

"Esta obra comprende la recopilación de escritos producto de la labor del Observatorio Regional en Derecho de Tierras, de la Universidad Santo Tomás; en donde el lector encontrará una perspectiva de la evolución normativa y políticas públicas que regulan las condiciones de vida del campo colombiano. Centrando la mirada en las políticas que buscan resarcir años y años de violencia e injusticias en el campo colombiano, a través del modelo de restitución de tierras, la visión del desarrollo territorial desde las tradiciones indígenas de la región, y el análisis de diferentes tensiones y conflictos que enfrentan las comunidades indígenas y campesinas frente a la protección del territorio, de sus costumbres y su cultura; aspectos que han llevado a las condiciones de violencia, desigualdad y vulneración de la población habitante del suelo rural en Colombia".



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA  
T U N J A



Derecho de tierras perspectivas jurídicas al problema de tierras  
EN COLOMBIA

Lady Carolina Bayona Estupiñán  
Compiladora



# DERECHO DE TIERRAS PERSPECTIVAS JURÍDICAS AL PROBLEMA DE TIERRAS EN COLOMBIA



LADY CAROLINA BAYONA ESTUPIÑÁN  
Compiladora









UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS  
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA  
T U N J A



# DERECHO DE TIERRAS, PERSPECTIVAS JURÍDICAS AL PROBLEMA DE TIERRAS EN COLOMBIA

*Lady Carolina Bayona Estupiñán*  
*Compiladora*



Derecho de tierras perspectivas jurídicas al problema de  
tierras en Colombia.

ISBN: 978-958-5471-76-4

Compiladora: Lady Carolina Bayona Estupiñán  
278 páginas. Tamaño 17x 24 cm

#### **Comité editorial**

**Fr. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.**  
Rector

**Fr. Omar Orlando SÁNCHEZ SUÁREZ, O.P.**  
Vicerrector Académico

**Fr. Héctor Mauricio VARGAS RODRÍGUEZ, O.P.**  
Vicerrector Administrativo y Financiero

**María Ximena ARIZA GARCÍA**  
Directora Ediciones Usta Tunja

**Sandra Consuelo DÍAZ BELLO**  
Directora Investigación e Innovación

**Juan Carlos CANOLES VÁSQUEZ**  
Director Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación - CRAI

Primera edición, 2020

**ISBN:** 978-958-5471-76-4

Corrección de Estilo:

Fr. Ángel María Beltrán Naranjo, O.P.

Todos los derechos reservados conforme a la ley. Se permite la reproducción citando fuente.

El pensamiento que se expresa en esta obra, es exclusiva responsabilidad del autor y no compromete la ideología de la Universidad Santo Tomás.

**Diagramación e impresión:** Búhos editores Ltda.



Ediciones Usta  
Universidad Santo Tomás  
2020

Departamento Ediciones Usta Tunja

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja

*Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier proceso reprográfico o fónico,  
especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo.*

*Ley 23 de 1982.*

*En reconocimiento a las mujeres y hombres que día a día trabajan en la tierra, desde que canta el gallo hasta el iluminar de las luciérnagas; gracias por dedicar su vida a proteger y resguardar el planeta;*

*A todos los campesinos e indígenas que iluminan y embellecen nuestro territorio, este libro es la muestra de que en la academia nos interesa buscar soluciones a las diferentes dificultades que sobrepasan.*

*Gracias por enseñarnos a convivir con la naturaleza.*



## AUTORES:

*Lady Carolina Bayona*

*Alcelis Coneo Barboza*

*Edwin Bernal Ramírez*

*Lorena Andrea Estupiñán*

*Mady Juliana Montaña Ruíz*

*Danilo Alfredo Ortiz Vargas*

*Juan Felipe Pacheco Tovar*

*Jesús Israel Poblador Poblador*

*Marian Daniela Tristancho*

*Johnny Alexander Uribe Ochoa*

*Jorge Alberto Valcárcel*

*Jessika Nathalia Castellanos*



# CONTENIDO

PREFACIO.....	13
---------------	----

## CAPÍTULO I

### **PERSPECTIVAS LOCALES DE LOS DESAFÍOS TERRITORIALES CONTEXTUALIZACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN COLOMBIA**

#### **Desarrollo de las políticas agrarias en Colombia**

<i>Lady Carolina Bayona Estupiñán</i> .....	21
---	----

#### **Análisis de las políticas y herramientas jurídicas del Estado frente al fenómeno de la informalidad de la propiedad rural en Colombia**

<i>Jessika Nathalia Castellanos Vega</i> .....	57
--	----

#### **Formas locales de asociación rural en Colombia: entre la indefinición jurídica y una apuesta para la paz**

<i>Johnny Alexander Uribe Ochoa</i> .....	83
---	----

## CAPÍTULO II

### **RETOS NACIONALES EN LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

#### **La Justicia Transicional en Colombia: retos y desafíos de la política pública de restitución de tierras en el posconflicto**

<i>Edwin Bernal Ramírez</i> .....	113
-----------------------------------	-----

#### **La restitución de tierras como un instrumento de protección y reivindicación de derechos patrimoniales de las víctimas del conflicto armado**

<i>Alcelis Coneo Barbosa</i> .....	135
------------------------------------	-----

### CAPÍTULO III

#### VISIÓN INDÍGENA DEL DERECHO Y EL TERRITORIO EN COLOMBIA Y LATINOAMÉRICA

**Episteme de la Tierra en las comunidades originarias de América Latina y el Caribe –ALC– frente a su re-significación, mediada por los actuales movimientos sociales**

*Danilo Alfredo Ortiz Vargas* ..... 151

**Historia del Derecho Precolombino Tchunza: historia, memoria y territorio, aproximación a los órdenes normativos muiscas desde las epistemologías del sur**

*Jorge Alberto Valcárcel García* ..... 165

### CAPÍTULO IV

#### CONFLICTOS DEL TERRITORIO BOYACENSE, DIVERSAS PROBLEMÁTICAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS COMUNIDAD INDÍGENAS EN COLOMBIA

**Tensiones entre grupos humanos organizados a nivel sub-nacional, como una característica de la construcción de los sistemas jurídicos a nivel global. El caso colombiano**

*Lorena Andrea Estupiñán Pedraza,*

*Jesús Israel Poblador Poblador*

*Mady Juliana Montaña Ruíz* ..... 185

**Comunidades indígenas colombianas en relación con la protección al medio ambiente: jurisprudencia, contexto nacional y realidad en el Departamento de Boyacá**

*Marian Daniela Tristancho Pineda* ..... 205

**Aportes para la construcción de paz desde la cosmovisión indígena, Caso U´wa**

*Juan Felipe Pacheco Tovar* ..... 253

# INDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Comunidades indígenas reconocidas en Colombia, según la ONIC (2019).....	211
--	-----



# PREFACIO

En el año 2017 nace la idea de fomentar la investigación en la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja hacia temáticas propias del campo y su población, es así como en el marco de la celebración de los veintiún (21) años de la Facultad de Derecho, se da inicio a la recolección de información, conocimientos y experiencias de diversas temáticas que en la actualidad rodean las formas de vida del sector rural del país. Con la organización del primer coloquio académico *“Pluralismo Jurídico y Cultural, una mirada al Derecho Indígena Colombiano”*, celebrado los días 12 y 13 de octubre, contando con la participación de delegados Académicos de la Universidad de la Guajira, entre estudiantes y docentes de la Facultad de Derecho, se inicia con la recolección de escritos e investigaciones que alimentan este manuscrito conformado con conocimientos e investigaciones en derechos humanos, derecho consuetudinario, socioantropología, derecho indígena, derecho agrario y derecho de tierras. Recopilando de este evento el escrito realizado por el joven investigador *Juan Felipe Pacheco Tovar*, estudiante de la Facultad de Derecho de la Usta, quien nos habla de los *“Aportes para la construcción de paz desde la cosmovisión indígena, caso U’wa”*.

Es así como surge la iniciativa de conformar el primer observatorio en derecho de tierras para Boyacá, junto con el apoyo del Consultorio Jurídico y la Facultad de Derecho, en el mes de abril del año 2018 nace el *“OBSERVATORIO REGIONAL EN DERECHO DE TIERRAS, Renovación del territorio en el posconflicto”*, en busca de identificar las diversas problemáticas sociales y jurídica del campo colombiano, para enfocar a los estudiantes en especial a los de consultorio jurídico, en la aplicación de los conocimientos adquiridos durante su formación académica, con la finalidad de brindar soluciones a las problemáticas que enfrenta el campo Colombiano.

Una vez puesto en marcha el observatorio, se consolida su participación en el segundo coloquio de intercambio académico y cultural, celebrado en Riohacha, organizado por la Universidad de la Guajira, del 23 y 28 de abril del año 2018, denominado “*Pluralismo jurídico y cultural, intercambio de experiencias de investigación en derecho constitucional, indígena y ambiental*”, en donde se contó con la participación de varios estudiantes y docentes de la Usta Tunja, llevando a recopilar más investigaciones propias de las problemáticas a las que se enfrenta la población habitante de suelos rurales en Colombia, hablando de campesinos e indígenas, frente al uso, destinación y tenencia de la tierra. De esta participación se retoma la investigación realizada por la estudiante *Marian Daniela Tristancho Pineda*, egresada de la Facultad de Derecho, investigadora de la Usta Tunja, quien nos habla de “*Comunidades indígenas colombianas en relación con la protección al medio ambiente: jurisprudencia, contexto nacional y realidad en el Departamento de Boyacá*”. Así como la intervención del docente abogado investigador *Jorge Alberto Valcárcel García*, quien nos muestra la “*Historia del Derecho Precolombino Tchunza: historia, memoria y territorio, aproximación a los órdenes normativos muisca desde las epistemologías del sur*”, brindando una visión de las variaciones del territorio y la búsqueda de su protección por parte de las comunidades indígenas presentes en el territorio Boyacense.

En desarrollo de los objetivos del Observatorio de Tierras, se focalizó como objeto de estudio a la población de Ventaquemada, ubicada en la Provincia Centro del Departamento de Boyacá, con la presencia del Consultorio Jurídico, se accedió a casos concretos de 118 pobladores rurales, de donde bajo el análisis jurídico académico se logró identificar el foco problemático, que consiste en el alto grado de informalidad de la propiedad rural. Tomando en cuenta los lineamientos que el Gobierno Nacional a raíz del Acuerdo de Paz ha expedido para la titulación y saneamiento de terrenos bajo la Reforma Rural Integral, con la línea de Derecho Constitucional y Construcción Democrática, se pone en marcha las acciones y estrategias jurídicas necesarias para ofrecer soluciones constitucionales a los problemas comunes de la población campesina. Como

producto de esta investigación se publican en esta obra los escritos realizados por la suscrita directora del Observatorio, *Lady Carolina Bayona Estupiñán* artículo denominado “*Desarrollo de las políticas agrarias en Colombia*”, producto del análisis teórico jurídico de las diferentes etapas normativas del derecho agrario del país; y la investigación realizada por la abogada tomasina y joven investigadora adscrita al Centro de Investigaciones Socio Jurídica de la Usta Tunja, *Lizzeth Nathalia Castellanos*, “*Análisis de las políticas y herramientas jurídicas del Estado frente al fenómeno de la informalidad de la propiedad rural en Colombia*”, donde nos muestra tras un recorrido normativo y jurisprudencial el amplio grado de informalidad de la propiedad rural en Colombia y las consecuencias jurídicas que conlleva a la población campesina dicha situación.

El Observatorio en busca de llevar conocimiento experto a los estudiantes de pregrado y posgrado de la Facultad de Derecho, organiza, el tercer encuentro académico denominado “*Perspectivas jurídicas al problema de tierras en Colombia, protección de las comunidades campesinas, indígenas y raizales*”, realizado el 26 de octubre de 2018, en la Universidad Santo Tomás, sede Tunja. Contando con la participación de académicos expertos en temas de restitución de tierras, derechos humanos, comunidades indígenas y campesinas; de este evento se publican es esta obra los escritos del Doctor *Johnny Alexander Uribe Ochoa*, docente universitario quien nos expone las “*Formas locales de asociación rural en Colombia: entre la indefinición jurídica y una apuesta para la paz*”; así como la participación del Jurista *Edwin Bernal Ramírez*, quien con su estudio sobre “*La Justicia Transicional en Colombia: retos y desafíos de la política pública de restitución de tierras en el posconflicto*”, producto de la investigación desarrollada en la Universidad Militar Nueva Granada.

De igual forma se contó con la participación de la Doctora *Alcelis Coneo Barbosa*, Ex Directora jurídica de la Unidad de Restitución de Tierras quien nos enseña su investigación denominada “*La restitución de tierras como un instrumento de*

*protección y reivindicación de derechos patrimoniales de las víctimas del conflicto armado”, y la participación del Doctor Danilo Alfredo Ortiz Vargas, y su ponencia sobre “Episteme de la Tierra en las comunidades originarias de América Latina y el Caribe –ALC- frente a su re-significación, mediada por los actuales movimientos sociales”, se complementa la visión sobre la problemática de la tierra desde las costumbres aborígenes presentes en Latinoamérica; y la investigación de las docentes de la Facultad de Derecho de la Usta Tunja, Lorena Andrea Estupiñán Pedraza, Mady Juliana Montaña Ruíz acompañadas del Decano de División de Ciencias Jurídicas y Políticas Fray Jesús Israel Poblador Poblador O.P., quienes nos enseñan algunos problemas latentes de las comunidad indígenas presentes en Boyacá, con su escrito denominado “Tensiones entre grupos humanos organizados a nivel sub-nacional, como una característica de la construcción de los sistemas jurídicos a nivel global. El caso colombiano”.*

Es así como me complace presentar en esta primera obra, la recopilación de todos estos escritos producto de la labor ardua de un año y medio de funcionamiento del Observatorio Regional en Derecho de Tierras, de la Universidad Santo Tomás, organizando las ponencias e investigaciones en los siguientes capítulos: En la primera parte el lector encontrará con las *“Perspectivas locales de los desafíos territoriales, contextualización a la problemática de la tierra en Colombia”*, lo que le dará una perspectiva de la evolución normativa y de políticas públicas que han afectado las condiciones de vida del campo colombiano, así como diferentes fenómenos de vida impuesto por el modelo hegemónico de desarrollo, que repercute en diversas afectaciones que han llevado a las condiciones de violencia, desigualdad y vulneración de la población habitante del suelo rural en Colombia.

En el capítulo segundo denominado *“Retos nacionales en la restitución de tierras”*, centramos la mirada a las políticas del gobierno en busca de resarcir años y años de violencia e injusticias en el campo colombiano, a través del modelo político de restitución de tierras, los autores nos muestran las dificultades

y problemáticas que el gobierno y la población afectada ha tenido que sobrepasar para llevar a feliz término la ejecución de dicho instrumento de protección y reivindicación de derechos patrimoniales de las víctimas del conflicto armado.

En el tercer capítulo se desarrolla la visión del desarrollo territorial desde las tradiciones indígenas de la región, así como Latinoamericana, en una recopilación denominada “*Visión indígena del derecho y el territorio en Colombia y Latinoamérica*”.

En el cuarto capítulo el lector encontrará los “*Conflictos del territorio Boyacense, diversas problemáticas a las que se enfrentan las comunidades indígenas en Colombia*”, donde se exponen las diferentes tensiones y conflictos que enfrentan las comunidades indígenas frente a la protección del territorio, de sus costumbres y su cultura.

La Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, es una institución de formación profesional presente en un territorio netamente campesino, lo que hace apropiado y preciso el iniciar a elaborar producción académica e intelectual enfocada a la identificación de los diversos problemas de tierras que se presentan en el territorio nacional, departamental y local, lo que nos mueve como académicos y comunidad a buscar soluciones viables en busca de la protección de los diferentes derechos e intereses que se mueven alrededor de las formas de vida rurales.

El lector tendrá en esta obra la construcción del conocimiento siguiendo la metodología propia de las ciencias jurídico sociales, encontrando una investigación descriptiva, no experimental de corte transversal, donde el manejo de datos y conceptos es claro y preciso, basado en un enfoque y proceso metodológico cuantitativo utilizando métodos de análisis jurisprudencial y doctrinal, encontrando que este libro se compone de un compendio de artículos adscritos o vinculados a algunas investigaciones, por lo cual existe multiplicidad de autores, teniendo entonces una temática común con diversos

enfoques, procurando que cada artículo presente una estructura clara y que lleve a comprender las diversas problemáticas que enfrentan las comunidades campesinas e indígenas presentes en el territorio colombiano, de manera clara y concisa, que de manera original se organiza y presenta en esta obra, que busca llevar a las aulas una propuesta de estudio relevante sobre el derecho de tierras, algo olvidado por las formas tradicionales de enseñar el derecho.

Finalmente, agradecemos a cada uno de los autores por su participación en los eventos y aportes a la obra colectiva, a la División de Ciencias Jurídicas y Políticas por su apoyo en la ejecución de los diferentes eventos que dan vida a este libro, al Comité Editorial, al Centro de Investigaciones, al Consultorio Jurídico, a la Facultad de Derecho y a las Directivas de la Universidad Santo Tomás, por creer y apoyar las labores cotidianas del Observatorio Regional en Derecho de Tierras, y por supuesto en el desarrollo de esta obra en particular.

