pdf

Cepeda J. (2016). El posacuerdo en Colombia y los nuevos retos de la seguridad. *Cuadernos de estrategia*, ISSN 1697-6924, Nº. 181, 2016 págs. 195-224. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5673544

Cepeda Espinosa, M. J. (2022). *La constitución de 1991: viviente y transformadora*. Universidad de los Andes. https://elibro.net/es/lc/ugr/titulos/229247.

Céspedes Báez, L. M. (2010). La violencia sexual en contra de las mujeres como estrategia de despojo de tierras en el conflicto armado colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 273–304. Disponible en https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1372

Chaves Chaves, D. B. (2018). Avances y dificultades en la implementación de la Reforma Rural Integral: una deuda pendiente con el campo colombiano. *Revista Colombiana de Sociología*, *41*(Suppl. 1), 81-103. https://doi.org/10.15446/rcs.v41n1supl.67023

CINEP Centro de Investigación y Educación Popular. (2016a) *¿Y si la tierra hablara? Los ecos de la restitución.* Disponible en https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/enfoque-diferencial-de-genero-en-la-restitucion-de-tierras/

CINEP Centro de Investigación y Educación Popular. (2016a). Análisis de la restitución de tierras en Colombia a la luz de los enfoques de género y gobernanza de la tierra. *Experiencias de evaluación a partir de los criterios de Género de la Global Land Tool Network en cuatro países de América Latina*. Bogotá: CINEP.

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica (2010). *La tierra en disputa Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010)* Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional.

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.* Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional.

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica (2013b). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional* Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-

content/uploads/2020/01/La-pol%C3%ADtica-de-reforma-agraria-y-tierras-en-Colombia.-Esbozo-de-una-memoria-institucional.pdf

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Tercera edición. Bogotá: Imprenta Nacional.

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica (2014b). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia,* Bogotá: CNMH - UARIV.

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Los cambios en el Acuerdo de Paz*. https://centrodememoriahistorica.gov.co/los-cambios-en-el-acuerdo-de-paz/

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado*, Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional.

CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica (2019). *Tomamos la decisión de ser campesinos. Diálogos desde la ANUC.* Bogotá: CNMH. Disponible en https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/Tomamos-la-decision-de-ser-campesinos.pdf

CMPR Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. (2014) *De la tierra al olvido y otras mujeres en medio del conflicto*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

CODHES Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2003). *Un país que huye "Volumen 2" Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada.* Bogotá. Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/5526.pdf

CODHES Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2006). *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria*.1995-2005. Bogotá: CODHES

Collantes Gutiérrez, F. (2019). *¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962-2020*. Universidad de Cantabria.

Comisión Colombiana de Juristas, CCJ. (2013). *Memorias del foro: Los derechos de las mujeres a la tierra y al territorio en el marco del proceso de restitución de tierras*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Comisión Colombiana de Juristas, CCJ. (2021) *La CCJ entregó a la JEP un informe que documenta los fenómenos de despojo de tierras y desplazamiento forzado y cómo estos afectaron al campesinado colombiano*. Disponible en https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/la-ccj-entrego-a-la-jep-un-informe-que-documenta-los-fenomenos-de-despojo-de-tierras-y-desplazamiento-forzado-y-como-estos-afectaron-al-campesinado-colombiano

Comisión de la Verdad, CEV (2020). *El racismo y la discriminación intensificaron la violencia en contra del pueblo negro*. Disponible en: https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/reconocimiento-verdad-pueblo-negro-racismo-discriminacion-intensificaron-violencia

Comisión de la Verdad (2022a). *Un llamado por la protección del pueblo rrom o gitano de Colombia*. Disponible en https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/dia-pueblo-rrom-gitano-colombia-llamado-comision-proteccion

Comisión de la Verdad, CEV (2022). Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado. El campesinado y la guerra, *Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Tomo 11. Vol.14. Primera edición. Bogotá: Comisión de la Verdad.

Comisión de la Verdad, CEV (2022b). Hasta la guerra tiene límites: violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas. *Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Tomo 4 Primera edición. Bogotá: Comisión de la Verdad.

Comisión de la Verdad, CEV (2022c) Mi cuerpo es la verdad: experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado. *Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Tomo 7. Primera edición. Bogotá: Comisión de la Verdad.

CNRR Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Kimpres. Disponible en https://centrodememoriahistorica.gov.co/el-despojo-de-tierras-y-territorios-aproximacion-conceptual/

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). *Delimitación de la Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social en el Municipio de Puerto López (META).* Disponible en https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/CONPES%203940%20de%202018.pdf

Contreras, P. y Salgado, C. (2017). *Manual sobre derechos fundamentales: Teoría general*. (Colección Derecho en democracia) Pablo Contreras Vásquez; Constanza Salgado Muñoz; Fernando Muñoz León; Amaya Álvez Marín; Pablo Marshall Barberán; Domingo Lovera Parmo [et al.] Santiago: LOM ediciones

Corporación Colegio Nacional de Abogados (2000) *Tarifas de honorarios profesionales de la corporación colegio nacional de abogados.* Bogotá. Disponible en https://munozmontoya.com/wp-content/uploads/2020/04/tarifas-abogados-del-ac3b1o-2000.pdf

Corte Constitucional de Colombia, (2022). *Informe de Gestión del 2022*. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Informe_de_Gesti%C3%B3n_%202022_VF.pdf

Cristiano Mendivelso, J. (2022). *Efectividad de las políticas de inclusión de las mujeres rurales en la historia de Colombia (2002-2022): Análisis crítico de la ley 731 de 2002.* Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales. Disponible en: https://repository.udca.edu.co/handle/11158/4982

Cruz, P. (1989). Formación y evolución de los derechos fundamentales. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. N.º 25. Disponible en https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24923redc025043.pdf

Cubides, F., Y Domínguez, C. (1999). *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. CES

Cuenca Gómez, P. (2012) Sobre la inclusión de la discapacidad en la teoría de los Derechos Humanos. *Revista de Estudios Políticos* ISSN: 0048-7694, Núm. 158, Madrid, págs. 103-137.

De Cabo Martín, C. (2014). *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico.* Madrid: Trotta. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2062239.pdf

DANE Departamento Nacional de Estadística (2015). *Censo nacional de Población y Vivienda CNPV 2018.* Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/comunicado-grupos-etnicos-poblacion-gitana-rrom-2019.pdf

DANE Departamento Nacional de Estadística (2016). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*, Tomo II. Resultados. Bogotá. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/index.php/51-espanol/noticias/2895-tercer-censo-nacional-agropecuario

DANE Departamento Nacional de Estadística (2018). *Población Indígena De Colombia. Resultados Del Censo Nacional De Población Y Vivienda 2018*. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf

DANE Departamento Nacional de Estadística (2018b) Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH,* Bogotá. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf.

DANE Departamento Nacional de Estadística (2020). *Mujeres Rurales en Colombia.* Disponible en https://semillasdeidentidad.org/es/publicaciones/mujeres-rurales-en-colombia

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2022) *Propiedad rural en Colombia. Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos*. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul_2022_nota_estadistica_propiedad_rural.pdf

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2023). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida.* Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2024/Cp-Campesinado-jul2024.pdf

Defensoría del Pueblo (2024). *VI informe de seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz.* Disponible en https://repositorio.defensoria.gov.co/items/1b4396d3-9850-416a-8c00-67e1948c1611/full

Delgado, C. (2021). constitucionalización de la justicia transicional en Colombia. Revista de Derecho Político. 343-374. 10.5944/rdp.111.2021.31082.

Delgado, O. (compilador). (1965). *Reformas Agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas.* México: Fondo de Cultura Económica.

Departamento Nacional de Planeación DNP (2014). *Herramientas para el fortalecimiento organizativo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/RedePlan/Fortalecimientoafro_jul3baja.pdf

De Lucas. J. (2001) Las minorías y el déficit de legitimidad de la democracia multicultural. En García, I (ed.) (2001) *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural.* Universidad de Alcalá (pp. 35-50)

De Zubiría, S. (2015). Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano. En *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*, 321-371. Bogotá: Gentes del Común.