**Lady Carolina Bayona Estupiñán**

Directora

Observatorio Regional en Derecho de Tierras  
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja

# CAPÍTULO I

PERSPECTIVAS LOCALES DE LOS DESAFÍOS  
TERRITORIALES, CONTEXTUALIZACIÓN A LA  
PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN COLOMBIA



## Desarrollo de las políticas agrarias en Colombia

### SUMARIO

*Introducción. I. Problema social del campo. II. Las reformas agrarias en Colombia. a. Clarificación entre reforma agraria y reforma rural III. Etapas de la reforma agraria. a. Clasificación de las reformas: 1. Reformas de primera generación. 2. Reformas de segunda generación. 3. Reformas modernas. IV. Un nuevo horizonte agrario. a. Análisis de implementación de la Reforma Rural Integral. Conclusiones. Bibliografía.*

### RESUMEN

Las políticas de reforma agraria en Colombia se han orientado a la distribución de los derechos de propiedad sobre la tierra como se observa en las tres últimas Leyes Agrarias: Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961 y Ley 160 de 1994 y el último intento de transformación rural adoptado mediante el Decreto 902 de 2017; sumado a los más de 50 años de guerra que ha sufrido el país, ha llevado a la transformación de las formas de vida campesina en el último siglo. Un factor generador de problemas sociales y económicos del país se deriva de la tenencia de la tierra, donde unos pocos ostentan el poder económico y político para manejar el territorio, dejando a un gran porcentaje de pobladores sin la garantía efectiva del

---

\* Abogada, Especialista en Derecho Administrativo, Magíster en Derecho Administrativo y Doctorando en Derecho de la Universidad Externado. Docente Universitaria e Investigadora en programas de pregrado y posgrado. Ex Coordinadora del programa de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, Asesora Jurídica en temas de Planificación Ambiental Territorial y Gestión del Riesgo. Amplia experiencia profesional en temas de derecho ambiental, derecho agrario planificación ambiental territorial y gestión del riesgo de desastres. Docente de varias Universidades del País: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, Universidad Simón Bolívar, Fundación Universitaria Agraria de Colombia - Uniagraria, Universidad Santo Tomás. Contacto: carolinabayona2009@gmail.com

goce de derechos reales. Tras la firma del acuerdo de paz con el grupo revolucionario FARC-EP, Colombia se enfrenta a la adecuación de sus políticas rurales, producto de la necesidad de transformación de las condiciones de vida del campo, por lo que el objetivo de esta investigación, es brindar al lector una mirada de identificación de los problemas de propiedad de la tierra en Colombia, determinando las políticas de reforma agraria y su repercusión en las diferentes condiciones de vida en el campo, con la finalidad de identificar los desafíos a los que se enfrenta el Estado colombiano tras la firma del Acuerdo de paz, en busca de la transformación del campo.

### **PALABRAS CLAVE**

Reforma Agraria, Reforma Rural Integral, tenencia de la tierra.

### **ABSTRACT**

The agrarian reform policies in Colombia have been oriented to the distribution of property rights over land as it is observed in the last three Agrarian Law Law 200 of 1936, Law 135 of 1961 and Law 160 of 1994 and the last attempt of transformation adopted by Decree 902 of 2017; In addition to the more than 50 years of war that the country has suffered, it has led to the transformation of peasant life forms in the last century. A factor that generates social and economic problems in the country derives from land tenure, where a few hold the economic and political power to manage the territory, leaving a large percentage of inhabitants without the effective guarantee of the enjoyment of real rights. After the signing of the peace agreement with the revolutionary group FARC-EP, Colombia faces the adaptation of its rural policies, product of the need of transformation of the life conditions of the field, reason why the objective of this investigation is provide the reader with an identification look at the problems of land ownership in Colombia, determining agrarian reform policies and their impact

on the different conditions of life in the countryside, in order to identify the challenges faced by the Colombian State after the signing of the Peace Agreement, in search of transforming the Colombian countryside.

## **KEY WORDS**

Agrarian Reform, Integral Rural Reform, land tenure.

## **INTRODUCCIÓN**

El campo Colombiano ha sido objeto de crisis durante décadas, la falta de oportunidades económicas en las áreas rurales provoca migración a las ciudades, especialmente de hombres y mujeres jóvenes, quedando el trabajo del campo en manos de unos pocos, que cuentan con herramientas limitadas de apoyo estatal para la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas y pecuarios. Con el abandono del campo, así como las tradiciones agrícolas y culturales, se ha generado atrasos significativos respecto a las condiciones de vida en las zonas rurales; sumado a la desatención de las autoridades estatales y los problemas de violencia expandidos en todo el territorio, son el resultado de la crisis social que Colombia enfrenta y que busca solucionar con políticas de estado, algunas de ellas mediáticas, direccionadas a problemas específicos y otras que benefician a sectores pequeños y exclusivos, desprotegiendo y desconociendo realidades sociales que vulneran todo derecho de la población presente en el suelo rural.

En este sentido el problema jurídico que se desarrolla en esta investigación nos lleva a determinar cuáles son los retos a los que se enfrenta el gobierno nacional para efectivizar la transformación del campo, cerrando las brechas de desigualdad a las que se ven sometidos los pobladores rurales que trabajan la tierra en Colombia, para evitar caer en los modelos de reforma agraria antes implementados y que solo han llevado

a incrementar la violencia y desigualdad del país; afirmando desde ya que las propuestas de reforma rural proclamadas y adoptadas a partir de la firma del acuerdo de paz, no son otra cosa que la triste repetición de un modelo fallido de reforma agraria.

El método de estudio para desarrollar el problema jurídico, se basó en un método analítico inductivo y deductivo, bajo el diseño bibliográfico que permitió evidenciar diversas posturas de reforma agraria, lo que permitió identificar los problemas genéricos de propiedad de la tierra en Colombia frente a las políticas de reforma agraria, llevándonos a determinar los desafíos a los que se enfrenta el Estado colombiano en el desarrollo de nuevas políticas de transformación rural.

Valiéndonos del método triangular bajo una combinación del análisis cualitativo y cuantitativo, se muestran algunos datos que vislumbran la problemática agraria del país, fundada en la protección de derechos reales que desarrolla hasta la fecha las reformas agrarias conocidas por el territorio colombiano, por lo que este estudio basándose en los análisis documentales, teóricos, y doctrinales, se puede considerar como una investigación de carácter teórico, que se funda en una aproximación de análisis de las políticas agrarias, que llevará a precisar los desafíos a los cuales debe apuntar el gobierno nacional en busca de alcanzar una verdadera reforma rural integral.

## **I. PROBLEMÁTICA SOCIAL DEL CAMPO**

Una de las formas más importante para que el hombre aproveche los recursos naturales, es a través de las actividades agrarias, pero desafortunadamente su desarrollo tanto normativo como práctico no ha sido materia de especial atención; las instituciones agrarias impuestas por la Colonia y en la Colombia precolombina transformaron la forma de ver la naturaleza, empezando a hablar de propiedad privada y de

la obligación de explotar el suelo, ya que se impone la función social de la propiedad.

Con la conquista, cuando se impuso una cultura agrícola distinta a la que los pueblos aborígenes llevaban desde tiempos inmemorables, se inicia con la explotación de recursos naturales, la generación de extensos monocultivos, la introducción de la ganadería y el pastoreo, así como la imposición de la propiedad privada; transmutando la cultura y el territorio del nuevo mundo, implementando en su forma de organización los modelos occidentales y europeos que daban la parada frente a la reglamentación del territorio. El paso del tiempo transformó las condiciones agrícolas que se fortalecieron en el territorio Americano, tomando especial fuerza los cultivos de tabaco, banano y posteriormente café en el territorio de la Gran Colombia (Restrepo, 2012).

Según los estudios realizados por el economista Lauchlin Currie en el 1951, citado por Carlos Lleras Restrepo<sup>1</sup> (Revista de economía institucional, 2012); en la década de los 40 y 50, el desarrollo colombiano presentaba una paradoja, ya que si bien se contaba con diversificación biológica, y potencial de producción, la falta de inversión en la producción agrícola, no arrojaba buenos resultados en la situación socioeconómica de la nación. Se presentaba una clara limitación de tierras adecuadas para la actividad agrícola, sumado a la sobrepoblación que para la época se daba en el suelo rural, generando la existencia de grandes familias con poca tierra; desaprovechando en la mayor parte del territorio, el potencial del suelo, dándose usos inadecuados, como ocurre con el sobre aprovechamiento de la ganadería extensiva; el uso de la tierra muestra claramente la inadecuada distribución que de ella se ha dado a lo largo de los diferentes

---

1 En su conferencia inaugural del segundo seminario sobre Actualización del Derecho Agrario y Reforma Agraria, 26 al 28 de abril de 1989. Transcripción original, revisada por el doctor Guillermo Benavides Melo y autorizada por el doctor Lleras. Publicado originalmente en Tierra, economía y sociedad, Alberto Supelano, comp. y ed., Bogotá, PNUD-FAO-Incora, 1993.

gobiernos y las inadecuadas políticas públicas enfocadas al suelo rural (López, 2011).

Las diversas administraciones nacionales, han adoptado políticas agrarias, enfocadas en superar adversidades propias de la estructura agraria y económica, por lo que como menciona Machado Cartagena (2009), las políticas agrícolas en nuestro país “Son la expresión de un modelo de crecimiento y desarrollo, no son autónomas ni neutras, están subordinadas a políticas macroeconómicas y condicionadas por intereses de grupos de poder”, no reflejando las necesidades concretas de los ecosistemas, que al parecer solo sirven para su aprovechamiento, pero que poco se habla de su conservación y recuperación.

El desarrollo de inadecuadas prácticas no solo agrícolas, sino mineras, ambientales y de todo tipo de aprovechamiento, ha llevado a que Colombia sufra un inadecuado modelo de utilización del territorio, ya que no se observa el potencial del suelo para organizar su aprovechamiento; según informe de la *Unidad de planificación de tierras rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios* - UPRA, para el año 2013, en Colombia el uso de la tierra muestra claramente la inadecuada distribución que se ha dado a lo largo de los diferentes gobiernos, y las políticas públicas enfocadas al suelo rural (UPRA- 2014).

Datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, indican que la superficie continental en Colombia es de 114.17 millones de hectáreas, de las cuales el 55,4% son de uso no agropecuario (63,26 millones de Has) y 44,6% son para uso agropecuario, pero cuyo aprovechamiento se dedica en gran medida a la destinación ganadera, donde 4,9 millones de hectáreas son utilizadas con fines de uso agrícola, incluyendo las áreas forestales, y 38 millones de hectáreas se destinan a fines ganaderos, aun cuando en el país solo 20 millones de hectáreas son aptas para explotaciones ganaderas, lo que significa que 18 millones de hectáreas en el país tienen una destinación inadecuada frente a su uso agrícola. (Revista Semana, 2012).

Nos encontramos en una notable desventaja de protección de los diversos derechos presentes en las formas de vida propias del territorio rural, como son los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, llevando a que Colombia sea uno de los países con mayor desigualdad en sus formas de vida entre el campo y la ciudad, a pesar que más del 30% de la población colombiana vive en suelo rural, territorio que ocupa el 94% del suelo del país, población que aproximadamente se define en 11 millones de personas, de las cuales el 65% son pobres, es decir alrededor de 7 millones de campesinos, sin contar los 2 millones que se encuentran en la indigencia rural (Mohorte, 2016).

Como se observa, el territorio colombiano lleva años en una incompetencia frente a la utilización y adecuada administración del suelo rural, lo que ha generado problemas sociales, económicos, culturales, políticos, de seguridad democrática y nacional; en general todo apunta a que la situación de violencia, pobreza, subdesarrollo, corrupción y vulneración de derechos, proviene de un origen común, los problemas que a lo largo de los años han aquejado al campo colombiano; la tenencia, aprovechamiento, destinación, uso y goce del territorio, son la base de los problemas sociales que enfrenta el Estado en la actualidad.

Con el surgimiento de los grupos armados al margen de la ley, producto de la violencia política y necesidad de protección del territorio, frente a la desatención del Estado, se desenvuelve una serie de acontecimientos catastróficos para la población civil, la cual en medio de las guerras libradas por diversos frentes tanto al margen de la ley como oficiales, desatan una cadena de acontecimientos desafortunados que aumenta día a día las estadísticas de población vulnerada, desplazada, asesinada, secuestrada y azotada por la violencia, como lo hace ver Silva-Prada (2012), en su artículo “Organización de la comunidad en medio del conflicto social y armado, caso de la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra”.

La violencia en Colombia arroja cifras preocupantes de desplazados y despojados que incrementan la problemática de abandono de la tierra y las actividades agrícolas, dando paso a las posesiones violentas, al incremento de latifundios, y monopolios en cultivos, así como a la propagación de cultivos ilícitos. El campesino colombiano, se encuentra en medio de la guerra, lo que incrementa la pobreza y miseria, observando el Estado la necesidad de adoptar políticas públicas que se encaminan a la solución de vulnerabilidad progresiva que se suscita sobre la población campesina, y en general sobre las víctimas del conflicto armado (Silva-Prada, 2012).

Sumando los diversos problemas de violencia, como las matanzas, desplazamientos forzados, despojo de tierras, violación de derechos humanos, cultivos ilícitos, monocultivos, y degradación ambiental entre otros problemas que ha soportado tanto la población habitante como el mismo suelo rural en Colombia, es hora de transformar y dar un giro organizacional a las políticas agrarias que han regido hasta la fecha, las cuales se han encargado de ser el sustento jurídico de muchas de las desigualdades e injusticias que vive en especial la población campesina, indígena y raizal. (Barón L., Varón M. & Torres s.f.).

Mediante la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera del año 2016, en Colombia se busca cesar la violencia interna y brindar soluciones a las diversas problemáticas de desigualdad social que han marcado su historia en los últimos decenios. Los temas acordados, firmados y refrendados enfocan su desarrollo a seis puntos concretos, el primero de ellos denominado “Reforma Rural Integral”.

Es así como a lo largo de los años se han implementado reglamentaciones que propenden por adecuar las políticas y procedimientos para que la tierra vuelva a manos de sus propietarios, en busca de su aprovechamiento progresivo, la clarificación de las circunstancias en las cuales el Estado se

encuentre facultado para retomarla, y políticas para el debido uso de la tierra frente a los cultivos y la protección ecosistémica de la misma; es decir ha desarrollado una serie de reglamentaciones que se conjugan en el conocido Derecho Agrario (Revista de economía institucional, 2012).

## II. LAS REFORMAS AGRARIAS EN COLOMBIA

Las políticas de gobierno para la utilización del suelo rural, a lo largo de su desarrollo, toma referentes propios de la cultura occidental, como ocurre con el reconocimiento y protección de la propiedad privada, contraria a las tradiciones ancestrales; la imposición de usos del suelo y costumbres agrícolas divergentes, ha llevado a que el sistema hegemónico se imponga sobre las condiciones agrícolas tradicionales. Sistema que toma fuerza con la codificación del derecho y el rompimiento de su relación con los cambios sociales, reflejando a lo largo de sus vigencias, los resultados caóticos al aplicar modelos normativos impropios para el territorio.

Bajo el desarrollo normativo, se han adoptado en Colombia tres reformas agrarias durante los últimos 80 años, acogidas de la siguiente manera: con la Ley 200 de 1936 adoptada durante la primera administración de gobierno de López Pumarejo (1934-1938), la Ley 135 de 1961, instaurada en la administración del Presidente Lleras Camargo (1958-1962), y la Ley 160 de 1994 acogida en la administración del Presidente Ernesto Samper (1994-1998).

Las tres reformas se adoptan en periodos distintos y bajo modelos constitucionales diferentes, pero el objetivo principal de las tres leyes se orientó a la distribución de los derechos de propiedad sobre la tierra, bajo la óptica crítica y un poco preocupante de quien estuvo administrando el gobierno nacional, el expresidente Lleras Restrepo (Revista de economía institucional, 2012) quien advierte en conferencia impartida en el año 1989, dieciocho años después de su administración, que

el problema número uno de las reformas agrarias en Colombia no es adquirir el derecho de propietario, sino establecer si en realidad los propietarios son o no legítimos.

Pero de qué vale la legitimidad si no se brinda la protección adecuada por parte del mismo Estado, que bajo su mismo funcionamiento se olvida de sectores propios de su territorio, rincones apartados, donde las comunidades campesinas en busca de una mediana seguridad se asocian con el fin de proteger sus derechos, de los grupos al margen de la ley e incluso del mismo ejército (Silva-Prada, 2012). Y de qué sirve la legitimidad si en desarrollo de las reformas agrarias el mismo gobierno se encarga del adelanto del “Estado de Cosas Inconstitucional”, donde se reconocen algunos derechos, pero se niegan la declaración de otros, como se ha observado en el transcurso de políticas de prevención y protección de las víctimas del desplazamiento forzado. (Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa).

### **A. Clarificación entre reforma agraria y reforma rural**

Existe una fina pero significativa diferencia entre lo que se ha determinado como Reforma Agraria y Reforma Rural, para entender sus diferencias primero debemos clarificar el lenguaje, y así dar una interpretación, pues lo agrario y lo rural siempre se han tomado como sinónimos, se utiliza para referirse a campo, fundo o labor del campo, esto debido a su origen latino que define lo agrario como agrarius, ager, agri que significa campo y rural como ruralis, rus, ruris que significa igualmente campo. (Vanin, 1985).

Para Joaquín Vanin (1985), existen diferencias semánticas en el concepto de campo; pues lo agrario se observa desde el sentido económico propiamente dicho, con un toque social, es decir el campo es una extensión de tierra como suelo cultivable, que produce organismos animales y vegetales espontáneamente o con la colaboración del hombre, entendida dicha colaboración como la actividad humana que controla la producción de la

naturaleza, para obtener productos agrícolas y pecuarios. Entre tanto que el concepto de lo rural debe observarse en un sentido sociológico con un toque económico, es decir, rural corresponde a todo lo que existe y se realiza en el campo. Al hombre y su medio de vida, sus relaciones y actos, es el conjunto de actividades que realiza el hombre de manera individual, familiar y social.