Díez Picazo, L. (2008) *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid: Civitas

Duarte, C. (2015). *Desencuentros Territoriales Vol. I La Emergencia de los conflictos territoriales en el Cauca.* Bogotá: ICANH, Universidad Javeriana de Cali e INCODER. https://vertov14.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/desencuentros-territoriales_tomo1.pdf

Duarte, C. (2017). *Rogue-One: Las Farc, el 902 y La Reforma Rural Integral.* La Silla Vacía. Disponible en https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/rogue-one-las-farc-el-902-y-la-reforma-rural-integral/

Duncan, G. (2015). Exclusión, insurrección y crimen. En *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

Estrada, J. (2015). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. En *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

Fajardo Montaña, D. (1983-1984). Notas sobre el minifundio en Colombia: su marco histórico y espacial. *Maguaré* No 2. 155- 176.Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Fajardo Montaña, D. (1984) Apuntes para una política de reforma agraria y seguridad alimentaria. *Lecturas de Economía*. No. 15. Medellín. pp. 191-239. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4833833.pdf

Fajardo Montaña, D. (1998) *Colonización y estrategias de desarrollo.* Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente

Fajardo Montaña, D. (2002). Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural. *Cuadernos Tierra y Justicia.* Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

Fajardo Montaña, D. (2002b). La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia. Revista Reforma Agraria Colonización y Cooperativas, 1, 4-20. https://problemasrurales.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/12/tierra-poder-y-reforma-dario-fajardo-2002.pdf

Fajardo, D. (2004). El conflicto armado y su proyección en el campo. En Cárdenas, M. y Rodríguez Becerra, M. (eds.) *Guerra sociedad y medio ambiente* (pp.67-105). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Fajardo Montaña, D. (2008) Aproximación a la cuestión agraria: elementos para una reforma institucional En *El campo, las políticas agrarias y los conflictos sociales en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz

Fajardo Montaña, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. En *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Gentes del Común

Feder, E. (1979). Los latifundios y la mano de obra agrícola en la América Latina. En Shanin, T. (Comp.). *Campesinos y sociedades campesinas.* (pp. 73-86) Fondo de Cultura Económica

Ferrajoli, L. (2006). Sobre los derechos fundamentales. En *Cuestiones constitucionales* Número 15, 113-136. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932006000200113&lng=es&tlng=es.

Ferrajoli, L. (2007) *Sobre los derechos fundamentales. Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM

Ferrajoli, L. (2007a). Laicidad del derecho y laicidad de la moral. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, ISSN 0185-1810, Vol. 57, Nº. 248, 2007, págs. 267-277 Disponible en https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/61508

Ferrajoli, L. (2007c) Derechos fundamentales. En Cabo, Antonio de y Pisarello, Gerardo (eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 3a. ed., Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2008). La esfera de lo indecidible y la división de poderes. *Estudios Constitucionales*, Año 6, N.1 pp. 337-343 Universidad de Talca, Chile. Disponible en https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2012/11/doctrina34988.pdf

Ferrajoli, Luigi (2018) *Libertad y propiedad. Por un Constitucionalismo de Derecho Privado*. Lima: Palestra Editores

Ferrajoli, L. (2019). *Manifiesto por la igualdad*. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, Luigi (2022) *Por una constitución de la Tierra La humanidad en la encrucijada*. Madrid: Trotta.

Ferreres Comella, V. (1997). *Justicia constitucional y democracia.* Madrid: Centro de Estudios Polìticos y Constitucionales

Fioravanti, M. (1998) *Los derechos fundamentales*. Apuntes de historia de las constituciones. Madrid: Trotta.

FINAGRO (2023). *Crecimiento del sector agropecuario.* https://www.finagro.com.co/noticias/articulos/crecimiento-del-sector-agropecuario-agroexpo-2023-reto-desarrollo-del-campo-0

Florián Guzmán, J. (2013). *Reforma agraria y alianza para el progreso en Colombia 1960-1967*. Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá Facultad de Ciencias Humanas Departamento de Historia. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/48531

Forero Álvarez, J. (ed.). (2010) *El campesinado colombiano, entre el protagonismo económico y el descontento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Forero Álvarez, J., Rodríguez Bernal, C., Gutiérrez Malaxechebarría, Á. y Nieto Méndez, A. (2016) Eficiencia económica de la agricultura familiar colombiana y sus potencialidades para superar la pobreza rural. En Sanz, Ramírez, Tribín, Iregui (Eds.,) *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia* (pp. 57-101) Banco de la República. Disponible en https://repositorio.banrep.gov.co/items/1e2540ed-72d9-4576-8d02-4a3834e1b6ba

Food and Agriculture Organization of the United Nations, (FAO) (2024). *Small family farmers produce a third of the world's food* .Disponible en https://www.fao.org/newsroom/detail/Small-family-farmers-produce-a-third-of-the-world-s-food/en

Forjando Futuros (2018). *Desplazamiento, abandono forzado de tierras en Colombia*. Disponible en http://forjandofuturos.org/documentos/informes-restitucion/JEP_TIERRAS.pdf

Forjando Futuros, 2023. La restitución administrativa debe implementarse ¡ya! https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2023/11/Separata_Tierras_FFF_2023v2Q.pdf

Forjando Futuros (2020). Análisis de las restituciones en el país https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/11/INFOGRAFIA-OCTUBRE-COMPLETA-1.pdf

Forjando Futuros (2024). *La Restitución De Tierras Sigue Estancada* https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2024/04/PUBLICACI%C3%93N-DIGITAL-1.pdf

Foro ONG Humanitarias - Colombia (2024) *Situación de desplazamiento forzado por conflicto armado Colombia.* Disponible en https://reliefweb.int/attachments/11c1004b-1017-4a2f-8fe9-a03a47e12cfd/Foro%20ONG%20Colombia%20Desplazamiento%20forzado%20enero-septiembre%202024.pdf

Fraser, N. y Honnet, A. (2006). *¿redistribución o reconocimiento? un debate político-filosófico*. Morata

Fuentes López, A. (2016) El enfoque de género en la restitución de tierras. En *Restitución De Tierras En Colombia Análisis y estudios de caso*. Bogotá: CINEP. Disponible en https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20170307051134/LibroCINEPcompleto.pdf

Gallón, G., Rodríguez, H., y Abonía, D. (2013) *Desafiando la intransigencia*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas. Disponible en https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/desafiando_la_intransigencia.pdf

Garay, L., Barberi, F., Perry, S., Ramírez, C., y Vargas, F. (2011) *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. Bogotá; 2011. Disponible en: https://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/inf_tierras_2010-2011_01_06.pdf

Garzón, I., y Agudelo, A. (2019). La batalla por la narrativa: intelectuales y conflicto armado en Colombia. *Revista de Estudios Sociales.* Número *69*. 53-66. Disponible en https://journals.openedition.org/revestudsoc/46068#bodyftn1

Garzón, A., Ospina Hernández, M., Chalita Velásquez, M. y Ossa Escobar, C. (1991). *Ponencia de la Comisión quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, ANC de 1991.* Disponible en https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/264/

Gaviria Díaz, C. (2010). Los derechos económicos y sociales en el nuevo constitucionalismo. En *Corte Constitucional de Ecuador para el período de transición*. El nuevo constitucionalismo en América Latina. 1 ed. Quito, Corte Constitucional del Ecuador. (pp.67-79) Disponible en http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Nuevo_constitucionalismo_en_AL/El_Nuevo_Constitucionalismo_en_AL._Patricio_Pazmi%C3%B1o.pdf

Gaviria, J., Granda, M., López, J., y Vargas, R. (2018) Desigualdad rural y conflicto interno armado en Colombia: un círculo vicioso. *Izquierdas N* 39, 209-228 Disponible en https://scielo.conicyt.cl/pdf/izquierdas/n39/0718-5049-izquierdas-39-209.pdf

Giraldo, J. (2015) Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos en *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia*, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

Gómez Marín, J. y Blanca Quesada, R. (2019). *Guía para la elaboración de indicadores de derechos humanos para la cooperación al desarrollo*. Recuperado en https://drive.google.com/file/d/1T2Zp6lLizD0-zNHXnKvaeGPbrLrvsMa1/view

González del Valle, C. Tensiones del desarrollo agrario. Un análisis desde el derecho constitucional y la economía política. *Latin American Law Review* n.º 13 (2024): 45-61, doi https://doi.org/10.29263/lar13.2024.03