Bajo la aclaración conceptual sería fácil determinar que las diferencias entre reforma agraria y reforma rural se encamina respecto de su enfoque de desarrollo, es decir las reformas agrarias buscan modificar los aspectos económicos del campo, como las extensiones y tenencia de la tierra, los usos y aprovechamientos de ella, la producción animal y vegetal, todo ello a través del control productivo de la actividad humana; mientras que las reformas rurales buscan enmendar las situaciones sociológicas del hombre en el campo, observando su forma de vida, sus relaciones con el medio y con otros seres, sus actos y actividades a nivel personal, familiar y colectivo, por lo que las reformas rurales tendrían un enfoque de desarrollo social.

Pero esta diferenciación amerita más que una simple explicación semántica, en especial frente al análisis de lo que ha enfrentado Colombia en materia agraria y rural, pues a nivel histórico se han conocido diversas reformas agrarias que producen desigualdad, pobreza y violencia en el campo; encontrando en la actualidad, gracias a la introducción que hace de ella el proceso de paz suscrito en el año 2016, una nueva propuesta de reforma, denominada “Reforma Rural Integral”, la cual estudiaremos bajo el análisis conceptual, para determinar si existe algún grado de contradicción frente a su argumentación y lo previamente vivido en materia de reformas agrarias en el país.

### **III. ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA**

Cada ley de reforma agraria plantea diversas políticas de desarrollo encaminadas a la protección del campo colombiano,

pero su ejecución transigió diversos resultados no favorecedores a la población campesina, como ocurrió con la **Ley 200 de 1936, primer intento de reforma estructural de la propiedad rural**, conocida como la ley de tierras, con la cual se aseguró la propiedad a favor de los colonos que trabajan la tierra, obligando a una mayor explotación de la propiedad privada, lo que generó dificultades frente a los grandes hacendados que debieron buscar la forma para poner a producir sus terrenos, incrementando la figura del arrendamiento de tierras o como fue desarrollado por la Ley 100 de 1944, la llamada aparcería, que perjudicó la situación económica y laboral de los trabajadores campesinos, irradiando la problemática de tenencia de la tierra (Revista de economía institucional, 2012).

Para algunos doctrinantes estas leyes no pueden ser reconocidas como Reforma Agraria, debido a que no desarrollaron programas de redistribución de la tierra, sino que incentivaron la ganadería intensiva y el contrato de aparcería que generó un retroceso para el desarrollo del campo (Machado, 2009 y Vergara, 2011).

Con la **segunda reforma agraria, adoptada mediante la Ley 135 de 1961** y modificada por la Ley 1 de 1968, la Ley 4 de 1973 y la Ley 30 de 1988; se creó al INCORA, con la finalidad de avalar la identificación de tierras que pertenecían a la nación, así como la adjudicación de las propiedades denunciadas por los particulares, centrando sus políticas en la tenencia y explotación de la tierra, a partir de estas leyes se identifican cinco periodos de la reforma agraria, previo al **tercer modelo de reforma adoptado mediante la Ley 160 de 1994**, expuestos por Héctor Castañeda, en su obra “*Los Procesos Agrarios*” (2005, pp. 243-244) de la siguiente forma:

1. **El periodo de Demostración** que va de 1961 a 1966 en donde el INCORA, en busca de justificar su creación realizó una serie de obras para acelerar el desarrollo campesino, con la adjudicación de 47.000 predios

baldíos, prestemos a 12.000 familias campesinas, y la adquisición de 74.468 hectáreas de tierras a favor del Estado.

2. *El periodo de la Masificación* de 1967 a 1968, se dispuso la incorporación de terrenos explotados bajo la modalidad de aparcería, a un programa de Reforma Agraria, promoviendo la organización masiva de campesinos, adoptado mediante la Ley 1 de 1968.
3. *El periodo de Radicalización* se centró en discutir las políticas de reforma planteadas debido a los perjuicios económicos que trajo a los grandes propietarios, donde entran en discusión frente a la reforma, el sector político, la iglesia, los propietarios, el ejército, las universidades y los campesinos organizados, bajo la denominación de Comité Evaluador de la Reforma Agraria, arrojando como resultado la Ley 4 de 1973.
4. *El cuarto periodo es conocido como La Nueva Ley Agraria*, iniciando con la adopción de la Ley 30 de 1988, mediante la que se crean las zonas de reforma agraria, limitando la adquisición de predios, solo a los que se ubicaran en dichas zonas. Surgiendo la organización de cooperativas de pequeños campesinos, que como en el caso de Antioquia se conformaron en busca de lograr la atención del Estado, con el infortunio de ser satanizadas por la situación de violencia que se generó en muchos de los sectores donde se desarrollaron estos tipos de asociación; cuya finalidad inicial se encaminó a la búsqueda de apoyo campesino para su seguridad alimentaria, de vivienda y desarrollo social. Como lo hace ver Silva-Prada (2012), a partir del año 1989 cuando el ejército acusa de organización subversiva a la Cooperativa de Pequeños Campesinos en Antioquia, la “Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra”, y con el surgimiento de los Paramilitares mediante la

Asociación Campesina de Agricultores y Ganaderos del Magdalena Medio, se inicia una guerra sangrienta entre los grupos alzados en armas y el ejército, quedando en medio las comunidades campesinas víctimas de torturas, desapariciones y desplazamientos forzados, en especial durante los años 1990 a 1993.

5. *El quinto periodo de reforma agraria se denomina Creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*, el cual inicia con la adopción de la Ley 160 de 1994, hasta la firma del Acuerdo de paz con las FARC-EP del año 2016. Con el objetivo de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como de diferentes servicios públicos rurales, en busca de mejorar condiciones de vida, estableciendo Zonas de Reserva Campesina - ZRC, para el fomento de la pequeña propiedad rural. Mediante el Decreto 1777 de 1996, se reglamentan las ZRC, iniciando su consolidación con el infortunio de ser descuidadas por el Estado, lo que permitió el aprovechamiento por los grupos guerrilleros para asentarse allí y consolidar su aparato criminal y delincuencia, como ocurrió en el Sur de Bolívar y en el Valle del río Cimitarra entre otros. (Puentes, 2013)

Bajo el adelanto de este periodo de reforma agraria, se presentan importantes desarrollos normativos y jurisprudenciales, como es la Ley 1448 de 2011, sobre la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, el Decreto 1071 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”; La Ley 1776 de 2016, sobre las zonas de interés de Desarrollo Rural, económico y social –Zidres–, la Sentencia C-536 de 1997, Sentencia T-488 de 2014, normas y pronunciamientos que juran

en torno a la administración y adjudicación de los terrenos baldíos.

## IV. CLASIFICACIÓN DE LAS REFORMAS

### *Reformas de primera generación*

Actualmente se habla de una división tripartita y generacional de lo que se denomina reforma agraria y su desarrollo, como lo indica Martín Piñeiro, Roberto Martínez Nogueira, Eduardo Trigo, Filemón Torres, Eduardo Manciana y Rubén Echeverría (Banco Interamericano de Desarrollo - DIB, 1999), y Absalón Machado (Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH, 2013). El primer tipo de reforma que se da en materia agraria la podemos denominar como “*Reforma de primera generación*”, corresponde a las reformas agrarias clásicas, donde se busca una redistribución de la propiedad, corresponden a reformas estructurales básicas encaminadas al desarrollo económico, a través de la reglamentación del régimen de tierras. Modelo que se implementa principalmente en América Latina en la década de los ochenta, como resultado de las crisis económicas de los Estados, y la implementación de diversas reformas económicas; esta reforma la llamaremos “*Reforma redistributiva tradicional de primera generación*”.

Bajo dicho concepto clásico se determinó que la procedencia de esta primera generación de reformas, se presenta bajo unas estructuras comunes de condiciones, especialmente en Latinoamérica, tales como: i). sobre intervención del Estado en actividades económicas propias del sector privado; ii). grandes gastos públicos dirigidos en su mayoría a la inversión o beneficio de la población del sector urbano, iii). deficientes políticas del sector público agropecuario, lo que genera notables desigualdades, en especial frente a la distribución de la propiedad

y la inadecuada estructura de la tenencia de la tierra, generando altos niveles de pobreza y miseria en las zonas rurales, debido al estancamiento económico; iv). la necesidad de contar con un papel más activo del Estado en la definición y preservación de los mercados, con el fin de complementar la actividad del sector privado garantizando su desarrollo, en especial beneficiando a la población rural; así como una inestabilidad política y social (DIB, 1999; Barraclough, 1965; Machado, 2013).

Barraclough, citado por Machado indica que los elementos por él indicados, si bien son necesarios para la motivación de una reforma agraria, no resultan suficientes para motivar una reestructuración, señalando que “se requiere un ‘catalizador’ que puede ser una persona o un hecho en particular, o una combinación de hechos y personas”. (ibíd p. 82) Otros autores han denominado a la Reforma Agraria bajo la concepción del enfoque económico como menciona Oscar Delgado (1965, p. 13) en su libro “Reformas Agrarias en América Latina”, se debe entender la misma como “la acción de los poderes públicos dirigida a lograr la redistribución de los recursos productivos... la redistribución del ingreso y el poder político, además del mejoramiento del status social en beneficio de la población rural”.

La visión clásica de Reforma Agraria acepta la distribución del ingreso y la estructura político-social, impulsando el desarrollo económico, en busca de ampliar el mercado interno, mejorar la productividad y el nivel de vida de los campesinos, superando la pobreza y logrando un mayor desarrollo de la democracia. (Machado, 2013). Para Barraclough (1965, p. 82) existen tres objetivos implícitos en el concepto de reforma agraria, el primero, buscar una mayor igualdad social, el siguiente objetivo la redistribución del poder político y por último la búsqueda de un mejoramiento en el funcionamiento económico, objetivos que se alcanzarán con la transformación de la tenencia de la tierra, redistribución en gran escala del ingreso, de las oportunidades y de otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra, a favor del cultivador y de la sociedad entera, y de cambios institucionales.

La función que cumple la “Reforma redistributiva tradicional de primera generación” es la de restituir el papel de los mercados como mecanismos para la asignación de recursos (DIB,1999), pero este modelo fracasó en la mayoría de países Latino Americanos, atribuible en su mayoría a los intereses de las clases políticas, bajo el análisis que realiza el economista Absalón Machado en su artículo sobre ¿Reforma Agraria o Reforma Rural? identifica las siguientes causas:

Los fracasos del modelo clásico de reforma agraria han sido muy analizados. Las causas se sitúan en primer término en la falta de voluntad y decisión política de la élites y la clase política para hacer transformaciones estructurales duraderas; la mala gestión públicas; la concepción limitada y parcial del proceso; el aislamiento de la reforma agraria de otros procesos de transformación urbana; la carencia de recursos públicos para apoyar el proceso; la mala selección de los usuarios de la reforma; la corrupción en uso de los recursos públicos; la inflexibilidad de las burocracias; la falta de planeación, la centralización y dispersión de los procesos; la debilidad de las organizaciones campesinas; el funcionamiento asimétrico de los mercados; la débil articulación de la agricultura con la industria y su poco poder de negociación, etcétera. (2013 p.82)

Bajo esta categoría podemos ubicar las reformas agrarias que se han presenciado a lo largo de la historia de Colombia desde la Colonización, aproximadamente desde 1499, hasta la adopción de la Ley 200 de 1936; ya que como lo resalta Franco y De los Ríos (2011, p. 100), *“lo agrario como problema unitario referido a los problemas vinculados a la tenencia y explotación de la tierra ... y al desarrollo rural, constituye el marco socioeconómico de la legislación”*.

Para la época Republicana, se observa variaciones normativas, vinculadas a las diferentes reformas constitucionales generalmente, donde se transforma los derechos de las personas frente a la adquisición y uso de la tierra, como ha ocurrido desde

la Constitución de 1821, la reforma de 1886, la Constitución de 1936, y la reforma Constitucional de 1991. En la Constitución de 1821 se da plena validez a los títulos de propiedad reconocidos por la audiencia, los tribunales y los jueces coloniales, con la condición de que estos hubieran sido registrados, lo que abrió las puertas para que todos los propietarios registren sus títulos en las Oficinas de Registro (Moncada y Godoy, S.F).

Con la Ley 13 de 1821, conocida como la primera regulación agraria para un Estado independiente durante la Gran Colombia, inicia la titulación de tierras, se introduce el concepto de baldío, así como el trabajo de la tierra como base para justificar la adjudicación de propiedades, instrumentos jurídicos que aún persisten; se exigió a los poseedores de baldíos la obtención de títulos de propiedad y se determinó el plazo para tal efecto, se autorizó la venta de baldíos como manera de aumentar las rentas del presupuesto de ingresos. La Ley 61 de 1874, otorgó derecho de propiedad a través de cultivos, limitando la extensión adjudicable a los habitantes. Con la Ley 48 de 1882 se estableció el principio del cultivo como medio de acceder a la propiedad sobre baldíos, “La propiedad se adquiere por el trabajo y el cultivo”; reconoció las mejoras a los colonos y la adjudicación por bonos territoriales, pero si no se realizaba actividad en los terrenos adjudicados, el Estado los volvía a tomar, de igual forma esta ley declaró a los terrenos baldíos imprescriptibles, entre otros pronunciamientos sobre propiedad. (Franco y De los Ríos, 2011)

Con la adopción de la Constitución Nacional de 1886, se determinó que pertenece a la República de Colombia los baldíos que conforman la Nación y deben regresar a él. En el año de 1887 se adopta la Ley 057 conocida como el Código Civil, en donde se conceptualiza las nociones de propiedad pública y privada, categorizando a los terrenos baldíos como bienes fiscales que hacen parte de los bienes de la Unión.

Con la Reforma Constitucional de 1936, se reglamenta la definición de propiedad privada y su función social, facultando al Estado para proceder a la expropiación de terrenos con o sin indemnización. En éste mismo año, se adopta la Ley 200, la cual se conoce como la Ley de Tierras. Reglamenta la expropiación y la extinción de dominio sobre terrenos incultos, es decir aquellos que no han tenido una explotación evidente durante los últimos diez años, pasando su dominio a favor del Estado.

De igual forma la ley 200 configura la prescripción adquisitiva de dominio a favor de quien en buena fe explote un terreno baldío; reglamenta la tenencia de la tierra; crea la Jurisdicción Agraria (*nunca puesta en marcha*); y le da carácter de función social a la actividad económica, obligando a una utilización productiva de la tierra. (Ochoa, Mora y Gómez, 2015 ,pp. 13 - 52)

En éstas Reformas Agrarias se observa que el objetivo principal y común se orienta a la distribución de los derechos de propiedad sobre la tierra, utilizando en general cuatro acciones concretas como lo expone la economista Inés Paola Trujillo (2014), en su estudio sobre las reformas agrarias en Colombia: 1). Los programas de redistribución de tierras, en tres modalidades: por compra, por expropiación y por cesión de tierras a través de un Fondo. 2). La formalización de derechos adquiridos a través de la tradición de la posesión (titulación de baldíos) y colonización. 3).

La definición de derechos históricos de comunidades indígenas (creación o ampliación de resguardos) y titulación colectiva a comunidades negras. 4). Adjudicación de subsidios integrales. No olvidemos que el aspecto de “redistribución de la tierra”, es considerado por diferentes autores como el fundamento principal del concepto de “Reforma Agraria clásica o tradicional” (Mendoza, 1998, Machado, 2004, Fajardo, 2009, citado por Franco at. ed., 2011).

## ***Reformas de segunda generación***

El segundo modelo de reforma, la “*Reforma Agraria de Segunda Generación*”, la podemos enfocar en el modelo de estructuración de política de tierras, es decir, siguiendo bajo el enfoque económico, este tipo de reforma, se restringe a brindar soluciones a problemas de carácter económico e institucional para el adecuado uso, aprovechamiento de la tierra y su demarcación, así como de la protección de derechos de propiedad tanto pública como privada; sin realizar ningún tipo de intervención en las relaciones de poder sobre la tierra, ni cambios en la estructura social rural (CNMH, 2013).

Para el Banco Mundial de Desarrollo, en su estudio sobre la institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina, este segundo tipo de reformas se dirigen a continuar con el proceso de reestructuración del sector público, se requiere para continuar con el proceso de transformación, pero no es suficiente para resolver los problemas de institucionalidad del sector agrario, ya que si bien “*el contexto de la segunda generación de reformas institucionales está dado por la capacidad y efectividad del estado y las reformas institucionales, ... quedan muchas cuestiones pendientes*” (DIB, 1999. p. v).

Corresponden a cambios en la estructura institucional de las políticas agrarias, en busca de lograr competencias de mercado que permitan el desarrollo económico, adaptando los marcos institucionales necesarios, para que el mercado agrario, pueda responder a los atributos de competencia y calidad dentro de la globalización. Es por eso que se ha denominado a esta etapa la “***Reforma estructuralista de Segunda Generación***”, donde ubicamos las reformas de los años 1961 y 1994, junto con sus normas reglamentarias y complementarias hasta el año 2016.

Observando bajo lupa la estructura de la Reforma Agraria de Segunda Generación, se puede determinar que las leyes ubicadas

en los periodos demostrativo<sup>2</sup>, masificación<sup>3</sup>, radicalización<sup>4</sup>, el de la nueva ley agraria<sup>5</sup> y el periodo de la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria<sup>6</sup> explicados anteriormente, encajan en esta figura generacional, pues permite una estructuración y reestructuración de las instituciones que desarrollan las políticas de tierras, a pesar de que dichas reglamentaciones no pierden su esencia de reforma tradicional.

### *Reformas modernas*

El tercer tipo de Reforma Agraria del Estado, debe desarrollar las reformas anteriores bajo el enfoque de la nueva ruralidad, se basa en el desarrollo rural visto como un proceso integral de desarrollo, por lo que encaja con la denominación de los conceptos de Desarrollo Rural Integral y de Desarrollo Territorial Rural. Los cuales persiguen la transformación de los sectores productivos, institucionales y sociales, contando con la participación de los agentes públicos, privados y de la sociedad civil en general, con el objetivo de mejorar el bienestar social, partiendo del uso sostenible de la biodiversidad, de los recursos naturales renovables y sus servicios ecosistémicos, en busca de disminuir las desigualdades regionales y sociales del desarrollo (Schejtman y Berdegué, 2004; Proyecto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2012; Pérez y Farah, 2004; López Cordovez, 1991; citado por (CNMH, 2013).

Para Machado (2013), los esquemas de reforma agraria deben adaptarse a los cambios sociales, se deben repensar los modelos tradicionales de reforma agraria, adoptando modelos de reforma de nueva generación, bajo la necesidad de:

---

2 Ley 135 de 1961, modificada por la Ley 1 de 1968, la Ley 4 de 1973 y la Ley 30 de 1988.

3 Ley 1 de 1968.

4 Ley 4 de 1973.

5 Ley 30 de 1988.

6 Ley 160 de 1994.

...buscar nuevas alternativas de acceso a la propiedad; de modificar los criterios de asignación de tierras; de complementar la acción del Estado con la del sector privado; de identificar nuevos mecanismos de financiación; de establecer nuevas relaciones de los agentes al interior del sector, así como una nueva institucionalidad con mayor descentralización; de regionalizar los procesos de transformación de la estructura de la propiedad; de redefinir el papel de los entes territoriales en relación con la tierra y la solución de conflictos; de asumir un modelo de desarrollo rural, etcétera. (p. 86).

Esta reforma de tercera generación consiste según la FAO (1996) en:

la construcción de capacidades, en la creación de nuevas redes de colaboración, en la explotación de complementariedad y en el estímulo a la participación y la iniciativa social”. Estas reforma superan la perspectiva del perfeccionamiento organizacional, centrada en ámbitos particulares de la acción pública o privada. La agenda de la tercera etapa, dicen los autores, incluye asuntos como “la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de “delegación” y “devolución” a la sociedad civil que reafirmen su autonomía a la vez que construyan nuevos modos de gestión social, junto al suministro de los llamados “nuevos bienes públicos”, como la preservación de los recursos naturales”. (citado por Machado, 2013, p. 90 )

Dichas necesidades de nuevas reformas las denominaremos “*Reforma Rural Integral de la nueva generación*”, pues como fue señalado anteriormente bajo la aclaración conceptual entre reforma agraria y reforma rural, esta última maneja un enfoque de desarrollo social, lo que encaja en la definición que se ha construido sobre el tercer tipo de reforma, cuyo análisis

realizaremos sobre el concepto desarrollado por el Gobierno Colombiano en la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz, firmado con el grupo insurgente FARC-EP en el año 2016 y que ha traído una serie de transformaciones a las políticas agrarias del país.

“Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”, así es denominado por el gobierno la nueva política que busca la protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía y la reactivación del campo, con énfasis, en la economía campesina, familiar y comunitaria, promoviendo las diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y la preservación del medio ambiente. (Acuerdo de Paz, 2016)

## **V. UN NUEVO HORIZONTE AGRARIO**

Los intentos fallidos por el gobierno para resolver los conflictos agrarios, generan desconfianza frente a las nuevas iniciativas de reforma rural; las especulaciones, debates y opiniones no han dado tregua a una política que pretende, loablemente, dar cumplimiento a uno de los puntos más importantes del Acuerdo Final, aún cuando apenas comienza a desarrollarse; pero es necesario observar la evolución y las anteriores experiencias de reformas para lograr la consolidación de políticas adecuadas que brinden un horizonte más confortable para nuestros campesinos.

Como indica el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, en su disertación sobre la forma como deben fallar los jueces y juezas de restitución de tierras, es necesario observar no solo las reglamentaciones al interior de la Nación sino que es indispensable para la adopción y ejecución de las políticas de Reforma Agraria, tener presente principios y normas de carácter internacional que brinden orientación en la forma adecuada para la restitución de los derechos de las personas

desplazadas, como los establecidos por las Naciones Unidas en los Principios de Pinheiro.

Mediante el desarrollo de principios propios y consolidación de costumbres de los pueblos campesinos, así como los originarios que aportan algo nuevo e importante para el mundo moderno, se debe tomar las orientaciones e iniciativas de organización pacífica y las asociaciones campesinas como la del Valle del río Cimitarra, expuesta por Silva-Prada (2012), donde nos enseña cómo debe ser el desarrollo social, económico y político, sobrepasando las grandes crisis que ha enfrentado la población Colombiana con las guerras entre guerrillas, ejército y paramilitares.

Igualmente observancia de los lineamientos señalados por la FAO para la adopción de reformas agrarias modernas, con la finalidad de concretar en este actual periodo de reforma, el cambio social que requiere el Estado, en busca de una adecuada redistribución no solo de tierras sino del poder político, económico y social, como lo señala Carlos Lleras Restrepo, en su conferencia sobre Derecho Agrario y Reforma Agraria (Revista de economía institucional, 2012), en busca de alcanzar una verdadera Reforma Rural Integral.

### **Análisis de la implementación de la reforma rural integral**

Tres son los enfoques generacionales que determinan la caracterización de las reformas aquí estudiadas, dependiendo de sus objetivos podemos inducir que las “*Reforma redistributiva tradicional de primera generación*” busca la redistribución de la propiedad mediante reformas estructurales básicas encaminadas al desarrollo económico, a través de la reglamentación del régimen de tierras (ENFOQUE ECONÓMICO). La “*Reforma Agraria de Segunda Generación*” pretende brindar soluciones a problemas de carácter económico e institucional para el adecuado uso, aprovechamiento de la tierra y su demarcación, así como de la protección de derechos de propiedad tanto pública

como privada; sin realizar ningún tipo de intervención en las relaciones de poder sobre la tierra, ni cambios en la estructura social rural (ENFOQUE INSTITUCIONAL).

La “*Reforma Rural Integral de la nueva generación*” persiguen la transformación de los sectores productivos, institucionales y sociales, contando con la participación de los agentes públicos, privados y de la sociedad civil en general, con el objetivo de mejorar el bienestar social, partiendo del uso sostenible de la biodiversidad, de los recursos naturales renovables y sus servicios ecosistémicos, en busca de disminuir las desigualdades regionales y sociales del desarrollo (ENFOQUE INSTITUCIONAL - SOCIAL).

Bajo este esquema tripartito, analizaremos si los avances del Gobierno Colombiano en la RRI, guarda relación con la caracterización necesaria de las reformas rurales de la nueva generación, o si su desarrollo está siendo contradictorio al concepto señalado.

Mediante el Decreto Ley 902 de 2017, “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”, se adopta una serie de políticas encaminadas a regular los derechos de propiedad de la tierra en Colombia y un mayor rigor legal para hacer cumplir la función social de la propiedad rural. Plantea una nueva institucionalidad, figuras novedosas para tener una mayor capacidad de gestión, control y claridad sobre los terrenos baldíos de la Nación y hacer efectivo el cumplimiento de la función social de la propiedad en el campo; intenta zanjar discusiones de larga data sobre la tenencia de la tierra y los títulos de propiedad. (Ministerio del Interior, 2017).

La norma consta de 82 artículos y determina quiénes serán sujetos de acceso a la tierra y su formalización a título gratuito,

busca masificar la propiedad de la tierra y formalizar siete millones de hectáreas para quien la esté trabajando. Ha sido analizada y criticada fuertemente por diferentes actores públicos y privados.

Bajo el análisis de control de constitucionalidad la Corte en Sala Plena, mediante Sentencia C-073/18 (Julio 12) Magistrada Ponente Doctora Cristina Pardo Schlesinger, declara exequible la mayoría de partes y disposiciones del decreto, ajustando unas excepciones y presentando varios pronunciamientos de aclaración y salvamento de voto, de los cuales podemos destacar los siguientes análisis:

El Magistrado Carlos Bernal Pulido manifestó su total desacuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, fundamentalmente porque considera que la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, a su juicio recae sobre asuntos sumamente relevantes, como la identificación de los beneficiarios de las políticas de formalización y acceso a la tierra, las condiciones para la implementación de estas políticas y el cambio de modelo legal vigente para la adjudicación de baldíos.

Por su parte el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez expresó su salvamento de voto, por cuanto la materia regulada por el Decreto Ley examinado corresponde a aspectos sustanciales de una reforma que impacta el derecho de acceso a la tierra y define aspectos centrales, tanto sustantivos como procesales, del régimen de tierras.

El Magistrado Alejandro Linares Cantillo salvó parcialmente su voto por cuanto ni la norma ni la Corte reconocen las diferencias entre los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad privada, y los procesos de adjudicación de bienes baldíos. Así mismo, aclaró su voto respecto de diversos aspectos de la parte considerativa, entre otros, el entendimiento de las presunciones de ley en materia de propiedad privada, el margen de configuración del legislador en materia de tierras

baldías y el ámbito de aplicación del Decreto Ley en todo el territorio colombiano.

De igual forma la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado salvó su voto por considerar que el Decreto Ley revisado, expedido con fundamento en el desarrollo del Acuerdo Final, no solo regula aspectos procedimentales sino sustanciales del inicio de una reforma agraria en todo el país (no solo en las zonas de conflicto) sin el necesario debate democrático. Así mismo, permite la entrega de tierras baldías a personas que no pueden catalogarse como las más vulnerables, lo cual contraría el artículo 64 de la Constitución. Además, avala el desarrollo de proyectos productivos para personas naturales y jurídicas que no han tenido vocación agraria. En su concepto, una determinación de tal naturaleza podría ser debatible en desarrollo de la libertad de configuración del Legislador bajo los presupuestos democráticos, pero claramente no puede surgir de facultades concedidas por el Constituyente al Presidente de la República para implementar el proceso de paz. Luego, esa regulación deviene inconstitucional en el contexto en el cual se expide, pues se regula el acceso a la tierra de personas distintas a campesinos y que no están en situación de vulnerabilidad, razón por la cual no deben ser titulares de la reforma agraria.

Adicionalmente, sostuvo que la regulación de los procedimientos es insuficiente no sólo porque no se encuentran definidos los procedimientos a seguir sino también porque dejan enormes dudas interpretativas de cuáles son las autoridades y los jueces competentes, lo cual viola los derechos de la defensa, debido proceso y claramente afecta la seguridad jurídica de las personas involucradas. Para la Magistrada disidente, el Decreto Ley en revisión desplaza asuntos tradicionalmente atribuidos a los jueces ordinarios hacia las autoridades administrativas y asigna a la administración el conocimiento de materias que estaban reservadas a la función judicial. Lo anterior, tiene implicaciones en la defensa de derechos fundamentales que

debió ser analizado y ponderado por la Corte Constitucional. (Corte Constitucional, 2018)

En observancia de los análisis constitucionales realizados al Decreto 902, reglamentación adoptada hasta la fecha por el gobierno nacional, para la implementación de la RRI, es factible argumentar que su desarrollo se enfoca en factores económicos e institucionales, pues de nuevo se establece un régimen de tierras, en busca de consolidar procedimientos básicos para la redistribución de la propiedad y su clarificación.

Bajo dicha perspectiva no se ha desarrollado ningún aspecto novedoso o perteneciente a la reforma generacional actual, asunto que indica que el Decreto que hasta la fecha adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, guarda una relación netamente económica según los enfoques antes estudiados, lo que nos indica bajo el análisis de construcción conceptual, que la llamada RRI desarrollada hasta la fecha, por el Estado, no guarda relación con el enfoque social propio de la “*Reforma Rural Integral de la nueva generación*”, incluso parece que el enfoque dado a dichas políticas, persiguen hasta el momento solo intereses de reforma económica mas no institucionales, lo que la situaría en una reforma retrógrada pues se encuentra regulando tan solo estructuras organizativas e institucionales, que buscan un desarrollo económico; es decir si los lineamientos de la RRI se basan tan solo en el Decreto 902, estaríamos frente a una Reforma Agraria de primera generación.

## CONCLUSIÓN

La adopción de una nueva Reforma Agraria, debe ir más allá de una simple adjudicación o titulación de terrenos, pues como lo ha demostrado la historia colombiana, el verdadero problema del campo y de la naturaleza, es el hombre, frente a la inadecuada explotación de los ecosistemas, y la violencia

crónica que se ha suscitado por la tenencia de la tierra; por ello es pertinente estudiar a fondo las propuestas del gobierno y la orientación jurídica que se brinda al problema del uso del suelo en Colombia, no solo en la parte rural, sino que debe estudiarse la posibilidad de orientar los esfuerzos del gobierno a la búsqueda de un derecho de tierras integral, donde se oriente la organización territorial y la unificación del derecho ambiental, incluyendo el derecho minero energético, el derecho agrario y el derecho urbanístico, en busca de unificar criterios tanto legales, administrativos y jurisdiccionales en la planificación y aprovechamiento de la totalidad del territorio colombiano, para contribuir a una mejor adecuación normativa, bajo un análisis crítico de las actuaciones que realice el Gobierno, en la implementación y proyección de ejecución de las políticas agrarias dentro de los próximos 20 años.

La política pública de implementación de reforma adoptada mediante el Decreto Ley 902 de 2017, no cumple con la caracterización de la función de una Reforma Rural Integral, ya que si bien desarrolla enfoques económicos e institucionales como la redistribución, clarificación y protección de la propiedad, dichos elementos no son suficientes para la adopción de una Reforma Rural Integral, pues carece de un elemento necesario para su implementación, el cual corresponde al enfoque integrador; pues no busca una verdadera transformación de los sectores productivos, institucionales y sociales, que disminuya las desigualdades regionales y sociales del desarrollo. Por cuanto es imposible llamar a la reforma redistributiva que implementa el gobierno mediante el Decreto 902 de 2017, una reforma rural integral.

Si bien la implementación de la RRI se encuentra en formulación, preocupa que sus lineamientos guarden relación con enfoques o elementos limitados frente a su desarrollo integral, pues esta primera reglamentación seguramente será el reflejo de transformación normativa que en materia de tierras se avecina, pues se encuentra en trámite el Proyecto de Ley 003

de 2018, y de manera probable esta solo será un complemento de las normas agrarias que ya venía aprobando el gobierno nacional. Generando mayor preocupación que las mismas nos lleven a un retraso normativo generacional, en busca de seguir beneficiando a otros sectores como el industrial, empresarial, minero, petrolero, nacional o extranjeros, en declive del bienestar y buen vivir de la población campesina.

Se requiere mayor claridad por parte del gobierno frente al cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz, ya que se ha constituido en letra muerta el enfoque proteccionista y garantista que allí se planteó, en pro del desarrollo integral del campo. Los intentos fallidos por el gobierno para resolver los conflictos agrarios, generan desconfianza frente a las nuevas iniciativas de reforma rural, las especulaciones, debates y opiniones no han dado tregua a una política que pretende, dar cumplimiento a uno de los puntos más importantes del Acuerdo Final, aún cuando apenas comienza a desarrollarse; pero es necesario observar la evolución y las anteriores experiencias de reformas, así como los enfoques de las clasificaciones, en especial a la que pretendemos llegar, las reformas de las nuevas generaciones, para lograr la consolidación de políticas adecuadas que brinden un horizonte más confortable para nuestros campesinos.

Al iniciar este estudio pretendíamos definir el concepto de una Reforma Rural Integral, el cual se construyó observando en primera medida una explicación básica semántica, pero se procedió a su verificación a través del estudio de la evolución y clasificaciones generacional de las reformas agrarias, lo que nos permitió identificar los elementos conceptuales del tercer tipo de clasificación de reforma, basados en los conceptos de desarrollo rural integral y desarrollo territorial rural, permitiendo la construcción del término reforma rural integral, como el proceso de transformación del campo, que persigue el desarrollo de los sectores productivo, institucional y social, contando con la participación del sector público, privado y la sociedad civil en general, con el objeto de mejorar la situación

sociológica del hombre en el campo, en observancia y respeto con las diversas formas de vida, en especial su relación con el medio ambiente y la sociedad.

Por lo que bajo un enfoque de desarrollo social, se busca mejorar el bienestar para disminuir las desigualdades regionales y sociales del desarrollo. Concepto que sintetiza la tercera generación de reformas rurales, denominada “*Reforma Rural Integral*”, la cual no guarda relación con lo que hasta la fecha ha adoptado el gobierno nacional bajo dicha denominación.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo. DIB 1999. La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina Evaluación y propuestas para una reforma institucional. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D. C. Publicaciones SDS.

Barón L., Varón M., Torres R., (s.f). Capítulo 16: Estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural. Misión para la Transformación del Campo, Gobierno de Colombia. En: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/16%20-%20Estrategia%20de%20ordenamiento%20social%20de%20la%20propiedad%20\(R\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/16%20-%20Estrategia%20de%20ordenamiento%20social%20de%20la%20propiedad%20(R).pdf)

Barraclough, Solon. 1965. “¿Qué es una reforma agraria?”. En: Reformas agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas. Edición preparada por Oscar Delgado. México: Fondo de Cultura Económica,

- Castañeda Beltrán, Héctor, (2005). Los procesos agrarios partes general, especial y práctica. Leyer, Bogotá, D.C.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH 2013. Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (26 de mayo de 1873). Código Civil. ( Ley 57 de 1887) DO: 2.867 de 31 de mayo de 1873.
- Congreso de Colombia. (16 de diciembre de 1936). Sobre régimen de tierras. (Ley 200 de 1936) DO. AÑO LXXIII. N. 23388. 21, ENERO, 1937. PÁG. 3.
- Congreso de Colombia. (31 de diciembre de 1944). Sobre régimen de tierras (Ley 100 de 1944). DO. AÑO LXXX. N. 25759. 6, FEBRERO, 1945. PÁG. 2.
- Congreso de Colombia. (15 de diciembre de 1961). Sobre reforma social agraria. (Ley 135 de 1961). DO. AÑO XCVIII. N. 30691. 20, DICIEMBRE, 1961. PAG. 801.
- Congreso de Colombia. (26 de enero de 1968). Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria (Ley 1 de 1968), DO AÑO CIV. N. 32428. 12, FEBRERO, 1968. PÁG. 1.
- Congreso de Colombia. (29 de marzo de 1973). Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones (Ley 4 de 1973), DO. AÑO CX. N. 33828. 13, ABRIL, 1973. PAG. 145. DIARIO OFICIAL AÑO CX. N. 33854. 24, MAYO, 1973. PAG. 561.
- Congreso de Colombia. (18 de marzo de 1988) Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la

República (Ley 30 de 1988), DO. AÑO CXXIV. N. 38264. 22, MARZO, 1988. PAG. 4.