González, G. (2020) Estrategias de despojo y delitos asociados al acaparamiento de tierras por parte de empresas privadas: un análisis desde las sentencias judiciales. *El fenómeno de los acaparamientos de tierras: retos jurídico-políticos y respuestas a través de los estudios de caso*. Sevilla, España: EGREGIUS. Disponible en https://www.academia.edu/42002905/ESTRATEGIAS_DE_DESPOJO_Y_DELITOS_ASOCIADOS_AL_ACAPARAMIENTO_DE_TIERRAS_POR_PARTE_DE_EMPRESAS_PRIVADAS_UN_AN%C3%81LISIS_DESDE_LAS_SENTENCIAS_JUDICIALES

González Ramírez, I. (2012) ¿ES LA JUSTICIA RESTAURATIVA UN APORTE A LOS VALORES DEL SISTEMA JURÍDICO? *Revista de Justicia Restaurativa* ISSN 2174-8608 Universidad Central de Chile

González, S. (2020) "Land Grabbing" y "Green Grabbing": acaparamiento privado de tierras y globalización. En *El fenómeno de los acaparamientos de tierras: retos jurídico-políticos y respuestas a través de los estudios de caso*. Sevilla, España: EGREGIUS. Disponible en https://www.academia.edu/42002905/ESTRATEGIAS_DE_DESPOJO_Y_DELITOS

_ASOCIADOS_AL_ACAPARAMIENTO_DE_TIERRAS_POR_PARTE_DE_EMPRESAS_PRIVADAS_UN_AN%C3%81LISIS_DESDE_LAS_SENTENCIAS_JUDICIALES

Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas de Colombia FARC. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Granet,V. (2024) The Human Right to Land: A Peasant Struggle in the Human Rights System. En *Human Rights Law Review*, Número 24. https://doi.org/10.1093/hrlr/ngae013

Greppi, A. (1999) Los nuevos y los viejos derechos fundamentales. *Derechos y Libertades,* Revista de filosofía del derecho del Instituto Bartolomé de las Casas IV pp. 281-320.

Güiza Gómez, D., Bautista Revelo, A., Malagón Pérez, A. y Uprimny Yepes, R. (2020). *La constitución del campesinado: Luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Bogotá: Dejusticia.

Gutiérrez Sanín, F. (2015) ¿Una historia simple? *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

Guzmán, D. y Chaparro, N. (2013) *Restitución de tierras y enfoque de género*. Documentos 12. Dejusticia. Bogotá, Colombia

Guzmán, L. (2022). Análisis de efectividad de la sentencia T-622/16 ¿Sentencia estructural-dialógica? *Revista IUS*, *16*(49), 213-222. Disponible en https://doi.org/10.35487/rius.v16i49.2022.684

Guzmán Rodríguez, D. y Chaparro González, N. (2013) *Restitución de tierras y enfoque de género*. Documentos 12. Bogotá: Dejusticia.

Guzmán Rodríguez, D. E., Molano Ayala, P. F., Valencia Cortés, P. A. y Villalba Arango, R. (2023). *Las reparaciones ¿Es imposible pagarlas? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Guzmán, G., Fals, O., y Umaña, E. (2006) *La Violencia en Colombia*, Bogotá: Taurus.

Häberle, P. (1997). *La libertad fundamental en el Estado constitucional*. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en file:///D:/Downloads/LA%20LIBERTAD%20FUNDAMENTAL%20EN%20EL%20ESTADO%20CONSTITUCIONAL%20(1).pdf

Häberle, P. (2017). *Conversaciones académicas con Peter Häberle*. Serie de estudios jurídicos, núm. 87. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4277/20.pdf

Häberle, P. (2021). La Constitución de Weimar en su texto y su contexto. Una mirada cultural en retrospectiva y perspectiva. En L. Álvarez Álvarez (coord.). *Estado y Constitución en la República de Weimar* (pp. 85-94). Madrid: Marcial Pons

Hernández, S. (1993) *El caso de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos en los años 60 y 70's*. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en https://sinderunal.wordpress.com/2016/06/06/ponenciala-problematica-rural-vista-desde-la-accion-organizativa-del-campesinado-el-caso-de-la-asociacion-nacional-de-usuarios-campesinos-en-los-anos-60-y-70s/

Humanidad Vigente, (2017). *¿Tierra para quien la trabaja? Decreto Ley 902 de 2017*. Disponible en https://humanidadvigente.net/tierra-quien-la-trabaja-decreto-ley-902-2017/

ILSA Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (2004). Derecho a la tierra conceptos, experiencias y desafíos- En *El otro derecho.* Ediciones Antropos, Bogotá. Disponible en http://www.ilsa.org.co/biblioteca/ElOtroDerecho/Elotroderecho_31/El_otro_derecho_31.pdf

Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, (2017). *Insumo para la inclusión del campesinado en el Censo DANE 2017.* Disponible en https://publicaciones.icanh.gov.co/index.php/picanh/catalog/download/33/311/3172?inline=1

Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, (2020). *Conceptualización del campesinado en Colombia. Documento técnico para su definición, caracterización y medición.* Bogotá. Disponible en https://www.icanh.gov.co/recursos_user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%C3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC (2024). *Recursos para actualización catastral multipropósito sí se han ejecutado para cumplirle al país en la meta del cuatrienio.* Disponible

en https://www.igac.gov.co/noticias/recursos-para-actualizacion-catastral-multiproposito-si-se-han-ejecutado-para-cumplirle-al-pais-en-la-meta-del-cuatrienio

Jiménez Campo, J. (1983) La igualdad jurídica como límite frente al legislador. *Revista española de derecho constitucional*, ISSN 0211-5743, Año nº 3, Nº 9, 1983, págs. 71-116. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249942

Jurisdicción Especial para la Paz JEP (2024a) *Los 70 logros de la JEP que están transformado a Colombia.* Disponible en https://www.jep.gov.co/Infografas/docs/Los%2070%20logros%20de%20la%20JEP.pdf

Jurisdicción Especial para la Paz JEP, (2024b) *La JEP acepta el sometimiento condicionado de la empresaria Katia Patricia Sánchez Mejía, condenada por despojo de tierras en Urabá* Disponible en https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-acepta-el-sometimiento-condicionado-de-la-empresaria-katia-patricia-sanchez-mejia-condenada-por-despojo-de-tierras-.aspx

Kalmanovitz, S. (2002) La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2001. *Borradores de Economía Nos. 197 y 224.* Disponible en https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/agr.pdf

Kelsen, H. (1995). *¿quién debe ser el defensor de la Constitución*? Ed. Tecnos

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona: Paidós.

Kymlicka, W. (2003). Estados multiculturales y ciudadanos interculturales, en N. Vigil y R. Zariquiey (Edits.), *Actas del V Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe: Realidad multilingüe y desafío intercultural. Ciudadanía, cultura y educación.* Lima: Fondo Editorial PUCP.

Lara, A. (2015). *La "operación Marquetalia" en 1964.* Disponible en: https://www.senalmemoria.co/articulos/la-operacion-marquetalia-en-1964

Lasalle, F. (2012) *¿Qué es una Constitución?* Madrid: Planeta.

LeGrand, C. (2016) *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

López, J. (2018). *Fedepalma celebra con éxito sus 55 años de labores*. En El Palmicultor. Disponible en: https://web.fedepalma.org/sites/default/files/files/Fedepalma/semanario-palmero/publicaciones/Boletin-El-Palmicultor-de-febrero-de-2018.pdf

López, Medina, D. (2008). Papel de los jueces en la defensa de los derechos fundamentales. *Derechos humanos: fundamentación, obligatoriedad y cumplimiento.* González Monguí Pablo E. compilador, Universidad Libre de Colombia.

López Medina, D. (2011). *El derecho de los jueces*, 2da ed. Bogotá: Legis

López, N. (2008) ¿Por qué las minorías deben tener derechos? Problemas, interrogantes y paradojas. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* A.C., núm. 22, 2008, pp. 73-98 Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. Puebla, México.

Machado Cartagena, A. (1988) *El café, de la aparcería al capitalismo*. Tercer Mundo Editores.

Machado Cartagena, A. (1991). *Problemas agrarios colombianos*. Bogotá: Siglo XXI.

Machado Cartagena, A. (2009a). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Machado Cartagena, A. (2009b). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID. Disponible en https://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/O_ensayos-politica-tierras.pdf

Machado Cartagena, A. (2012) *Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto*. Disponible en https://vertov14.files.wordpress.com/2012/01/absalon-machado-tenencia-de-tierras-problema-agrario-y-conflicto.pdf

MAPP/OEA Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (2013) *La Restitución de Tierras en la Ley 975 de 2005: Lecciones Aprendidas para la aplicación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.* Disponible en https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/10/2013-La-restituci%C3%B3n-de-tierras-en-la-ley-975-de-2005_compressed-1.pdf

Marquartdt, B., Martínez, J. y Sánchez, M. (eds.) (2018) *Paz Territorial y Tierras. Una Mirada Crítica Frente a los Acuerdos de la Habana.* Bogotá: Editorial Ibáñez.