Congreso de Colombia. (03 de agosto 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, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones (Ley 160 de 1994), DO. AÑO CXXX. N. 41479. 5, AGOSTO, 1994. PÁG. 1.

Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. (Ley 1448 de 2011). DO. AÑO CXLVII. N. 48096. 10, JUNIO, 2011. PÁG. 1.

Congreso de Colombia. (29 de enero de 2016). Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. (Ley 1776 de 2016), DO. AÑO CLI. N. 49770. 29, ENERO, 2016. PÁG. 2.

Corte Constitucional, Sala Plena, COMUNICADO No. 26, julio 12 de 2018. Sentencia C-073/18. Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 “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» Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER, Bogotá, D.C.

Corte Constitucional, Sala Plena (23 de octubre de 1997). Sentencia C-536 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, La Sala Quinta de Revisión (09 de julio de 2014). Sentencia T-488 de 2014. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

- Delgado. O. 1965. Reformas agrarias en la América Latina: procesos y perspectivas. Sección de obras de economía. Editor Fondo de Cultura Económica, Universidad de Texas.
- Franco, A., De los Ríos, I.(2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Cuad. Desarro. Rural. 8 (67): 93-119
- López Acero, Héctor F. (2011). Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano Criterio Libre, 9 (14), 21-42 ISSN 1900-0642. <http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/14/art1.pdf>.
- Machado, A. (2009). Ensayo para la historia de la política de tierras en Colombia. Universidad Nacional de Colombia.
- Machado A. (2013) ¿REFORMA AGRARIA O REFORMA RURAL? Área de Desarrollo Agropecuario y Rural de CEGA. Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas.
- Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. (Decreto 1071 de 2015). DO. AÑO CLI. N. 49523. 26, MAYO, 2015. PAG. 417.
- Ministro del Interior, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, (29 de mayo de 2017) 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 (Decreto Ley 902 de 2017), DO. AÑO CLIII. N. 50248. 29 MAYO, 2017. PAG. 17.
- Mohorte. (2016). La brecha entre la Colombia rural y urbana, explicada a través de 9 gráficos. Magnet Publicidad. <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/la-brecha-entre-la-colombia-rural-y-urbana-explicada-a-traves-de-9-graficos>.

Moncada G., Godoy A., (S.F) Cronología de Derecho Agrario. Universidad Cooperativa de Colombia, Revista Huellas del Mundo No. 77

Ochoa, Mora y Gómez, (2015) “DERECHO AGRARIO”. U de Colombia. 2015, PP. 13-52.

Puentes Melo, Ricardo. 2013. Zonas de Reserva Campesina: La siniestra realidad. <http://www.periodismosinfronteras.org/zonas-de-reserva-campesina-la-siniestra-realidad.html>

Restrepo, Carlos Lleras.(2012). Conferencia inaugural del Segundo Seminario sobre Actualización del Derecho Agrario y Reforma Agraria, organizado por la Procuraduría General de la Nación y realizado en Bogotá entre el 26 y el 28 de abril de 1989, el texto es una transcripción de la grabación original, revisada por el doctor Guillermo Benavides Melo y autorizada por el doctor Lleras. Publicado originalmente en Tierra, economía y sociedad, Alberto Supelano, comp. y ed., Bogotá, PNUD-FAO-Incora, 1993.

Revista de Economía Institucional. (2012). Conferencia inaugural del Segundo Seminario sobre Actualización del Derecho Agrario y Reforma Agraria, Carlos Lleras Restrepo, organizado por la Procuraduría General de la Nación y realizado en Bogotá entre el 26 y el 28 de abril de 1989, texto es una transcripción de la grabación original, revisada por el doctor Guillermo Benavides Melo y autorizada por el doctor Lleras. Publicado originalmente en Tierra, economía y sociedad, Alberto Supelano, comp. y ed., Bogotá, PNUD-FAO-Incora, 1993. PRINTenPrint version ISSN 0124-5996 Rev.econ.inst. vol.14 no.27 Bogotá July/Dec. 2012[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-59962012000200010](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962012000200010)

Revista Semana (2012). Así es la Colombia Rural, Informe especial. <http://especiales.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>.

- Silva-Prada. D.F. 2012. Organización de la comunidad en medio del conflicto social y armado. El caso de la asociación campesina del Valle del río Cimitarra. Cuadernos de desarrollo rural. 9 (68), 17-40.
- Trujillo I., (2014). Reformas agrarias en Colombia: experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los Acuerdos de Paz en La Habana. Editorial, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, (2014). Análisis de las prácticas actuales y funcionamiento del mercado de tierras rurales productivas en Colombia. [http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Analisis\\_y\\_funcionamiento\\_mercado\\_tierra.pdf/35f91b9a-a59f-47cd-af8f-03213da2732c](http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Analisis_y_funcionamiento_mercado_tierra.pdf/35f91b9a-a59f-47cd-af8f-03213da2732c).
- Vanin Tello, J, “DERECHO AGRARIO Teoría General, Tomo I”. Universidad Externado de Colombia. 1985, pp. 13-26.
- Vergara, V.W, 2011. Reforma agraria en Colombia y “Prosperidad para Todos”. ¿El camino hacia el desarrollo humano?, Universidad de La Salle, Bogotá.

## **Análisis de las políticas y herramientas jurídicas del Estado frente al fenómeno de la informalidad de la propiedad rural en Colombia<sup>8\*\*</sup>**

### **SUMARIO**

*Introducción. I. Antecedentes históricos del fenómeno de la informalidad en la tenencia de la tierra de la población campesina en Colombia. II. Del derecho de dominio y las tipologías de informalidad de la tierra en Colombia. III. Marco normativo de las políticas de acceso a la formalización de la propiedad rural en Colombia (reformismo rural) Conclusiones. Bibliografía.*

### **RESUMEN**

A través del presente artículo se realizó un análisis de las políticas y herramientas jurídicas creadas por el Estado para combatir la informalidad de la propiedad rural en Colombia; para ello se realizó una investigación de tipo descriptiva en la que se hizo necesario conocer los antecedentes históricos que originaron la problemática, posteriormente se definió el concepto del derecho de dominio y las tipologías de informalidad de la tierra en Colombia para finalmente analizar el marco normativo de las políticas públicas más relevantes desplegadas por el Estado para la erradicación de dicha problemática. Lo anterior permitió concluir una incidencia directa del Estado en la aparición de dicho fenómeno, y un impacto deficiente

---

\* Abogada de la Universidad Santo Tomás, Joven investigadora del Centro de Investigación Usta Tunja, integrante del proyecto de investigación “Observatorio Regional de Derecho de Tierras”.

\*\* Artículo de revisión que corresponde a uno de los resultados obtenidos de la investigación terminada en el proyecto “Observatorio Regional de Derecho de Tierras”, adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

de las políticas de formalización de la propiedad, las cuales han fracasado en tanto se han reducido a crear un esquema de redistribución de la gran propiedad hacia la pequeña propiedad de tipo familiar, evidenciándose una incapacidad para tomar decisiones que modifiquen las relaciones de poder, la falta de solución a los problemas de escasa información catastral y de uso del suelo y la carencia de una visión compartida del desarrollo.

## **PALABRAS CLAVE**

Informalidad de predios rurales, políticas de desarrollo rural, derecho de acceso a la tierra.

## **ABSTRACT**

Through this article an analysis is made of the impact of the policies and legal tools created by the State to combat the informality of rural property in Colombia; for this it became necessary to know the historical background that originated the problematic of the informality of the property and the typologies of this phenomenon, to finally analyze the regulatory framework of the most relevant public policies deployed by the State for the eradication of said problem among the which is the most recent rural reform as the first point of the peace agreement signed in Havana and the formalization program for rural properties. Created by the Ministry of Agriculture and implemented by the National Land Agency. What allowed to conclude a direct incidence of the State in the appearance of this phenomenon, and a deficient impact of the formalization policies of the property, which have failed while they have been reduced to create a scheme of redistribution of the great property towards the small property of family type, evidencing an inability to make decisions that modify the power relations, the lack of solution to the problems of poor cadastral information and land use and the lack of a shared vision of development.

## KEY WORDS

Informality of rural properties, rural development policies, right of access to land.

## INTRODUCCIÓN

Colombia es un país con vocación agrícola gracias a su excelente ubicación geoespacial y la cantidad de recursos naturales que hacen parte de nuestro territorio, razón por la cual *“históricamente la tierra ha sido el principal bien generador de riqueza en el sector rural, así como un bien vinculado al prestigio social y el poder político de las élites o de los poseedores de grandes extensiones de tierra; ello explica en buena parte la disputa por la apropiación de este recurso desde la colonia”*. (Machado, 2009)

Este escenario se ha visto caracterizado por un notable favorecimiento por parte del Estado hacia las clases más influyentes, lo cual explica por qué *“la gran mayoría de las estructuras de propiedad rural que se dieron en Colombia tienen su origen histórico en procesos violentos de apropiación de la tierra, expulsión del campesinado y la subordinación de grupos étnicos como indígenas y afrodescendientes. (Posada, 1987), Esta situación es conocida como el conflicto armado que lleva a cuestas nuestro país desde hace más de 50 años, lo cual lleva a coincidir con el pensamiento de ILSA quien asegura que *“el modelo económico en Colombia está directamente relacionado con la dinámica del conflicto”*. (ILSA, 2002).*

Sin lugar a dudas, es importante rescatar el papel de la población campesina en la lucha por la reivindicación de sus derechos, lo cual implicó el hecho de acceder por la fuerza a la propiedad de la tierra, sin embargo es aún más importante entender las consecuencias que generó el hecho de que el campesino no contará con el apoyo del Estado, ya que fue allí donde se forjó el fenómeno de la informalidad de la propiedad

rural en tanto que este únicamente sí facilitó en primer lugar la titulación de la propiedad a la élite, sin embargo no dispuso de recursos técnicos y tecnológicos para el mantenimiento de la información y la prestación de los servicios de registro y catastro a favor del campesino, razón por la cual los índices de informalidad e inseguridad jurídica de la tenencia son bastante preocupantes.

Es por esta razón que el estado colombiano a lo largo de la historia ha desplegado un sin número de normas, reformas rurales y políticas públicas encaminadas a garantizar el acceso a la tierra de la población campesina, sin embargo, las mismas han fracasado por varias razones, como lo indica Caucayo en su escrito

*“no contaron con una decisión política consistente y fuerte, los gobiernos eran muy débiles; tuvieron una oposición sistemática de parte de los grandes propietarios; no tuvieron el respaldo de organizaciones campesinas fuertes y reconocidas por el Estado; hubo problemas administrativos y escasez de recursos para su implementación, y las reformas no tuvieron el apoyo de los ciudadanos urbanos que se han considerado ajenos a los problemas rurales; una equivocación que le ha implicado altos costos a la sociedad”.* (Caucayo, 2017)

En esa medida a través del presente artículo se analizaron los antecedentes históricos que originaron la problemática de la informalidad de la propiedad y las tipologías de este fenómeno, para finalmente analizar el marco normativo de las políticas públicas más relevantes desplegadas por el Estado para la erradicación de dicha problemática entre las que se encuentra la más reciente reforma rural como primer punto del acuerdo de paz firmado en La Habana y el programa de formalización de predios rurales Creado por el Ministerio de Agricultura e implementado por la Agencia Nacional de Tierras; lo cual nos permitió determinar que efectivamente el Estado incidió no solo en la aparición de este fenómeno sino también obtener un

diagnóstico de estas políticas frente a la garantía de acceso a la tierra de la población rural en Colombia.

Las cifras confirman que el modelo institucional político y judicial creado para combatir la informalidad de la tenencia de la tierra no ha tenido el impacto esperado para la solución de esta problemática y que en ese sentido esto influye de manera notable en la calidad de vida de la población campesina en tanto que representa la imposibilidad de hacer uso de los derechos que otorga la propiedad por lo que se hace necesario analizar el funcionamiento del marco normativo dispuesto para combatir la problemática de la informalidad de la propiedad rural así como las políticas públicas desarrolladas para materializar estos preceptos, dado que la garantía de acceso a la tierra es trascendental para la construcción de una paz estable en la historia del posconflicto. Por ello, en este documento se pretende identificar ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas y herramientas jurídicas del Estado para contrarrestar el fenómeno de la Informalidad de la propiedad rural en Colombia?

La situación que atraviesa Colombia luego de la firma de los acuerdos de La Habana conocida como el posconflicto, es trascendental en el inicio de una nueva era de cambio en la lucha por erradicar las problemáticas que desataron el conflicto social armado en nuestro país.

La necesidad de eliminar la brecha existente entre el campo y la ciudad implica la regularización de la tenencia de la tierra ya que esto *“puede traer diversos beneficios económicos (como incrementos en la inversión, el acceso al crédito y la productividad), en tanto que puede aumentar la seguridad sobre la misma. Pero también es un insumo para la conformación de un sistema eficiente y completo de administración de tierras. Un sistema con esas características puede tener beneficios que van más allá de la seguridad sobre la tenencia de la tierra e incluyen la reducción de fricciones en el mercado de tierras y mejoras en la recaudación de impuestos y en el ordenamiento territorial”*. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014)

En lo que respecta a la situación de informalidad de predios rurales, este es un fenómeno que requiere una solución seria y contundente para el mejoramiento de la calidad de vida de la población afectada en tanto que, por este flagelo, ya que la situación es bastante crítica pues “el 54,3% de los predios rurales del país se explotan sin títulos de propiedad”. (UPRA, 2014)

Adicionalmente, es evidente que ha sido la incertidumbre acerca de los derechos de propiedad sobre la tierra uno de los principales factores sobre los cuales se ha desatado el conflicto armado, hechos como “la Masacre de las Bananeras, los pequeños conflictos generados por la bonanza cafetera, el problema desatado por la bonanza marimbera y la actual crisis generada por el negocio de la coca, sin mencionar los numerosos conflictos generados ante la intención de las grandes multinacionales de apropiarse de los campos colombianos para explotar nuestra gran riqueza natural”. (Rivera, 2007) son apenas unos de los casos más relevantes que se han generado a raíz de la falta de seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad en Colombia.

Así mismo, esa misma inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra se ha convertido en el principal obstáculo que le impide a la población campesina en informalidad acceder a todos los beneficios otorgados por el estado relacionados con incentivos, líneas de crédito y programas de asistencia técnica para financiar proyectos para el desarrollo del campo, e inclusive la realización de negocios jurídicos propios del ejercicio del derecho de propiedad.

Por esta razón es necesario analizar el impacto de la implementación de las distintas políticas enfocadas a combatir la informalidad de la tierra en Colombia, teniendo en cuenta la importancia que representa el brindar una seguridad jurídica asegurar la formalización de la tierra en el desarrollo rural, económico, tecnológico del país, pero sobretodo en la trascendencia que tiene para la construcción de una paz estable y duradera que tanto bien le haría al país.

En busca de determinar el impacto de las políticas y herramientas jurídicas del Estado para contrarrestar el fenómeno de la informalidad de la propiedad rural en Colombia, en este capítulo se pretende conocer los antecedentes históricos del fenómeno de la informalidad en la tenencia de la tierra de la población campesina en Colombia, establecer el concepto y las tipologías de la informalidad de predios rurales y analizar el marco normativo y las políticas públicas empleadas por el estado para erradicar el fenómeno de la informalidad de predios rurales en Colombia.

El tipo de metodología utilizada para la realización del presente artículo es de tipo descriptivo en donde se pretende mostrar la situación de la informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia, a través de una descripción de las distintas tipologías que presenta este fenómeno y el estudio del marco normativo y las políticas desarrolladas en el marco del posconflicto Colombiano, con lo cual se pretende deducir el papel del estado en la búsqueda por combatir y prevenir el fenómeno de la informalidad de la tierra en función de su deber constitucional de garantizar el acceso progresivo a la tierra de la población campesina.

## **I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FENÓMENO DE LA INFORMALIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LA POBLACIÓN CAMPESINA EN COLOMBIA**

Entender los hechos que originaron el fenómeno de la informalidad de la propiedad es importante para determinar si el Estado ha generado las soluciones adecuadas para acabar con esta problemática desde su raíz.

Conocer la historia del nacimiento de este fenómeno implica remontarnos a la época de la colonia en donde se forjaron los primeros problemas agrarios y con ello el fenómeno de la informalidad de la propiedad. En un ambiente en donde

el auge de la industrialización era impulsado por los colonos, el acceso y explotación de la tierra se convirtió en un gran atractivo de manera que *“La expansión de la producción agrícola para la exportación generó estímulos para el crecimiento, desarrollo rural y ocupación de áreas inexploradas, ofreciendo nuevas oportunidades económicas, que generaron una competencia en la búsqueda de tierra y trabajo entre campesinos y terratenientes quienes se caracterizaron por tener el control político y económico del país a la vez que explotaban la tierra”*. (Noguera, 2014)

El problema apareció entonces cuando el acceso a la propiedad de la tierra se convirtió en un atributo de quienes contaban con los recursos económicos para comprar los terrenos o de quienes tenían cierto status en la sociedad. Sin embargo, este beneficio estuvo siempre en manos de pocos; dicho fenómeno dio origen a una elevada concentración de tierras caracterizada por *“la existencia de la gran propiedad territorial, explotada en forma ineficiente, con base en el trabajo de campesinos, aparceros y agregados, régimen que no solo comprometía a las tierras habilitadas sino las perspectivas de apertura de nuevas tierras por la colonización”*(Yepes, 1976)

En esta medida, *“El sistema hacendatario fue el modelo de explotación agrícola establecido desde el principio de la colonización de la región y constituido por varias haciendas como la de Sumapaz Alto, el Chocho, Doa y el Hato, donde era natural la explotación por parte de los hacendados a los arrendatarios”*. (Lozano, 2007). Fue a partir de la aparición de este modelo de explotación que se crean antagonismos entre campesinos y hacendados de la región ya que *“Era la época del monopolio de los grandes latifundistas, quienes a su vez eran jefes políticos: las autoridades municipales estaban a su servicio”*, lo cual dejaba ver una especie de corrupción allí, porque *“Existían hacendados que, o no tenían títulos reales sobre la tierra, o habían adquirido irregularmente títulos sobre grandes porciones de terreno o que eran verdaderamente los dueños, pero una gran parte de la tierra se encontraba en estado de abandono. (Díaz, 2008)*

Las circunstancias en las que se vieron inmersos los campesinos de la época llevaron a que estos comenzaran a trabajar en reivindicación de sus derechos no solo al trabajo derivado de la explotación agrícola sino también a ser dueños de la tierra que trabajaban, desplazándose hacia zonas apartadas y apropiándose informalmente de estos terrenos, sin embargo, esta lucha implicó serios enfrentamientos que ocasionaron inclusive la muerte de cientos de campesinos, pues “Mientras en la noche los colonos abrían trecho entre la selva, armaban ranchos y sembraban matas de plátano, café y caña, en el día los mayordomos, los caudillos y la policía arremetía contra ellos, derribando sus casas y acabando con sus sementeras” (Prada, 2008)

Apesar de la situación de violencia que generó la movilización del campesinado, esta acción ejerció una notable presión a favor de la regulación jurídica de sus derechos sobre la propiedad de la tierra, pues en Colombia hasta esa época este asunto era considerado como exclusivo de la esfera del derecho privado, por lo que todo lo relacionado con su regulación se encontraba consignado expresamente en leyes civiles; sin embargo, esto estaría a punto de cambiar siendo “ *la propiedad sería uno de los puntos más importantes de la reforma de 1936 a la Constitución de 1886, pues se trataba de romper la teoría de algunos pensadores clásicos —para quienes la propiedad es un derecho natural que se adquiere antes de cualquier acuerdo— por la nueva noción de la función social propuesta por Duguit, que se basaba en un concepto del Estado como una entidad que tenía obligaciones frente a los ciudadanos*”. (Pereira, 2010).

A pesar de este vuelco constitucional “la respuesta institucional frente a la demanda campesina siempre osciló entre una política de parcelaciones con indemnización a los terratenientes, y una fuerte represión al campesinado movilizado, donde la gran propiedad se mantiene casi incólume, bien sea parcelando los peores terrenos de las haciendas, o buscando estrategias para mantener las relaciones de explotación”

(Bejarano, 1976), una muestra de lo anterior fue la Ley 200, de tierras de 1936, aprobada en el gobierno de Alfonso López Pumarejo; sin embargo esta ley demostró que solo fue una muestra de la manipulación del gobierno en la creación de normas para favorecer a la élite política, pues se tiene que esta ley “ en la práctica, mantuvo el poder económico, político y social del latifundio, invistiendo la propiedad privada de una nueva legitimidad, más no una democratización de la tenencia de la tierra” (Álvarez, 1991). Otra muestra de las artimañas legislativas del gobierno se observó en la promulgación de la ley 160 de 1994 que dictaminó la declaratoria de utilidad pública de los contratos de aparcería y similares y la extensión a quince años del término de la prescripción extintiva de dominio a que se refiere el artículo 6o de la Ley 200 de 1936, lo cual claramente era vista como una artimaña del gobierno para favores.

A raíz de esta falta de compromiso por parte del Estado frente a las garantías a la población campesina, la situación de violencia se agudizó, siendo el mismo gobierno el perseguidor de quienes alzaban su voz por la defensa de sus derechos causando a su paso la muerte de influyentes líderes campesinos, “ante esta persecución y exterminio, la población se vio obligada a decidir si debía continuar resistiendo o si se desplazaba con sus familias hacia las montañas del Meta y Huila perdiendo todo en su éxodo. La gente que permaneció enfrentó a una de las más fuertes arremetidas del gobierno y sus chulavitas; la gente que quedó al mando de Juan de la Cruz Varela se fue rumbo a las montañas a organizar una resistencia campesina, con un apoyo de masa fuerte e incorporación a sus filas de jóvenes y adultos”. (Lozano, 2007)

Sin duda alguna, no debieron ser épocas fáciles, pues la población decidió lanzarse a las montañas para organizar la resistencia, quienes encontraron un respaldo de parte de los dirigentes del Partido Comunista. La respuesta del Partido frente a la persecución política y la profundización de la violencia agraria sería la táctica de “Autodefensa de masas”, la cual sería

suscrita el 22 de octubre de 1949; en donde se continuaría con la estimulación de toma de tierras, y se haría una defensa de la vida, de la comunidad y de las tierras. En esa medida, la “Autodefensa de masas” sería ratificada en el XIV pleno del PC, realizado en 1951, en donde se describieron a los campesinos organizados en los primeros grupos guerrilleros como verdaderos «héroes de la lucha popular», desde ese entonces. *“Para lograr sus peticiones, los diferentes actores del movimiento agrario han ido desde la negativa a desalojar las haciendas donde trabajaban en las primeras décadas del siglo XX; hasta la vinculación con o la constitución de grupos armados, en los años cincuenta y sesenta, que luego darían origen a las FARC, ELN y EPL”*. (Acuña, 2005)

## II. DEL DERECHO DE DOMINIO Y LAS TIPOLOGÍAS DE INFORMALIDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA

El fenómeno de la informalidad en la propiedad de la tierra tiene que ver con la ausencia de título válido que acredite el derecho de dominio sobre un bien, en otras palabras *“se traduce en una inestabilidad jurídica y en ausencia de derechos”* (UPRA, 2007). Sin embargo, para entender por qué se presenta esta figura es necesario conocer qué se entiende por derecho de dominio; para comenzar, es importante advertir que nuestra legislación contempla a través del Código Civil lo siguiente: *“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”* y además también determina que *“La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad”*.(Código civil, 1873, art. 669)

Ahora bien, el derecho de dominio tiene dos elementos fundamentales los cuales son el título y el modo. Respecto del título la Corte Suprema de Justicia determinó que *“es el hecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirir el derecho real de manera directa”* (Corte Suprema de Justicia, sala de casación civil, sentencia de octubre 4 de 1977).

En lo atinente a los modos de adquirir el dominio, estos son entendidos como la “*forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título, cuando este genera la constitución o transferencia de derechos reales*” (Gómez, 1983). El artículo 673 del Código civil colombiano menciona los modos de adquirir el dominio, los cuales son “*la ocupación, la accesión, la tradición, la prescripción y la sucesión por causa de muerte*” (C.C., art. 673, 1873); sin embargo, de acuerdo a Velásquez Jaramillo “*algunos autores (Alessandri y Somarriva) agregan como otros medios de adquirir: las sentencias aprobatorias de remates o de expropiación, las resoluciones administrativas de adjudicación de baldíos, los actos de partición de cosas comunes y la fabricación o hechura de cosas nuevas*”. (Derechos Reales, 2016)

“*Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional*”. (Código Civil Colombiano, art. 685, 1873). Respecto a la accesión se entiende que “*el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella. Los productos de las cosas son frutos naturales o civiles*”. (Código Civil Colombiano, art. 713, 1873). En el caso de la tradición, esta “*consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales*”. (Código Civil Colombiano, art. 740, 1887).

En relación a la sucesión por causa de muerte, esta se entiende como un modo de adquirir el dominio por cuanto “*se sucede a una persona difunta a título universal o a título singular*”; además, “*el título es universal cuando se sucede al difunto en todos sus bienes, derechos y obligaciones transmisibles o en una cuota de ellos, como la mitad, tercio o quinto*” (Código Civil Colombiano, art. 1008, 1873). Finalmente, la prescripción es entendida como “*un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los*

demás requisitos legales. Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.

Una vez definidos los elementos que integran la legitimidad de la propiedad, es necesario analizar las diferentes tipologías de la informalidad de la propiedad rural que presenta el país. La problemática que tiene mayor incidencia en Colombia tiene que ver con aquellas situaciones en donde existe un dominio incompleto, al respecto se ha pronunciado la Superintendencia de Notariado y Registro en varias ocasiones, entre ellas en la Consulta 1477 de 2014 en donde señaló que: *“El Dominio incompleto se puede determinar por varios aspectos, dentro de los cuales encontramos la falsa tradición y la posesión inscrita”*(sic) y en lo que se refiere a la falsa tradición esta determina que... *“es 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”*. (Superintendencia de Notariado y Registro, 2014) en otras palabras, *“es una inscripción realizada en el folio que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia”*(UPRA, 2014)

Este concepto además menciona varios actos dentro de la falsa tradición, dentro de los cuales se destacan los siguientes: *“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 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)

Ahora bien, la posesión también constituye una situación de informalidad, esta *“es una figura jurídica a través de la cual se ejerce ánimo de señor y dueño sobre una cosa con la finalidad de adquirir*

*la propiedad por prescripción con el transcurrir del tiempo*". (Mutis, 2017). El código civil define la posesión de la siguiente manera:

*"La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo"* (Código Civil, art. 762, 1873)

Entonces la persona que posea la cosa debe ejercer ánimo de señor y dueño, es decir, realizar todos los actos propios de una persona que es propietaria tales como el mantenimiento y conservación de la cosa; no es requisito que el poseedor tenga la cosa por sí mismo, puede otra persona tener la cosa, por ejemplo, una casa dada en arrendamiento por el poseedor a otra persona.

Debe mencionarse que también se está en condición de informalidad cuando hablamos de los casos en los que se presenta la tenencia de la tierra sobre terrenos baldíos, en este caso hablaremos de ocupación y no de posesión, para ello en virtud del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, *"la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Incoder"* (ahora Agencia Nacional de Tierras)". Sin embargo, la Corte Constitucional determinó que *"frente a los ocupantes de tierras baldías que por ese solo hecho no tenían la calidad de poseedores conforme a lo dispuesto en el Código Civil, dado que frente a la adjudicación por parte del Estado solo existe una mera expectativa, considerando que sin la calidad de poseedor no se puede usucapir"*. (Corte Constitucional Colombiana, 2017), ya que el Consejo de Estado indicó que, *"con base en el artículo 72 de la misma ley, no se pueden efectuar titulaciones de baldíos a quienes sean poseedores o propietarios de otros bienes rurales y si las extensiones exceden los límites máximos señalados por la junta directiva para las UAF"*. (Consejo de Estado sección primera, 2016).

Frente al caso de la sucesión ilíquida como otra modalidad de informalidad, esta tiene que ver con *“los bienes y obligaciones de una persona natural fallecida, que no han sido distribuidos entre sus herederos ya sea cónyuge, legitimarios y/o legatarios”* (Actualícese, 2014).

### **III. MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS DE ACCESO A LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA (REFORMISMO RURAL)**

Analizar el contexto normativo agrario enfocado en la formalización de la propiedad implica en primer lugar reconocer que Colombia no ha logrado tener un marco normativo y por ende unas políticas públicas estables que resuelvan de fondo el problema agrario.

Una visión sobre la evolución de las estructuras agrarias y los conflictos rurales, permite observar que la historia del aparato jurídico y político del acceso a la tierra puede dividirse en tres momentos : *“la fase de la pre modernidad, que va desde la colonia hasta los años treinta del siglo XX; el período de transición de la premodernidad hacia la modernización entre los años treinta y fines de los sesentas; y la fase de modernización sin modernidad, que se extiende desde fines de los sesenta hasta el presente”* (Machado, 2009).

Teniendo en cuenta que la fase de la colonización estuvo marcada por un intervencionismo absoluto del Estado frente a la forma de acceso a la propiedad rural, podría decirse que *“fue a partir de los años treinta que se abrió una ventana para solucionar el problema de tierras que el país no aprovechó”*. (Berry, 2002), pues fue a partir de este momento que surgió la primera Ley de tierras y la necesidad de reformar el sistema normativo de la época.

*“La ley 200 de 1936 es conocida como el primer intento serio de realizar una reforma agraria y fue el resultado de una concertación*

*con el movimiento campesino en auge. Elementos importantes de la ley eran la creación de jueces especiales para dirimir conflictos de tierra, la introducción del concepto de la función social de la tierra y la figura de extinción de dominio”* (Agencia prensa rural, 2007). Esta ley marcó un antes y un después en la historia del problema agrario en Colombia ya que determinó la clarificación de los derechos de propiedad y la apertura de vías de acceso a la propiedad rural por distintos actores económicos y sociales disponiendo que los bienes raíces poseídos por particulares se presumían de propiedad privada, es decir no baldíos, siempre y cuando la posesión consista en explotación económica del suelo.

Esta ley intentó solucionar el problema de la tierra a partir de la redistribución como un mecanismo en la búsqueda de la equidad y la transformación de poderes, sin embargo, la misma no soluciona del todo el problema agrario pues se observó que de nada servía tener acceso a una tierra improductiva pues si no se tenían los recursos para su explotación no habría un adecuado uso de la misma.

Una nueva reforma, se realizaría dieciséis años más tarde bajo un contexto de violencia partidista, una acelerada avalancha migratoria del campo hacia las ciudades y agravados problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras. La cual se materializaba a través de la Ley 135 de 1961, la cual plantea “eliminar la concentración de la propiedad rústica; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no la posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a esta su trabajo personal (Ley 135 de 1961, Art. 1°)

Una tercer reforma se produciría con la Ley 160 de 1994 la cual buscó abrirle paso a una política de acceso a la propiedad basada en un mercado de tierras, sin embargo, la misma también fracasó por cuanto se creó pensando que “*el Estado no debía intervenir dejando que las fuerzas del mercado asignen los recursos de una manera eficiente, y donde quienes tuvieran la capacidad de comprar*

*tierra que lo hicieran, sin importar la concentración, ni el mal uso del suelo, ni los conflictos, ni los antecedentes históricos”.* (Machado A., 2002)

Lo anterior nos permite concluir que Colombia se ha visto inmersa en un reformismo infructuoso el cual ha fracasado en tanto que el problema agrario se ha reducido a la creación de un esquema de redistribución de la gran propiedad hacia la pequeña propiedad de tipo familiar, y que en ese fracaso va envuelta una incapacidad para tomar decisiones que modifiquen las relaciones de poder y la carencia de una visión compartida del desarrollo.

A pesar de que las antiguas reformas generaron mecanismos de formalización de la propiedad fue a partir del año 2010 que comenzaron a diseñarse herramientas normativas que usaron por primera vez la palabra ‘formalización’, frente a los derechos de propiedad en Colombia.

La Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, fue la primera en determinar la formalización como uno de los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra, al tiempo que la ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo reconoció la necesidad de proporcionar herramientas para la titulación y el saneamiento de la falsa tradición en favor de la población campesina, lo cual se desarrolló posteriormente con la Ley 1561 de 2012 en la que se estableció el proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales, ley que en la actualidad rige el trámite de los procesos judiciales para la formalización de la propiedad.

A medida que se entendió la importancia de modernizar y articular los procesos de legalización de títulos, el gobierno se ha encargado de disponer de otras autoridades administrativas y notariales para tales efectos. Es así como la ley 1579 de 2012 creó el estatuto de Registro de Instrumentos Públicos con el fin

de unificar el sistema de información del antiguo registro en libros. Este mecanismo reviste una vital importancia ya que fue constituido con el objetivo de brindar a la Superintendencia de Notariado y Registro creada mediante el Decreto 3346 de 1959, para que actúa como la máxima autoridad en lo que tiene que ver con los procedimientos de notariado y registro:

“facilitara la tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos; diera publicidad a los actos y contratos que trasladan el dominio y revistiera de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción, lo anterior bajo las funciones de coordinar acciones encaminadas a regularizar la tenencia individual y colectiva de los predios rurales, los derechos de propiedad y sobretodo consolidar una cultura de la formalización de la propiedad”. (Superintendencia de Notariado y Registro, 2015)

Adicionalmente “*con la entrada en vigencia del decreto 2363 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras asumiría, a partir del primero (1°) de enero de 2016, la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural*”, (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016) como máxima autoridad Administrativa en el tema de adjudicación de tierras de la Nación, encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR, y gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr seguridad jurídica, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación, e implementar el Programa Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, (PNFMMPR) creado a través de la Resolución 0452 de 2012, modificada por la Resolución 181 de 2013.

Es así como el PNFMPR está diseñado para identificar las zonas de formalización masiva y llevar a cabo el saneamiento de la propiedad a título gratuito llevando a cabo los trámites judiciales, notariales y administrativos a que haya lugar hasta su culminación y se rige por el Decreto 902 de 2017 creado para

la implementación de dicha reforma en donde se establecen los requisitos para el acceso y la formalización de la tierra sobre todo de la población campesina, en el cual dependiendo del cumplimiento de dichos requisitos podía accederse a título gratuito u oneroso.