Matteucci, N. (1998) *Organización del poder y libertad.* Historia del constitucionalismo moderno. Madrid: Trotta.

Medina, M. (2018). *Colombia no votó a favor de la declaración de los derechos campesinos en la ONU.* Disponible en https://www.elespectador.com/economia/colombia-no-voto-a-favor-de-la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu-article-829877/

Meertens, D. (2011) La dimensión de género en el desplazamiento interno: respuestas institucionales en el caso colombiano. *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights* Universidad de Deusto. ISSN: 1885 - 298X, Núm. 9/2011, Bilbao, 41-52 http://revista-derechoshumanos.deusto.es

Meertens, D. (2016) Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana. *En Revista colombiana de antropología 45-71.* Disponible en http://www.scielo.org.co/pdf/rcan/v52n2/0486-6525-rcan-52-02-00045.pdf

Mesías, L. (2009). Relatos y contrarrelatos de los actores subalternos: el campesino organizado en la Construcción de narrativas democráticas en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rura*l: 139-162 Bogotá. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-14502009000200007

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2014). *Taller Nacional: Proyecto Ley de Formalización de la Propiedad Rural.* Disponible en: http://formalizacion.minagricultura.gov.co/publicaciones/noticias/taller-nacional-proyectoley-de-formalización-de-la-propiedad-rural

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016a) *El 83.5% de los alimentos que consumen los colombianos son producidos por nuestros campesinos.* Disponible en https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-83-de-los-alimentos-que-consumen-los-colombianos-son-producidos-por-nuestros-campesinos.aspx#:~:text=28%2F10%2F2016-,El%2083.5%25%20de%20los%20alimentos%20que%20consumen%20los,son%20producidos%20por%20nuestros%20campesinos&text=El%20pa%C3%ADs%20abastece%20su%20demanda,en%20la%20mayor%C3%ADa%20de%20hortalizas.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Unidad De Planificación Rural Agropecuaria (2016) *Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial.* Disponible en https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalizacion_propiedad_rural.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2019) *Estudio de condiciones demográficas, sociales y económicas de las mujeres rurales.* Disponible en https://www.apccolombia.gov.co/MinAgricultura-presenta-diagnostico-de-la-situacion-de-la-mujer-rural

Ministerio de Justicia y del Derecho (2015). *Diez años después: Balance del proceso penal especial de Justicia y Paz.* Disponible en https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Politica%20de%20Justicia%20Transicional/Balance%20Justicia%20y%20Paz%2010%20a%C3%B1os.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho (2022) *Guía frente a la aplicación de los enfoques diferenciales en los mecanismos de justicia transicional: usos y adaptación de buenas prácticas*. Disponible en https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Publicaciones/9%20Guia-apliacion%20enfoque-.pdf

Ministerio de Justicia y del derecho (2024). *Resultados del monitoreo a cultivos de coca hecho en 2023 no son ajenos a presión global por aumento de la demanda*. https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Resultados-monitoreo-cultivos-2023-no-son-ajenos-a-presion-global-por-aumento-de-demanda.aspx#:~:text=Entre%202022%20y%202023%20el,hect%C3%A1reas%20en%20el%20territorio%20nacional.

Molano, A. (2001) *Desterrados, Crónicas de desarraigo*. Bogotá: El Áncora.

Molano, A. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920---2010). En *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33246.pdf

Moncayo, V. (2015). Relatoría: Hacia la verdad del conflicto: Insurgencia guerrillera y orden social vigente. En *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

Montalvo, J. (1914) *Apuntes sobre legislación de tierras baldías*. Bogotá: Tipografía Augusta.

Montoya, J. (2010). Colonización, concesión y adjudicación de tierras en caldas. *Revista Páginas*. Disponible en https://biblioteca.ucp.edu.co/ojs/index.php/paginas/article/view/33

Naranjo, J. (2020) 11 de agosto. Al fin... ¿qué es ser campesino? *Revista Semana*. Disponible en https://semanarural.com/web/articulo/poblacion-campesina-del-pais-y-su-estado/1549

Neva Diaz, N. y Prada Muñoz, R. (2020). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019*. Bogotá: UPRA. Disponible en https://www.upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Informalidad_ten_tierra_Colombia_2019.pdf

Neva Diaz, N. y Prada Muñoz, R. (2023). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2020*. Bogotá: UPRA. Recuperado de https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/indice_de_informalidad.pdf

ObservaJEP (2022) *Síntesis del macrocaso 04*. Disponible en https://recursos.observajep.com/wp-content/uploads/2022/10/macrocaso4.pdf

ONU Consejo de Seguridad (2004.). *Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y Justicia Transicional en sociedades en conflicto y posconflicto*. S/2004/616. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n04/395/32/pdf/n0439532.pdf

Observatorio de tierras, (2013). *La tipología del despojo*. Disponible en http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/06/TIPOLOGIAS-DESPOJO.pdf

OECD. (2019). Responsible Business Conduct Country Fact Sheet COLOMBIA.

https://mneguidelines.oecd.org/RBC-LAC-country-fact-sheet-Colombia.pdf

OCHA (2020) *Estimación de víctimas de desplazamiento forzado, ataques contra la población civil, amenazas y confinamiento en Colombia*. Disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Resultados%20HNO%202020.pdf

Olave, G. (2013) El eterno retorno de Marquetalia: sobre el mito fundacional de las Farc-EP. *Revista Folios*. N. 37. pp. 149-166 37 Tomado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/23181/CONICET_Digital_Nro.7d5061f8-6d25-44ee-9476-60a70dc1566f_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Olivieri Mejía, M. y Franco Victoria, D. (2007) Protección jurídica de los inmuebles de las víctimas del desplazamiento forzado. En *Cátedra Unesco derechos humanos y violencia: gobierno y gobernanza las políticas públicas frente a las violaciones a los derechos humanos.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia (pp. 304-321)

Oquist, P. (2010). El derrumbe parcial del Estado. En: Luis J. Orjuela (comp.), *El Estado en Colombia*, pp.103-215. Bogotá: Universidad de los Andes.

OXFAM (2016) La Altillanura en el punto de mira, En *Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en contra del campo colombiano*. Disponible en https://semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/informe-zidres_1.pdf

OXFAM. (2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia*. OXFAM International. Disponible en https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad

Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930.* Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Universidad de los Andes.

Parlamento Europeo (2016). *Proyecto de Informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica* (2015/2103(INL)). Comisión de Asuntos Jurídicos. Ponente: Mady Delvaux. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-582443_ES.pdf

Parra, C. (2012) *El derecho a la igualdad en nuestro estado social*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Pataquiva, G. (2009). Las FARC, su origen y evolución. En *Las FARC, su origen y evolución* Discussion Papers, núm. 19, enero, 2009, pp. 154-184 Universidad Complutense de Madrid. Disponible en https://www.redalyc.org/pdf/767/76711407010.pdf

Pécaut, D. (2015) Un conflicto armado al servicio del status quo social y político. En *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.* Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

Peláez Grisales, H. (2015). Una mirada al problema del derecho de los sujetos y grupos desaventajados de especial protección en Colombia y la apuesta por una necesaria fundamentación teórica desde las teorías contemporáneas de la justicia. *Revista de Estudios Socio Jurídicos,*17 (1), 125-168

Pérez. M. (2004) La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. En *Cuadernos de Desarrollo Rural* (51), 2004 Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia

Pérez, J. (2010) *Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la costa caribe*. Disponible en: https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/luchascampesinasmemoriaanuc.pdf

Pérez Luño, A. E. (2002). Ciudadanía y Definiciones. En *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Número 25. Disponible en https://doxa.ua.es/issue/view/2002-n25 DOI: https://doi.org/10.14198/DOXA2002.25

Pérez Luño, A.E. (2007) *Dimensiones de la igualdad*. 2da. ed. Madrid: Dykinson

Pérez Luño, A. E. (2013). *Los derechos fundamentales.* Undécima edición. Madrid: Tecnos.

Pérez Figueroa, Derzu (2020). Marco jurídico constitucional del derecho a la tierra en Colombia: el impacto del control constitucional en la definición del derecho a la tierra (2010-2018). *Tierra, Derechos Humanos y desarrollo: supuestos y visiones desde África y América.* Sevilla: Egregius www.egregius.es

Piastro Behar, J. (2019). *Los lenguajes de la identidad: la subversión como creación*. Herder Editorial. https://elibro.net/es/lc/ugr/titulos/119943

Pizarro, E. (1989). Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia. *Análisis Político* No 7. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Pizarro, E. (1991). *Las FARC de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI

Pizarro, E. (2004). Marquetalia: el mito fundacional de las Farc. *UNPeriódico,* 57, Disponible en: http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ Ediciones/57/03.htm

Pizarro, E. (2015) Relatoría: Una lectura múltiple y pluralista de la historia Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

PNUD (2011). *Desplazamiento forzado, tierras y territorios Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá. Disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7599.pdf

PNUD. (2011a). *Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.* Bogotá. Disponible en http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf

Polo Buitrago, S. (2016). Las decisiones de Estado a favor del gran capital: el problema agrario en Colombia siglo XX-inicios del siglo XXI. *Nova et Vetera*, 25. Recuperado de http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index. php/novaetvetera/article/view/185

Procuraduría General de la Nación, (2023). *Quinto Informe Al Congreso Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.* Disponible en https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacio%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf

Procuraduría General de la Nación (2024). *Sexto informe al congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz. Resumen Ejecutivo*. Disponible en https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Micrositio%20Acuerdos%20de%20paz/ResumenEjecutivoSextoInformeSeguimientoAFPvfradicar.pdf

Pulido, F. (2018). *Poderes normativos de la Corte Constitucional colombiana*. Ius et Praxis, 24(3), 309-334. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122018000300309

Quinche Ramírez, M. F., Peña Huertas, R., Parada Hernández, L. y Álvarez Morales, R. (2015) *El amparo de tierras: la acción, el proceso y el juez de restitución*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario

Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla. Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: ICANH, Colciencias.

Ramírez Gutiérrez, C. (2021). La resistencia por el derecho a la tierra en Colombia: entre la especificación y el apartheid constitucional. *Estudios de Derecho*, 78 (172), 121-147 https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/346798/20806024

Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.7 en línea]. <https://dle.rae.es> [22 de octubre de 2024].

Rey Martínez, F. (2019). *Derecho antidiscriminatorio*. Pamplona: Aranzadi

Reyes, A. (2009). *La violencia y el problema agrario en Colombia*. Bogotá, Colombia: Norma.

Reyes Posada, A. (2016) *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Ariel.

Ribeiro do Nascimento, G. (2019). *Los indicadores de derechos humanos como elementos esenciales para la efectividad de los derechos: el caso del acceso al agua derechos y libertades* DOI: 10.14679/1217 Número 41, Época II, junio 2019, pp. 261-285

Rincón García, J. J. (2009). Diversos y comunes: elementos constitutivos del conflicto entre comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas en el departamento del Cauca. *Análisis Político* (65), 53-93. Disponible en http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v22n65/v22n65a04.pdf

Ridola, P. (2003). Garantías, derechos y transformaciones del constitucionalismo. En *Revista Derecho del Estado* N.15. (pp. 3-16).

Ridaura, M. (2017). *El principio y derecho fundamental a la igualdad y la prohibición de discriminación*. Disponible en https://libreria.tirant.com/es/actualizaciones/Tema%2005_Todo(16-02-2017).pdf

Ríos,J. (2017) El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 19, núm. 38, pp. 593-618, 2017 Universidad de Sevilla

Romero, D. (2021) *Análisis del literal a del parágrafo 1 del artículo 67 de la Ley 160 de 1994 a la luz del derecho de las víctimas a la Restitución de tierras*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. Disponible en https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/3961/GFACA-spa-2021-Analisis_del_literal_A_del_paragrafo_1_del_articulo_67_de_la_Ley_160_de_1994?sequence=1&isAllowed=y

Ruiz Vieytez, E. (2001) Minorías Europeas y Estado de Derecho. En García, I (ed.) (2001) *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural.* Universidad de Alcalá (pp. 51-88)

Salgado Araméndez C. (1994) *Competitividad con pobreza ¿El tiempo de la gente campesina?* Disponible en: https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/download/13892/22411/73100

Salgado Araméndez, C. (2002). Los campesinos imaginados. *Cuadernos Tierra y Justicia* No. 6, Bogotá: ILSA (pp. 3-33) Disponible en https://problemasrurales.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/12/salgado-carlos-campesinos-imaginados.pdf

Salgado Araméndez, Carlos. (2010). Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano. En Forero, J. (ed.). *El Campesino Colombiano, entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana

Sanabria Ramírez D.C. (2018). El acceso progresivo a la propiedad de la tierra En Marquartdt, Bernd; Martínez, José y Sánchez, Mariela (eds.) (2018) *Paz Territorial y Tierras. Una Mirada Crítica Frente a los Acuerdos de la Habana*. Bogotá: Editorial Ibáñez. (299-313).

Sanabria Ramírez, D.C. (2019) *El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra.* Instituto Colombo-alemán para la Paz – CAPAZ https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/03/Documento-de-Trabajo-N2_CAPAZ_22.03_Sanabria.pdf

Sánchez, G. (1986) *Los estudios sobre la violencia. Balance y perspectivas.* En Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (compiladores). Bogotá: CEREC

Sánchez León, Nelson Camilo. (2013) *¿Qué es la justicia transicional*? Bogotá: Defensoría del Pueblo.
https://repositorio.defensoria.gov.co/server/api/core/bitstreams/b0ba942a-4458-4089-b99a-910773dea8f2/content

Sánchez, A. (2018). Interpretación Constitucional. En *Eunomia*. Revista en Cultura de la Legalidad Nº. 13, (pp. 211-220). Universidad de Rosario. Bogotá. Doi: https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3815. Disponible en file:///D:/Downloads/3815-Texto%20del%20art%C3%ADculo-4614-1-10-20170925.pdf

Sánchez Zapata, D. C. (2023) El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos: una oportunidad para repensar la planeación del ordenamiento territorial como función administrativa. *Revista Derecho del Estado* N. º54, enero-abril de 2023, pp. 87-131. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/8364/13325

Segrelles. J. (2020) Propiedad de la tierra y pobreza agrorrural en Colombia: una combinación que pone en entredicho los derechos humanos de la población. En Martín, Rueda, Pérez, García (Eds.,) *Tierra, Derechos Humanos y desarrollo: supuestos y visiones desde África y América*. Universidad de Alicante, España. (pp. 125-148) Disponible en https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/104410/1/2020_Segrelles_Propiedad-tierra-pobreza-agrorrural-Colombia.pdf

Shanin, T. (1979). *Campesinos y sociedades campesinas*. Fondo de Cultura. México: Fondo de Cultura Económica.

Soto, L. (2008). Del movimiento social campesino a los nuevos movimientos sociales campesinos. *Papel Político Estudiantil* Nro 4, 5-20 Pontificia Universidad Javeriana.

Suescún, C. (2013). La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*, 32(61), 653-682.

Superintendencia de Notariado y Registro. (2014). *Consulta No. 1477 de 2014. Oficina Asesora Jurídica.* Disponible en https://servicios.supernotariado.gov.co/files/content/conceptos/2014/90891-consulta1477de2014.pdf

Stone, H. (2016). Élites y crimen organizado en Colombia, *Insight Crime*. Disponible en Http://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-crimen-organizado-co

Tobón Quintero, G. (2017) La Reforma Rural Integral y el Decreto-Ley 902/2017. Desafíos y amenazas en su implementación. En *Semillas*. https://www.semillas.org.co/es/la-reforma-rural-integral-y-el-decreto-ley-902-2017-desafos-y-amenazas-en-su-implementacin

Tocancipá Falla, J. (1998) Los estudios campesinos en la antropología colombiana. 1940-1960. *Revista Problemas Políticos Latinoamericanos*, Año 3, Nos 4-5, 171-202. Popayán, Cauca (Colombia). ISSN: 0121- 8573. Disponible en https://vertov14.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/tocancipa-1940-1960-introduction-2.pdf

Triana Ancinez, B., Valencia Herrera, M. A., Lozano Valcárcel, A. J., y Acosta Aguilar, N. A. (2021). Peras con manzanas: comparación entre los objetivos constitucionales del acceso a la propiedad rural y la implementación de programas de formalización. *Estudios Socio-Jurídicos.* 23(1), 1–35. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9598

Tribunal Constitucional (2024) *NOTA INFORMATIVA Nº 115/2024*. Disponible en https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2024_115/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%20115-2024.pdf

UBPD Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas (2024a). *Abecé de la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas.* Disponible en https://unidadbusqueda.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/AbeceUBPD-agosto-2024.pdf

UBPD Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas (2024b). *141 personas con vida fueron encontradas por la Unidad de Búsqueda durante el 2024*.

https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/resultados-busqueda-balance-nacional-2024/

Unidad de Víctimas (2021). Cifras y estadísticas. Disponible en: https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos

Uprimny, R., Saffon, M. P., Botero, C., & Restrepo, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, Justicia y Reparación Para Colombia.* Bogotá: Dejusticia.