Sin embargo, es importante mencionar que a pesar de que el gobierno ha creado estas herramientas, no existe en el país una estadística oficial que permita establecer la magnitud de este fenómeno”; (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ) esto ha llevado a que se recurra a la recolección de otra información para entender la situación jurídica de la propiedad, razón por la cual se deben consultar fuentes secundarias de información relacionada con los bienes inmuebles, a fin de constatar la siguiente información: datos de falsa tradición de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y estadísticas de la superintendencia, mejoras a las edificaciones inscritas, información de matrículas duplicadas.

Al respecto, es importante mencionar que además de la falta de información con que cuenta el país respecto de la distribución y situación jurídica de la propiedad en el país, las dificultades que presenta la ejecución de políticas como es el PNFMPR también tienen que ver con la falta de una desconcentración de instituciones como la agencia Nacional de tierras para los casos de adjudicación de terrenos baldíos, ya que a pesar de que existan oficinas ubicadas en los municipios determinados como zonas de formalización masiva, el hecho de que exista una sola oficina radicada en la capital que se encargue del recibo de todos los casos de adjudicación a nivel Nacional dificulta la agilización de los procesos de formalización.

Una vez aclarado este asunto, es necesario indicar que los únicos títulos autorizados por la legislación Colombiana para demostrar la propiedad de la tierra son: la escritura pública, una sentencia judicial o una Resolución de la ANT, sin embargo, para que estos títulos sean válidos no solo se requiere de lo

anterior sino que también debe existir un registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos –ORIP, conforme a las exigencias del Código Civil y del estatuto de registro de instrumentos públicos y de las leyes especiales sobre el tema.

Lo anterior tiene una connotación muy importante ya que a partir del año 2014 se generó una fuerte discusión respecto de la sentencia T 488 de 2014, ya que en los procesos de pertenencia de bienes rurales se han presentado diferentes posturas frente a la determinación de la naturaleza jurídica del bien objeto del litigio *“Por un lado la Corte Suprema de Justicia se acoge a la presunción legal del bien privado cuando sea poseído con explotación económica, en los términos de la ley 200 de 1936, y si no se desvirtúa puede ser adquirido por prescripción. Por otro lado, la Corte Constitucional estima como indicio de bien baldío la falta de propietarios inscritos en el registro y que la demanda sea dirigida contra indeterminados”* (Correa, 2016),

La lectura de este fallo permite observar no solo la existencia de una amenaza clara a la garantía de acceso a la propiedad sino también una injustificada imposición de cargas a los poseedores en este caso pues la sentencia también afirma que son los encargados de desvirtuar la presunción de bien baldío que se ha establecido a los terrenos respecto de los cuales no figuren titulares de derechos reales una vez sean consultadas las bases de datos de la Oficina de Instrumentos Públicos.

La imposición de dicha carga probatoria genera una seria contradicción cuando la misma sentencia ordena al entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) hoy Agencia Nacional de Tierras la adopción de un plan real y concreto en el que se identifiquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se desarrollaría un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la Nación, lo cual deja ver que la problemática de la falta de información catastral y de distribución de la tierra es un problema de las Instituciones del Estado que ha sido trasladada a los actores dentro de un proceso de pertenencia.

Analizar nuestra historia nos ha enseñado que no ha sido suficiente un cambio de paradigma constitucional respecto de los derechos de propiedad de la población campesina, pues a pesar de que la Constitución política vigente establece la obligación que le asiste al Estado de *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”* así como también *“obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general”*. (Constitución Política de Colombia, 1991, arts 64, 65), y se han creado diferentes instituciones y políticas públicas para solucionar esta problemática, la falta de información y las trabas impuestas por el Estado a la legalización no son coherentes con los fines del Estado.

## CONCLUSIONES

El Estado es el principal responsable de que se haya desarrollado la problemática de la informalidad de la propiedad en Colombia en tanto que no soluciona los problemas relacionados con el abuso de poder en torno al acceso de la tierra favoreciendo a las clases más adineradas lo que generó consecuencias nefastas específicamente en la población campesina viéndose inmersa en la situación de conflicto social armado que aún no ha cesado.

El Estado cuenta con un sistema de información catastral deficiente respecto de la situación jurídica de la tierra y su distribución, y a pesar de que este asunto ya ha sido objeto de intervención, se teme que este proceso dure una gran cantidad de tiempo lo cual representa una dificultad a la hora de la agilización de los procesos de formalización de la propiedad.

Históricamente la población campesina se ha visto sesgada respecto de sus derechos de acceso a la propiedad rural en tanto han sido considerada como *“mano de obra barata”* más que como sujeto de derechos reales, sin embargo, debe precisarse

que el acceso a la tierra en condiciones dignas no solo implica la titulación de un terreno, sino que además el mismo posea las condiciones para su explotación y que se brinde al campesino el apoyo técnico y económico que contribuya al desarrollo rural.

La adquisición de tierras a gran escala se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad alimentaria y a los medios de subsistencia de las familias que viven en la pobreza. Este tipo de inversiones a menudo son meramente especulativas, pues ni siquiera llegan a desarrollar actividad agrícola alguna.

Existe un retroceso respecto de los avances constitucionales de garantía de acceso a la propiedad rural para la población campesina, pues los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de la presunción legal de bienes baldíos, de aquellos terrenos de los cuales no se tenga registro de titulares de derechos reales, crea indicios en contra de la presunción de la propiedad privada e impone la carga probatoria para los demandantes en los procesos de pertenencia de bienes rurales, premiando la ineficaz tarea del Estado en la aclaración e inventario de los bienes baldíos.

Existe la necesidad de destinar un porcentaje mayor en cuanto al presupuesto Nacional para el desarrollo de las políticas de formalización, pues se evidencia una marcada concentración de funciones respecto de los trámites administrativos de adjudicación de terrenos baldíos como parte de los procesos de formalización de la propiedad en tanto que hasta el primer semestre del año 2019, y pasados tres años de puesta en marcha de la ANT, existe una única oficina ubicada en la capital para atender todos estos casos, lo que implica la necesidad de crear oficinas a nivel nacional para agilizar estos procesos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Actualícese. (10 de julio de 2014). *Actualícese*. Obtenido de Actualícese: <https://actualicese.com/2014/07/10/definicion-de-sucesion-iliquida/>
- Acuña, I. T. (2005). Las luchas campesinas en Colombia en los albores del siglo XXI: De la frustración a la esperanza. *CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Social*, 5.
- Álvarez, E. M. (1991). *Colonización y conflicto. Lecciones del Sumapaz*. Bogotá: IEPRI-Tercer Mundo Editores.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (febrero de 2014). Evaluación Comparativa Proyecto de regularización y administración de tierras. *Evaluación Comparativa Proyecto de regularización y administración de tierras*. Washington, D.C., New York.
- Bejarano, J. (1976). *El fin de la economía exportadora*. Bogotá: Biblioteca básica Colombiana, la nueva historia de Colombia.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma rural que funcione? *Economía Institucional Vol. 14*, 6.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia, esbozo de una memoria institucional*.
- Consejo de Estado, sección primera. (16 de junio de 2016). Sentencia. Bogotá, 1001032400020140021700, Colombia.
- Correa, M. C. (2016). Posturas jurisprudenciales sobre la determinación de la naturaleza jurídica del bien rural en los procesos de pertenencia. *Revista CES Derecho Volumen 7 No. 2*, 1-2.

Corte Constitucional Colombiana. (18 de septiembre de 2017). Sentencia. T-580, Colombia.

*Derechos Reales*.(26 de septiembre de 2016). Obtenido de: <http://derecreales.blogspot.com/2016/09/fuente-de-obligaciones-titulo-y-modo.html>

Díaz, E. P. (2008). *La vida que vivimos: historia campesina*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Gómez, J. (1983). *Bienes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

IGAC. (28 de julio de 2016). *IGAC*. Obtenido de IGAC: <https://ciaf.igac.gov.co/es/contenido/historia>

Lozano, C. (1 de septiembre de 2007). *Prensa Rural*. Obtenido de Prensa Rural: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article1053>

Machado, A. (2002). *Experiencias y caminos para la Reforma Agraria, alternativas para el siglo XXI*. Zeta Periodismo investigativo Ltda.

Machado, A. (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: De la colonia a la creación del frente Nacional. *Universidad Nacional de Colombia*, 9.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s.f.). *Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial*. Obtenido de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Anexo%201%20-%20Guia%20formalizaci%C3%B3n.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (enero de 2016). *GUÍA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD*

*RURAL*. Obtenido de GUÍA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL: [https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia\\_formalizacion\\_propiedad\\_rural.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalizacion_propiedad_rural.pdf)

Mutis, A. M. (14 de octubre de 2017). *GERENCIE.COM*. Obtenido de GERENCIE.COM: <https://www.gerencie.com/que-es-la-posesion-y-sus-clases.html>

Noguera, S. (junio de 2014). *Red Juristas*. Obtenido de Red Juristas: [www.redjurista.com/Documents/l0200\\_36.aspx](http://www.redjurista.com/Documents/l0200_36.aspx)

Pereira, E. B. (2010). La función social de la propiedad. *Criterio Jurídico*, 62-63.

Posada, A. R. (1987). La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis político*, 40-62.

Prada, E. (2008). *La vida que vivimos: historia campesina*. Bogotá: Editoriales Aurora.

Rivera, V. A. (7 de diciembre de 2007). *AGENCIA DE PRENSA RURAL*. Obtenido de AGENCIA DE PRENSA RURAL: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article1288>

Superintendencia de Notariado y Registro. (2014). *Consulta 1477*. Colombia.

Superintendencia de Notariado y Registro. (2015). *Consulta*. Bogotá, 231, Colombia.

Unidad de Planificación Agrícola Familiar. (14 de febrero de 2014). *UPRA*. Obtenido de UPRA: [https://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases\\_conceptuales\\_procesos\\_regula\\_propie\\_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a](https://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a)

Upra. (7 de diciembre de 2007). obtenido de: file:/// :/5201unidad %20de% 20 investigacion/45%20 proyectos/45%202%20 proyectos%20de%20 investigacion /2018/informacion/radiografía de la desigualdad.pdf

Yepes, M. A. (1976). *La agricultura en Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Colcultura, Biblioteca Básica Colombiana.

## **Formas locales de asociación rural en Colombia: entre la indefinición jurídica y una apuesta para la paz**

### **SUMARIO**

*Introducción. I. Sector rural en Colombia. II. Estructura administrativa del territorio en Colombia. III. Retos actuales del modelo territorial: entre lo local y la globalización. IV. Indefiniciones jurídicas y una apuesta para la paz. V. Derechos de los campesinos en el derecho internacional de derechos humanos. Conclusiones. Bibliografía.*

### **RESUMEN**

El presente artículo se realiza en el marco de la investigación de tesis doctoral del programa de Doctorado en Derecho denominada Las formas locales de organización rural como entidades en la organización política administrativa de Colombia. Se realiza un análisis crítico del papel que juegan las formas de organización rural, a pesar de su indefinición jurídica en el contexto de la economía globalizada y la importancia que tienen para el reconocimiento de las comunidades campesinas en Colombia y la consolidación de la paz con enfoque territorial.

---

\* Abogado, Licenciado en Filosofía y Letras, Magíster en Derecho Administrativo y Doctorando en Derecho de la Universidad Externado. Docente Universitario e Investigador. Asesor de universidades públicas y privadas. Ex Vicerrector Académico, ex Director de autoevaluación y Acreditación y ex Decano de la Universidad de Cundinamarca. Ex coordinador de Registro Calificado del Ministerio de Educación Nacional y Abogado de Acreditación de Alta Calidad. Amplia experiencia Académico – Administrativa, con conocimientos en docencia universitaria, investigación, legislación educativa y estructura del Estado colombiano. Docente de varias Universidades del País: Universidad Externado de Colombia, Universidad Autónoma de Colombia, Fundación Universitaria Agraria de Colombia - Uniagraria, Universidad Santo Tomás, Universidad de Medellín, entre otras. Contacto: uribio@gmail.com

## **PALABRAS CLAVE**

Campeños, Globalización, Veredas, Corregimientos y Zonas de Reserva Campesina.

## **ABSTRACT**

In the present article it is carried out within the framework of the research of the doctorate thesis of the doctorate program in professional law The local forms of rural organization as entities in the political administrative organization of Colombia. It addresses a critical analysis of the role of forms of rural organization despite its legal uncertainty in the context of the globalized economy and the importance of the recognition of rural communities and the consolidation of territorial peace in Colombia.

## **KEY WORDS**

Farmers, Globalization, Sidewalks, Peasant Reserve Areas.

## **INTRODUCCIÓN**

La organización del territorio colombiano tiene un sesgo marcado con la concepción urbana del territorio. Prima la preocupación del municipio, de la ciudad, del desarrollo y se olvida en esa construcción y organización del territorio, el mundo rural. Lo campesino y lo rural o bien tienen una imagen bucólica de descanso, el lugar donde se busca el sosiego que no da la ciudad o se ve como un espacio montuno, burdo, rústico y plagado de miles de conflictos que no tienen solución y que, además, no ofrece ninguna oportunidad, salvo para las economías extractivas.

Este sesgo ha imposibilitado construir un modelo de ordenamiento territorial coherente con el país real que se tiene. Más bien, se intenta adecuar a un modelo idealizado que parte de concepciones que no se adecuan a lo que se es como país. Olvidando no solo la población que habita el territorio sino también, dándole la espalda a las realidades económicas globales que obligan a ver el espacio local como un elemento determinante para el desarrollo integral del país.

En la actualidad, la división político administrativa de Colombia sigue caracterizada por la prevalencia de los municipios y departamentos, que fueron producto de la implantación del modelo francés en el siglo XIX y de los temores de levantamientos separatistas, que desde Rafael Reyes han marcado su presencia. En Colombia, lo local asusta, el empoderamiento de las comunidades genera prevención genera miedo. Destilan un humor de subversión, es por eso que experiencias organizativas como las Zonas de Reserva Campesina, las Veredas o los corregimientos se les ha o bien perseguido y satanizado o bien, invisibilizado su papel protagónico como espacios reales del campesinado en Colombia.

Por lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo, realizar un acercamiento a las Formas Locales de Organización Rural en Colombia, con el fin de brindar elementos de análisis, para comprender el rol que estas han cumplido y pueden llegar a cumplir, en la organización territorial colombiana y las realidades económicas actuales del país.

Se ha querido estructurar este documento en cuatro secciones centrales. En un primer momento se realiza un esbozo del sector rural en Colombia, identificando algunas problemáticas centrales. A continuación, se analiza brevemente la estructura de la organización del territorio del Estado y su efecto en la Colombia Rural. Seguidamente, se presentan los retos actuales

del modelo territorial en el marco de la globalización, para finalizar con un análisis desde el derecho internacional.

## **SECTOR RURAL EN COLOMBIA**

El panorama actual del sector rural en Colombia es preocupante, diversos estudios realizados por entidades nacionales e internacionales como el informe “El campesinado Reconocimiento para construir país” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, indican que las condiciones de vida y acceso a la propiedad de la tierra del campesino empeoran cada día.

De los 11 millones de personas que conforman la población rural, el 90 % es pobre y 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, pero el 3,6% de estos tiene el 30% de la tierra. Esto, sumado a que, de acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura en el documento denominado “Población Campesina y cultura”, de los 42,3 millones de hectáreas para uso agropecuario, el 80% se utiliza para el sector ganadero y tan solo el 20% se destina a la agricultura, lo que ha facilitado el incremento considerablemente del latifundio en Colombia y la sobreexplotación ganadera en desmedro de la producción sostenible de alimentos. Con la inevitable consecuencia que trae consigo este fenómeno en temas ambientales, aumento de los precios de la canasta básica familiar, aumento de la importación de alimentos y un largo etc.

A lo anterior, se suma una larga e inacabable lista de problemas que abarca todas las esferas de la vida rural. Solo por mencionar algunos representativos, están:

Problemas en el sector de la salud donde la cobertura y la calidad ya no es solo ineficiente, sino inexistente. Según el informe del Observatorio Nacional de Salud (ONS) edición 2016 II Clase social y Salud, revela que los campesinos en Colombia

tienen los peores indicadores relacionados con el acceso a la Salud. Por ejemplo y en relación con las afiliaciones al Sistema de Afiliación a Fondo de Pensiones, solo el 5 % de los campesinos se encuentra afiliado o tiene un nivel de protección.

Ausencia de un modelo de educación rural propio que responda a las verdaderas realidades del campo en Colombia, y no una mera extrapolación del modelo de educación urbano que con sus lógicas mercantilistas termina siendo un modelo educativo extractor, un modelo educativo que desarraiga la población campesina y la obliga a adecuarse a una realidad diferente al mundo rural.

Presencia de grupos al margen de la ley que han configurado dictaduras locales que han generado desplazamiento e imposibilitado la construcción y reconstrucción del territorio en su expresión más amplia que parte necesariamente por la interacción humana y el sentido de identidad, “la territorialidad compromete tres aspectos que se entrelazan: a) El sentido de identidad espacial, b) el sentido de exclusividad y c) la compartimentación de la interacción humana en el espacio”. (Raffestin 1994).

Ausencia del Estado social de derecho en el territorio que conlleva a que, un campesino no encuentre en la producción de alimentos una alternativa real para salir de la pobreza, la frase recurrente que se escucha es la de “cultivar no da”, es decir, el campesinado colombiano no encuentra que la producción de la tierra sea una actividad rentable, lo que termina siendo un estímulo negativo para encontrar en los cultivos de uso ilícito, la incorporación a la guerrilla, así en teoría haya habido proceso de paz, bandas emergentes o nuevos paramilitares, o la migración de las ciudades, una alternativa no deseada pero imaginada para salir de la pobreza, una especie de sueño urbano.