Uprimny Yepes, R., y Guzmán Rodríguez, D. (2010) En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 17, julio-diciembre, 2010, pp. 231-286 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia. https://www.redalyc.org/pdf/824/82420482007.pdf

Uprimny-Yepes, R., y Sánchez, N. C. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos.* 12(2), 305–342. Recuperado a partir de https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1373

Uribe, M. (2007). *Salvo el poder, todo es ilusión. Mitos de origen de los Tigres Tamiles de Sri Lanka (LTTE), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Provisional Irish Republican Army de Irlanda del Norte (IRA).* Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana.

Uribe, M. (2001). *Desplazamiento forzado en Antioquia. Volumen 0: Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de población en Colombia*. Bogotá: Secretariado Nacional de Pastoral Social, Conferencia Episcopal de Colombia

Valadés, D. (comp.) (2006): *Conversaciones académicas con Peter Häberle*. México: UNAM.

Vargas, J. (2019) *Modaliades de acumulación de tierras en el conflicto armado colombiano.* FLACSO Disponible en https://207.249.117.57/jspui/bitstream/1026/225/1/Vargas_J.pdf

Vega, R. (2015) La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia injerencia de los estados unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado. *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia, Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.* Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

Vergara, W. (2020). *Derechos de propiedad agraria, concentración de la tierra y productividad agrícola en Colombia*. Disponible en https://ciencia.lasalle.edu.co/doct_agrociencias/10

Vita, L. (2019). Hermann Heller, intérprete de la Constitución de Weimar. *Revista de Historia Constitucional* ISSN 1576-4729, n.20, 2019. http://www.historiaconstitucional.com, págs. 351-366

We Effect (2020) *Luchas de alto riesgo. Las mujeres en primera línea en la defensa de la tierra y el territorio.* Estocolmo, Suecia. Disponible en https://latin.weeffect.org/app/uploads/2020/11/luchas-de-alto-riesgo-we-effect-2020.pdf

Wills, M. (2015). 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 *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.* Disponible en https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/contribucion_al_entendimiento_del_conflicto_armado_en_colombia_-_comision_historica_del_conflicto_y_sus_victimas.pdf

Zagrebelsky, G. (2023) *Derechos a la fuerza*. Madrid: Trotta

Zamosc, León (1987). *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia; luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) 1967-1981*. No. E11 Z25. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra (Suiza) Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá (Colombia).

Zamosc, L. (1992) Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo (1950-1990) En *Análisis Político No. 15*. Universidad Nacional de Colombia.

Zamosc, L. (1990). Luchas campesinas y reforma agraria: la sierra ecuatoriana y la costa atlántica colombiana en perspectiva comparativa. En *Revista mexicana de sociología*, 52, 125-180

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

Corte Constitucional de Colombia

Corte Constitucional [CC], junio 5 de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón. Sentencia T-406/92. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm

Corte Constitucional [CC], noviembre 11 de 1993. M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-530/93. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-530-93.htm

Corte Constitucional [CC], septiembre 15 de 1994. M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Sentencia C-410 de 1994. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-410-94.htm

Corte Constitucional [CC], septiembre 30 de 1994. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-431-94.htm

Corte Constitucional [CC], enero 27 de 1994. M.P.: Antonio Barrera Carbonell. Sentencia C-021/94. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-021-94.htm

Corte Constitucional [CC], junio 13 de 1996. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia C-262/96. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-262-96.htm

Corte Constitucional [CC], octubre 23 de 1997. M.P.: Antonio Barrera Carbonell. Sentencia C-536/97. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-536-97.htm

Corte Constitucional [CC], septiembre 18 de 1998. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia SU-510/98. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su510-98.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20considerado%20que,colectivos%20de%20otros%20grupos%20humanos.

Corte Constitucional [CC], agosto 18 de 1999, M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Sentencia C-595/99. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-595-99.htm

Corte Constitucional [CC], octubre 20 del año 2000 M.P.: José Gregorio Hernández Galindo. Sentencia T-1430. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t-1430-00.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 20 de 2000. M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Sentencia C-371/00. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-371-00.htm

Corte Constitucional [CC], diciembre 5 de 2001. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia C-1287/01. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm#:~:text=deber%20de%20declarar.-,Nadie%20podr%C3%A1%20ser%20obligado%20a%20declarar%20contra%20s%C3%AD%20mismo%20o,que%20vaya%20a%20rendir%20testimonio.%E2%80%9D

Corte Constitucional [CC], marzo 22 de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. Sentencia T- 314/01. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-314-01.htm

Corte Constitucional [CC], enero 23 de 2001. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández Sentencia C-006/02. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-006-02.htm

Corte Constitucional [CC], abril 3 de 2022. MM.PP.: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. Sentencia C-282/02. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-228-02.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 17 de 2003. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. Sentencia T-227/03 Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-227-03.htm

Corte Constitucional [CC], febrero 4 de 2003. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia C-067/03. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 20 de 2003. M.P.: Jaime Araujo Rentería. Sentencia T-724/03. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-724-03.htm

Corte Constitucional [CC], enero 22 de 2004. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa Sentencia T-025 de 2004. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 1 de 2005. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C-180/05. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-180-05.htm

Corte Constitucional [CC], mayo 18 de 2006. MM.PP.: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. Sentencia C-370/06. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-370-06.htm

Corte Constitucional [CC], enero 22 de 2007. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia T-016/07. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-016-07.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 15 de 2007. M.P.: Álvaro Tafur Galvis. Sentencia T-188/07. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-188-07.htm#:~:text=Indica%20el%20art%C3%ADculo%2031%20del,de%20dirigirse%20contra%20el%20autor%E2%80%9D.

Corte Constitucional [CC], noviembre 8 de 2007. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia C-932/07. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-932-07.htm

Corte Constitucional [CC], septiembre 19 de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Auto 237/08. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/A237-08.htm

Corte Constitucional [CC], abril 14 de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Auto 092/08. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm

Corte Constitucional [CC], abril 29 de 2008. M.P.: Jaime Araújo Rentería. Sentencia T-408/08. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-408-08.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 30 de 2010. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C-666/10. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-666-10.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 1 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. Sentencia C-122/11. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-122-11.htm

Corte Constitucional [CC], noviembre 1 de 2011. M.P.: Mauricio González Cuervo. Sentencia C-816/11. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-816-11.htm

Corte Constitucional [CC], septiembre 12 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. Sentencia T-677/11. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-677-11.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 30 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. Sentencia C-228/11. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-228-11.htm

Corte Constitucional [CC], mayo 4 de 2011. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio Sentencia T-314/11. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-314-11.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 23 de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango. Sentencia C-644/12. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-644-12.htm

Corte Constitucional [CC], octubre 2 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia T-763/12. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-763-12.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 29 de 2012. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia C-253A/12. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-253A-12.htm

Corte Constitucional [CC], septiembre 13 de 2012. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-715/12. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-715-12.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 28 de 2013. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia C-579/13. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-579-13.htm

Corte Constitucional [CC], octubre 30 de 2013. M.S.: Mauricio González Cuervo. Sentencia C-753/13. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-753-13.htm#:~:text=DERECHO%20A%20LA%20REPARACION%2DAlcance,y%20garant%C3%ADas%20de%20no%20repetici%C3%B3n.

Corte Constitucional [CC], julio 9 de 2014. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, S.P.V.: Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia T-488/14. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-488-14.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 27 de 2014. M.P.: Alberto Rojas Ríos. Sentencia C-180/14. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-180-14.htm

Corte Constitucional [CC], diciembre 10 de 2015. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia C-754 de 2015. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-754-15.htm

Corte Constitucional [CC], septiembre 30 de 2015. M.P.: Alberto Rojas Ríos. Sentencia C-623/15. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-623-15.htm

Corte Constitucional [CC], 4 de noviembre de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia C-683/15. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-683-15.htm#:~:text=La%20Corte%20Constitucional%20concluye%20que,su%20desarrollo%20arm%C3%B3nico%20e%20integral.

Corte Constitucional [CC], marzo 27 de 2015. M.P.: María Victoria Calle Correa. Sentencia T-141/15. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-141-15.htm

Corte Constitucional [CC], noviembre 3 de 2015. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia T-679/15. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-679-15.htm

Corte Constitucional [CC], mayo 23 de 2016. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. Auto de seguimiento 222/16. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/a222-16.htm

Corte Constitucional [CC], noviembre 10 de 2016. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia T-622/16. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm

Corte Constitucional [CC], febrero 25 de 2016. M.P.: Alejandro Linares Cantillo. Sentencia T-095/16. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-095-16.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 2 de 2016. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia C-104/16. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-104-16.htm

Corte Constitucional [CC], junio 20 de 2016. M.S.: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia T-315/16. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-315-16.htm

Corte Constitucional [CC], abril 20 de 2016. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia C-192/16. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-192-16.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 11 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-SU426 /16. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/su426-16.htm

Corte Constitucional [CC], junio 23 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa. Sentencia C-330/16. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-330-16.htm

Corte Constitucional [CC], junio 28 de 2017. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia T-413/17. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-413-17.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 30 de 2017. M.P. (e.): Iván Humberto Escrucería Mayolo. Sentencia C-555/17. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-555-17.htm#_ftnref45

Corte Constitucional [CC], noviembre 15 de 2017. M.S.: Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia SU-677/17. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su677-17.htm

Corte Constitucional [CC], noviembre 16 de 2017. M.P.: Carlos Bernal Pulido. Sentencia T-678 de 2017. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-678-17.htm

Corte Constitucional [CC], febrero 8 de 2017. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-077/17. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-077-17.htm

Corte Constitucional [CC], junio 27 de 2017. M.S. (e.): Iván Humberto Escrucería Mayolo. Sentencia T-407/17. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-407-17.htm

Corte Constitucional [CC], julio 12 de 2018. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger. Sentencia C-073/18. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-073-18.htm

Corte Constitucional [CC], octubre de 2019. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia T-486/19. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-486-19.htm

Corte Constitucional [CC], enero 31 de 2019. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia SU037/19. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU037-19.htm

Corte Constitucional [CC], febrero 29 de 2019. M.P.: Diana Fajardo Rivera. Sentencia T-06/19. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-068-19.htm

Corte Constitucional [CC], diciembre 5 de 2019. M. P.: José Fernando Reyes Cuartas. Sentencia C-588/19. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm#_ftnref49

Corte Constitucional [CC], enero 23 de 2020. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia SU-016 de 2020. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/SU016-20.htm

Corte Constitucional [CC], septiembre 2 de 2021. M.S.: Cristina Pardo Schlesinger. Sentencia C-294/21. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-294-21.htm#:~:text=De%20manera%20excepcional%20cuando%20un,la%20pena%20de%20prisi%C3%B3n%20perpetua.

Corte Constitucional [CC], octubre 1 de 2021. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Sentencia C-337/21. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-337-21.htm#_ftnref75

Corte Constitucional [CC], septiembre 8 de 2021. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Sentencia C-300/21. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-300-21.htm

Corte Constitucional [CC], julio 8 de 2021. M.P.: Paola Andrea Meneses Mosquera. Sentencia SU213/21. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU213-21.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 18 de 2022. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo. Sentencia SU288/22. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU288-22.htm

Corte Constitucional [CC], febrero 21 de 2022. MM.SS.: Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos. Sentencia C-055/22. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-055-22.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 26 de 2022. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Sentencia T-300/22. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-300-22.htm

Corte Constitucional [CC], mayo 11 de 2022. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo. Sentencia C-164/22. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-164-22.htm

Corte Constitucional [CC], febrero 9 de 2023. M.P.: Paola Andrea Meneses Mosquera. Sentencia C-020/23. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-020-23.htm

Corte Constitucional [CC], marzo 3 de 2023. M.P.: Alejandro Linares Cantillo. Sentencia T-046/23. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-046-23.htm

Corte Constitucional [CC], diciembre 6 de 2023. MM.PP.: Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas. Sentencia SU-545/23. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU545-23.htm

Corte Constitucional [CC], mayo 9 de 2024. M.P.: Diana Fajardo Rivera. Sentencia T-164/24. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-164-24.htm

Otros Despachos Judiciales

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, 5 de abril del 2018. M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona. Sentencia STC 4360 (Colombia). Disponible en https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 13 de febrero de 2018. M.P.: Patricia Salazar Cuéllar. Sentencia STP2028-2018, radicado 96414. Disponible en https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/tutelas/B%20JUN2018/STP2028-2018.doc

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación civil, 18 de junio de 2020. M.P.: Octavio Augusto Tejeiro Duque. Sentencia STC3872 de 2020. Disponible en https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/tutelas/B%20NOV2020/FICHA%20STC3872-2020.docx

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral, 25 de noviembre 2020. M.P.: Clara Cecilia Dueñas Quevedo. Sentencia STL10716 de 2025. Disponible en https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/11/STL10716-2020.pdf

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, 9 de abril de 2021. M.P.: Francisco Ternera Barrios. Sentencia STC 3638 de 2021. Disponible en https://tribunalsuperiorarmenia.gov.co/medios/archivos/documentos/STC3638-2021.pdf

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, 23 de mayo de 2018. M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona. Sentencia SC1716 de 2018. Disponible en https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/02/SC1716-2018-2008-00440-01.pdf

Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 20 de febrero de 2008. C.P.: Enrique Gil Botero. Expediente: 16.996. Disponible en https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/despacho%20Olga%20Valle%20(E)/Caso%20Desaparici%C3%B3n%20forzada%20y%20Ejecuci%C3%B3n%20extrajudicial%20de%20hermanos%20Carmona%20Casta%C3%B1eda.pdf

Consejo de Estado. Sección Tercera (Subsección B), 30 de abril de 2012. M.P.: Ruth Stella Correa Palacio. Fallo 21699 de 2012. Disponible en https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47792

Consejo de Estado. Sección Tercera, 5 de diciembre de 2016. M.P.: Ramiro Pazos Guerrero. Fallo 30637 de 2016. Radicado. No. 11001-03-26-000-2005-00035-00(30637).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 11 de diciembre de 2015. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de Unificación Jurisprudencial, Expediente No. 25000-23-24-000-2006-01002-01 de 2015. Disponible

en https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-24-000-2006-01002-01.pdf

Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión N.3, 9 de agosto de 2018. M.P.: Clara Cifuentes Ortiz. Sentencia 15238 3333 002 2018 00016 01. Disponible en https://derecho.uchile.cl/dam/jcr:a6e870b6-ac6f-4b89-a42e-b09b4c6cd7ed/fallo-pisba.pdf

Tribunal Superior de Medellín. Sala Cuarta Civil de Decisión, 17 de junio de 2019. M.P.: Juan Carlos Sosa Londoño. Sentencia 2019-076. Disponible en https://tribunalmedellin.com/images/decisiones/civil/05001310300420190007 1.pdf

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán. Sala Primera de decisión Penal, 6 de mayo de 2014. Acción de tutela No. 19001-22-04-001-2014-02089-00.

Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas de Pereira, 11 de septiembre del 2019. Sentencia de Tutela 036 2019. Disponible en http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload949.pdf

Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva, 24 de octubre de 2019. Sentencia 41001-3109-0001-2019-00066-00 de 2019. Disponible en http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload869.pdf

Tribunal Constitucional de España

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 23/1989, de 2 de febrero de 1989

Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 12/2008, de 29 de enero de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH (2002). Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Caracazo Vs. Venezuela. Sentencia de 29 de agosto de 2002 (Reparaciones y Costas).

Corte IDH (2003). Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101.

Corte IDH (2006a). Caso Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 25 de noviembre de 2006.

Corte IDH (2006b). CASO DE LAS MASACRES DE ITUANGO VS. COLOMBIA SENTENCIA DE 1 DE JULIO DE 2006. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf

Corte IDH (2017). Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia. Sentencia del 31 de agosto 2017.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Tratados, convenios y declaraciones internacionales

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Biblioteca del Congreso. Disponible en https://www.loc.gov/item/2021668069/

Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776). Biblioteca jurídica https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf

Naciones Unidas (1972). Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972. http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf

Naciones Unidas (1997). Informe Final del Relator Especial sobre la impunidad y Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. Disponible en https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g97/141/45/pdf/g9714145.pdf

Naciones Unidas (1998). Principios rectores de los desplazamientos internos o Principios Deng, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998.

Naciones Unidas (2005). Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, E/CN.4/Sub.2/2005/17 de 28 de junio de 2005.

Naciones Unidas (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 60/147 de 2005.

Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas (2013). Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2014). Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Constituciones

Constitución de la República de Tunja (1811). Disponible en https://www.cervantesvirtual.com/obra/constitucion-de-la-republica-de-tunja-1811/

Constitución de la República de Colombia (1821). Disponible en https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html

Constitución Política de Colombia [Const. P.] (1991). Colombia: Leyer.

Leyes

Ley 200 de 1936 (16 de diciembre) (Derogado por el Art. 178 de la Ley 1152 de 2007, salvo los Arts. 20,21,22 y 23), sobre régimen de tierras, (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16049

Ley 135 de 1961 (15 de diciembre). Diario Oficial. N. 30691. 20 de diciembre de 1961 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74153

Ley 6 de 1975 (10 de enero). Diario Oficial. Año CXI. N. 34244. 28 de enero de 1975 (Colombia). Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1561717

Ley 70 de 1993 (27 de agosto). Diario Oficial No. 41.013. 31 de agosto de 1993 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388#:~:text=El%20Estado%20colombiano%20reconoce%20y,se%20adapten%20a%20esta%20disposici%C3%B3n.

Ley 160 de 1994. Diario Oficial. Año CXXX. N. 41479. 5 de agosto de 1994. (Colombia). Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994_pr001.html#65

Recopilación de leyes de los reynos de las Indias (1998). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponible en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-LH-1998-62

Ley 731 de 2002 (3 de enero). Diario Oficial: 44678 (Colombia). Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667269

Ley 975 de 2005 (25 de julio). Diario Oficial. No 45980 de julio 25 de 2005 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161

Acto Legislativo 01 de 2012. (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48679

LEY 1776 de 2016 (29 de enero) Diario Oficial No. 49.770 de enero 29 de 2016. (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74057

Ley 1922 de 2018. Diario Oficial No. 50.658 de 18 de julio de 2018 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87544

Proyecto de Ley 052 de 2022, por medio del cual se reconoce y reglamenta las Guardias Campesinas como mecanismo comunitario de protección permanente a la vida, el ambiente, el territorio y la identidad campesina y se dictan otras disposiciones (Colombia). Disponible en https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2022/07/PL-52-de-2022-S-GUARDIAS-CAMPESINAS.pdf

Ley 19 de 2022 (30 de septiembre), para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. «BOE» núm. 237, de 3 de octubre de 2022, páginas 135131 a 135135 (5 págs.). Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-16019

Gaceta del Congreso (2023). Informe de ponencia para segundo debate (segunda vuelta) del proyecto de Acto Legislativo número 254 de 2022 de la Cámara - número 19 de 2022 del Senado (Colombia). Disponible en https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta_647.pdf

Acto Legislativo 01 de 2023 (5 de julio). Diario Oficial No. 52.447 de 5 de julio de 2023 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790

Proyecto de Acto Legislativo N.203 de 2024, por el cual se incluye el artículo 27a y se modifican los artículos 45 y 67 de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones (Colombia). Disponible en https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-12/Informe%20de%20ponencia%20Proyecto%20de%20Acto%20Legislativo%20203%20del%202024%20(1).docx

Proyecto de Acto Legislativo No. 059 de 2024, por medio de la cual se modifica la ley 1751 de 2015 y se dictan otras disposiciones en materia de salud y seguridad social en salud (Colombia). Disponible en https://www.comisionprimerasenado.com/documentos-pendientes-de-publicacion/ponencias-y-textos-aprobados/4154-ponencia-archivo-pl-054-y-059-2024/file

Proyecto de Ley 183 de 2024, por medio del cual se determinan las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones, (Colombia). Disponible en https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2024/09/PL-183-24-JURISDICCION-AGRARIA.pdf

Decretos

Decreto 2811 de 1974 (18 de diciembre), por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial No. 34243 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551.

Decreto 176 de 2008, por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005. Diario Oficial No. 46.881 del 24 de enero de 2008 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28504#0

Decreto Ley 893 de 2017 (28 de mayo), por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. Diario Oficial No. 50.247 del 28 mayo de 2017 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856

Decreto-Ley 902 de 2017 (29 de mayo), por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Diario Oficial No.50.248 del 29 de mayo de 2017 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859

Decreto Ley 902 de 2017 (29 de mayo), por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Diario Oficial No.50.248 del 29 de mayo de 2017 (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859

Decreto 780 de 2024 (24 de junio), por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Colombia). Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=242896

Códigos

Código Civil [Cód. C.] (1887). (Colombia). Disponible en https://www.camara.gov.co/sites/public_html/leyes_hasta_1991/codigo/codigo_civil.html#348

ARTÍCULOS DE PRENSA

BBC News (2024). "Los países de Europa que adoptan posturas más duras sobre la migración (y cómo afecta al espacio Schengen de libre circulación)". Disponible en https://www.bbc.com/mundo/articles/cqxr8n81dw8o

El País (2007) "Chiquita Brands pagará 25 millones de multa por financiar a los 'paras'". Disponible en

https://elpais.com/internacional/2007/09/18/actualidad/1190066401_850215.html#:~:text=El%20juez%20de%20distrito%20de,Unidas%20de%20Colombia%20(AUC).

El Tiempo (1998). "Una historia en tela de juicio". Disponible en https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-821810

El Tiempo (1999). "Cápsula de El tiempo. Lucha obrera". Tomado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-952711

El Tiempo (2020a) "El desplazamiento aumentó un 96,8 % este año, según informe". Disponible en https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/informe-sobre-desplazamiento-e-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-2020-530232#:~:text=En%20lo%20corrido%20de%202020%20ha%20habido%20un%20aumento%20de,personas%20confinadas%20durante%20todo%202019.

El Tiempo (2020b) "Las deudas y aciertos de Justicia y Paz, a 15 años de su creación". Disponible en https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-los-15-anos-de-la-ley-de-justicia-y-paz-que-juzgo-a-los-paramilitares-522192

El Tiempo (2020c) "Van más de 80 lideresas asesinadas en siete años". Disponible en: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/van-mas-de-80-lideresas-asesinadas-en-colombia-en-siete-anos-540138 LUISA MERCADO Y JAVIER FORERO26 de septiembre 2020

El Tiempo. (2020d) "Las deudas y aciertos de Justicia y Paz, a 15 años de su creación". Disponible en https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-los-15-anos-de-la-ley-de-justicia-y-paz-que-juzgo-a-los-paramilitares-522192

El Tiempo (2025). "Sube a 56 el número de homicidios registrados en Catatumbo tras ola de violencia". Disponible en https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/sube-a-56-el-numero-de-homicidios-registrados-en-catatumbo-tras-ola-de-violencia-3425040

Portafolio (2008) "Colombia entre 1990 y 2008". Disponible en: https://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-1990-2008-218394

Presidencia de la República (2025) "Agencia Nacional de Tierras presenta el 'Plan Catatumbo' para garantizar retorno de campesinos a la región". Disponible en https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Agencia-Nacional-de-Tierras-presenta-el-Plan-Catatumbo-para-garantizar-reto-250201.aspx

Revista Cambio (2024). "¿Cómo va el Fondo Nacional de Tierras? El Gobierno se defiende ante la Corte Constitucional". Disponible en https://cambiocolombia.com/poder/como-va-el-fondo-nacional-de-tierras-gobierno-se-defiende-ante-la-corte-constitucional

Revista Semana (2016), "Entrevista a Luigi Ferrajoli: "El plebiscito no era necesario para legitimar la paz, y menos para deslegitimarla, por Mauricio Martínez". Disponible en: http://www.semana.com/nacion/

articulo/jurista-italiano-luigi-ferrajoli-dice-que-plebiscito-no-era-necesario/501096

Rutas del Conflicto (2021) "Tulapas: el entramado del despojo en el Urabá antioqueño". Disponible en: https://rutasdelconflicto.com/especiales/licencia-despojo-uraba/tulapas.html