Ante esta realidad del campesino en Colombia, los estudios existentes se enfocan básicamente en hallar las causas en el

conflicto armado, el abandono del Estado y la distribución de la propiedad rural. Es decir, la mayoría se enfoca en encontrar las causas en fenómenos de índole social, económico y político, los cuales, si bien explican el fenómeno, no abordan el análisis de manera completa, por cuanto desconocen el aspecto jurídico, y, sobre todo, la forma jurídica como se organiza el territorio en Colombia es una de las causas de las problemáticas que afectan la vida del campesinado colombiano.

## **II. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO EN COLOMBIA**

El Estado colombiano, muy a pesar de lo establecido en la Constitución de 1991 y el marco normativo de ordenamiento territorial, Ley 1454 de 2011, no cuenta con un modelo territorial y administrativo claro y coherente con la realidad del país que permita cumplir con los fines del Estado en la Colombia Rural. Es más, del análisis del artículo 64 de la Constitución relacionado con “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”.

No queda clara la categoría de campesino como sujeto propio y se confunde con otras categorías como el de trabajador agrario, que, si bien podría caracterizar la labor del campesinado, no agota su significado, su esencia. Es decir, el mismo texto constitucional genera una distorsión conceptual que ha conllevado a que el marco normativo rural termina invisibilizando a la población campesina y no se reconozcan dentro del modelo territorial, las diferentes formas de organización del territorio que existen y que no aparecen consignadas en el marco normativo.

- a. Lo anterior es tan así que, resulta interesante el llamado de atención que hace la Corte Suprema de Justicia en sentencia del trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018)<sup>10</sup>, en la que conmina a diferentes entidades del Estado para que delimiten a profundidad el concepto “campesino” es decir, la misma corte reconoce lo que varios autores entre ellos Josep Fontana<sup>11</sup> han insistido entorno a la necesidad de conceptualizar, frente a lo que significa campesino, que como el autor mencionado establece, éste es un concepto lleno de prejuicios.

Sumado a lo anterior, la organización del territorio colombiano establecida en la Constitución de 1991 (Título XI) y en el marco normativo vigente (Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011), presenta un sesgo municipalista y departamentalista y ha imposibilitado que otras figuras de ordenamiento territorial existentes en la Colombia real, la de la tierra y no la del escritorio, puedan contar con funciones reales y efectivas.

Lo que llama la atención es que este modelo de organización del territorio, que intenta moldear en uno solo, tres estructuras europeas como la francesa, española y las tímidas tendencias regionales de Italia, hoy se viene reconfigurando con la realidad de la economía globalizada.

---

10 Al respecto, la Corte Suprema de Justicia resuelve en el artículo 2° de la sentencia STP2028-2018 Radicación n°. 96414 HACER UN LLAMADO DE ATENCIÓN al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), que integraron el contradictorio por pasiva, con el fin de que, en el marco de sus competencias, 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.

11 Al respecto es importante el artículo de Josep Fontana denominado Los Campesinos en la Historia: Reflexiones sobre un concepto y unos prejuicios. Publicado en la revista Historia Social No. 28 (1997), pp. 3-11 (9 pages)

### III. RETOS ACTUALES DEL MODELO TERRITORIAL: ENTRE LO LOCAL Y LA GLOBALIZACIÓN

Para referirnos a esta realidad existen muchos términos que intentan describir e interpretar la globalización, tales como “economía – mundo”, “sistema mundo”, Shopping center global, “disneylandia global”, “nueva división internacional del trabajo”, “moneda global”, “ciudad global”, “capitalismo global”, “mundo sin fronteras”, “tecnocosmos”, “desterritorialización”, “hegemonía global (Octavio, 2006)., entre muchos otros, y cada uno de ellos prioriza aspectos relacionados directamente con lo político, geográfico, tecnológico, económico, cultural, religioso, lingüísticos, etc., donde el común denominador apunta a un mundo interrelacionado e interdependiente y en el que la fragmentación nacional y territorial no encuentra cabida. Es en última, la materialización de la sociedad posmoderna, descrita por Jean-François Lyotard (Lyotard, 1989) y que en de acuerdo con diferentes corrientes de pensamiento se pueden definir como Estado Posmoderno (Jacques Chevallier), Sociedad Líquida (Zygmunt Bauman), Derecho Dúctil (Zagrebelky), Pluralismo Jurídico (John Griffiths y Sally Engle Merry) y Glocalidad (Jeremy Rifkin).

Sin embargo, al centrar el análisis a la dimensión económica de estas nuevas formas de pensamiento llamada globalización, es evidente que se requieren reformas que están orientadas a la modificación de las instituciones, para adecuarlas a reglas del mercado y dentro de ellas y la que menos atención ha recibido en el debate actual, está orientada al rediseño de las entidades territoriales locales que en la actualidad, están más cerca al contexto internacional y con el que deben interactuar por medio de la competencia económica.

En este sentido, la globalización ha puesto en marcha una integración vertical de territorios bajo un mismo objetivo

económico<sup>12</sup>, lo cual pone de manifiesto la fortaleza que las relaciones horizontales entre actores de un mismo nivel necesitan para hacer frente al mencionado contexto internacional. Siguiendo a Salvador Corrales, la región<sup>13</sup>, entendida como sinónimo de Formas Locales de Organización Rural y no la unión entre países, cobra importancia porque se reconoce la necesidad de vincular lo local con las dinámicas globales Glocalidad (Jeremy Rifkin, 2006), ya que son las que activan los procesos tangibles de producción, dada esa nueva realidad en la que los capitales internacionales cuentan con una flexibilidad tal que pueden entrar a diferentes áreas para llevar a cabo sus actividades productivas. Así, “la región le impone ‘ingredientes’ y ‘matices’ particulares a [las] variables [de la globalización] para acelerarlos o retardar sus ciclos reproductivos” y, a su vez, “crea fuerzas que hacen posible conectar y reproducir la globalización” (Corrales C., 2006).

Por lo tanto, las Formas Locales de Organización Rural permiten crear entornos favorables para la actividad empresarial y potenciar sus fuerzas individuales en un cúmulo unido de experiencias y conocimientos, por medio de su asociación con los capitales internacionales (Corrales C., 2006) que, inevitablemente, llegan a los territorios donde está ubicado el capital nacional. Adicionalmente, si los capitales transnacionales cuentan con flexibilidad en sus procesos, la contraparte de su proceso, que son los gobiernos locales, no pueden estar al mismo nivel si cuentan con muchas trabas y rigideces impuestas por los niveles de gobierno superior.

Lo anterior se explica por cuanto, la región es el entorno donde se constituyen las medianas y pequeñas empresas que tienen como objetivo vincularse a las dinámicas internacionales, pero que no cuentan con la capacidad económica suficiente

---

12 Ecoturismo, explotación de recursos mineros, hídricos, energéticos, etc.

13 “Por región debe entenderse ese conjunto de relaciones entre empresas y agentes económicos que dan vida a un espacio económico y social específico.” (Corrales C., 2006)

para competir y seguir el ritmo de los cambios incesantes de la globalización, incluso, para responder a las crisis que los Estados y organismos multilaterales no pueden contener, por la facilidad de contagio.

En consecuencia, el grupo de reformas institucionales y de replanteamiento del territorio nacional, también cuestiona la relación que ha existido desde principios del siglo XX entre los niveles inferiores de gobierno y el Estado central. En particular, los gobiernos centrales funcionan ahora como los reguladores<sup>14</sup> de los procesos macroeconómicos, con el ánimo de lograr una estabilidad económica que no entorpezca las decisiones de mercado ni genere distorsiones. Las distorsiones de mercado por lo general se les han atribuido a las intervenciones directas que los gobiernos han realizado, tales como la determinación de la tasa de cambio, la entrada y salida de capitales, las decisiones de producción (es decir, las decisiones de producción en las empresas productivas de su propiedad), entre muchos otros. Por lo tanto, la globalización económica exige a los gobiernos que no intervengan directamente en las operaciones de mercado, ya sean financieras o productivas, simplemente porque esta esfera económica compete a las empresas que deciden de forma eficiente cómo y dónde asignar sus recursos. No obstante, es necesario aclarar que el objetivo no es que la administración central desaparezca, si no que sus roles se limiten a la regulación, sin olvidar que este es un tipo de intervención económica desde “afuera” del mercado, pero que además en muchas ocasiones es requerido que los Estados hagan movimientos dentro del mismo, si no cuentan con instituciones fuertes que estén en

---

14 “La regulación es un tipo de actividad desarrollada por las modernas administraciones mediante la cual se introducen correcciones al funcionamiento del mercado (...) cuya finalidad es alcanzar la competencia en los sectores en que existen trabas a la libre formación del mercado. (...) los tres trazos principales son: ‘la propiedad del sector regulado se mantiene en manos privadas; su objetivo en principio no es sustituir al mercado o su lógica, sino corregir sus quiebras; y constituye una actividad altamente especializada y técnica’” (Caballero Sánchez, 2003) En síntesis que el Estado regule, implica que este tiene como objetivo respetar las leyes del mercado y crear mecanismos para que éste funcione de forma eficiente, sin que sea considerado un agente económico que toma decisiones de producción.

la capacidad de atraer inversión y negociar con los grandes capitales generadores de empleo.

Esta capacidad de negociación y atracción de inversiones es un imperativo en este nuevo contexto porque ahora los países están inmersos en un proceso de competencia mundial, donde los territorios con mejores condiciones para el capital (seguridad, marco jurídico, marco impositivo) son quienes cuentan con la oportunidad de recibir más inversiones que aumenten la producción al interior del país y generen mayores oportunidades de empleo y explotación de recursos nacionales. Por lo tanto, los Estados centrales ya no cuentan con la misma importancia en el ámbito global, ya que sus intereses son representados por las organizaciones multilaterales y por las instituciones regionales<sup>15</sup>; ahora son las empresas multinacionales las que movilizan el capital y la mano de obra necesaria para generar procesos de crecimiento económico y, por ende, posibilidades de desarrollo al interior de los países.

Sin embargo, en medio de todos estos componentes globales algo intangibles, los ciudadanos no pueden quedar por fuera de los procesos, dado que el bienestar generado por estas reformas debe ser distribuido de tal manera que los ciudadanos de aquellos países que optan por hacer parte del mercado internacional, participen y sancionen a los productores de bienes y servicios no competitivos. Por lo tanto, la globalidad de los procesos necesita una conexión con los espacios sobre los que se apoya para producir, es decir, los capitales transnacionales necesitan identificar los espacios en los que van a desarrollar sus procesos productivos, así estos necesitan conexiones con los propios procesos locales para conocer qué tan beneficioso es para su producción cierto territorio, con el fin de que su movilidad e importancia internacionales sean efectivas y continúen creciendo. De esta forma, la región crea impulsos que conectan y reproducen el curso de la globalización (Corrales C., 2006).

---

15 Instituciones como MERCOSUR, CAN, UNASUR y UE son ejemplo de esto.

Así es como algunos autores -entre ellos Alfred Marshall en 1890- han considerado que la empresa no debe desvincularse del territorio en el que se encuentra, sino reconocer su interdependencia: las empresas hacen parte de un todo territorial que genera economías externas que aumentan la competitividad, incentivan la innovación, reducen costos de producción y aglomeran empresas productivas. Lo anterior es el resultado de “un proceso dinámico de interacción entre división e integración del trabajo, de alargamiento del mercado y de formación de una red permanente de relaciones” entre la economía local “y el mercado externo” (Venacio, 2007), que se conoce como distrito industrial, para lo cual la unidad de análisis es ahora el territorio y no la empresa en sí, sin perder de vista la importancia del rol de la pequeñas y medianas empresas.

El desarrollo de un distrito industrial necesita de la existencia de un equilibrio entre cooperación y competencia en el entorno económico, donde las empresas y las instituciones de representación se beneficien de las dinámicas económicas y sociales, con el fin de aumentar la producción y mejorar las condiciones de vida de la población de cara a la globalización: “dentro de estos distritos hay instituciones que facilitan la producción de las empresas: asociaciones para el comercio, uniones, cooperativas para la compra de materiales, marketing regional de productos, crédito seguro en términos favorables para los miembros de esas organizaciones, etcétera” (Corrales C., 2006). Esto requiere de una red de cooperación que facilite la producción (espontánea o planeada) de bienes colectivos. Este tipo de bienes son aquellos a los que la comunidad puede acceder para llevar a cabo actividades sociales y económicas, por ejemplo, una carretera, un parque público, un muelle. Sin estos bienes al alcance de todos, las actividades económicas no pueden desarrollarse de forma plena: sin carreteras, espacios de participación empresarial y ciudadana, instituciones dedicadas al cuidado de los infantes y ancianos, ya que prestan servicios que son necesarios tanto para la vida en comunidad como para el intercambio de mercancías.

De este modo, los distritos industriales son el resultado de la connivencia de redes de cooperación al interior del territorio que den paso a la producción de bienes colectivos para que los empresarios sientan un ambiente de respaldo y mayores oportunidades de inversión a largo plazo. El resultado de esto se conoce como clúster<sup>16</sup>, que en palabras del autor Iván Silva se trata de una:

Cantidad de empresas que, si se organizan, tienen la posibilidad de desarrollar la capacidad de asociarse, competir, cooperar, eslabonar, aprender, especializarse, para, en lo posible, explotar toda la cadena de valor de un determinado proceso productivo. (Silva Lira, 2005).

La aglomeración industrial, según la síntesis que hace Salvador Corrales de los argumentos de Marshall, tiene tres efectos específicos en la economía regional: primero, la concentración de firmas en una misma área beneficia a todas por igual gracias a la posibilidad de “adquirir e intercambiar trabajadores especializados”; segundo, permite que las empresas se provean “de insumos específicos no comercializados, lo que se efectúa en gran variedad y a bajo costo”; y por último, genera “transferencia tecnológica”, mejor transmisión de conocimiento e información local (Corrales C., 2006).

Adicionalmente, dado el escenario mundial, los territorios ahora tienen el imperativo de ser competentes, contar con la habilidad de adaptarse a las demandas internacionales de producción y generación de conocimiento, ya que los cambios son constantes y si sus sectores económicos no tienen la flexibilidad suficiente de ir al ritmo de la globalización, bien podrían quedar por fuera del mercado internacional que se pretende construir. Los sectores que en la actualidad demandan la atención constante de los territorios son aquellos que permiten

---

16 Este término no corresponde a una única traducción al español, pero su mejor aproximación es el término aglomeración.

tanto aumentar la productividad como el conocimiento en áreas concretas, dado que la innovación es el elemento que permite estar a tono con las variaciones constantes. Según Iván Silva, estas áreas son la industria de alta tecnología, el sector terciario avanzado y la agricultura comercial (Silva Lira, 2005), pero vista desde el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas, que son aquellas que tienen vínculos más fuertes con el territorio y, además, cuentan con la participación de los actores locales de manera constante.

Para que este proceso pueda darse, es necesario contar con todo un entorno que permita el encuentro de diferentes empresas e instituciones gubernamentales en la esfera del mercado y de las relaciones sociales y políticas en pos del desarrollo local, el cual debe contar con tres componentes que tienen como población objetivo a la pequeña y mediana empresa. Estos componentes son: la mesoeconomía, la microeconomía y las empresas (Silva Lira, 2005). Según el citado autor, el primero corresponde a las instituciones y políticas específicas que favorecen la actividad industrial y que crean una ventaja competitiva: las políticas de infraestructura, políticas tecnológicas, las universidades y la presencia de los gobiernos locales; la microeconomía permite el mejoramiento continuo de la empresas y redes de empresas que generan fuertes externalidades y donde se encuentran la relaciones laborales, el cambio tecnológico, la logística empresarial y la gestión de la innovación. Todo esto tiene como centro a las empresas, la cuales cuentan con máquinas, insumos y bienes finales, y que pueden aprender, encadenarse, cooperar, competir y especializarse (Silva Lira, 2005).

Por lo tanto, hasta el momento los gobiernos locales deben asumir ciertos roles y funciones para lograr objetivos de aglomeración y de desarrollo local que permitan posicionar al territorio en el contexto internacional. En primera instancia, los gobiernos locales deben contar con la capacidad de crear un entorno favorable para el desarrollo local; de liderar, activar y canalizar las fuerzas sociales alrededor de un proyecto de

desarrollo común, para lo cual tiene herramientas más fuertes y consolidadas ante la comunidad que los gobiernos centrales. También es necesario un rol articulador y asociativo de lo público y lo privado, ya que las ventajas en ambos lados, son simbióticas y necesitan mutuamente de su gestión y lógica. Por último, deben fomentar el desarrollo de los planes mesoeconómicos y microeconómicos para lograr ventajas competitivas y tener mejores mecanismos de protección ante los cambios que la globalización provoca (Silva Lira, 2005).

Por lo tanto, las entidades locales deben contar con los medios para construir mecanismos de protección y explotación de los recursos y de los efectos de la globalización sobre la población y el sector empresarial e industrial de un país, dado que en el contexto de la globalización económica se entienden como la nueva unidad de análisis. Los gobiernos centrales limitan su actuación a la estabilidad macroeconómica y planes de choque ante crisis económicas; y dejan a un lado su función como intermediario en las negociaciones y contratos entre los capitales transnacionales y los territorios locales, donde se localizan los intereses de inversión extranjera y explotación de recursos. De esta forma, las particularidades y conocimiento de las características y defectos de los sistemas productivos internos, están más cerca de los gobiernos locales, que tienen contacto directo con la población a la que representa, mal o bien, y los gremios empresariales atados a su territorio.

En términos más específicos, los espacios locales como Formas Locales de Organización Rural son el escenario ideal para generar economías externas a escala mundial. Así como plantea en la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011 cuando en el artículo 3 numeral 10. Indica que es un principio rector del ordenamiento territorial:

El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala,

generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes, en la que se “Plantea un modelo de integración regional que promueve las alianzas estratégicas de entidades territoriales para generar economías de escala, proyectos productivos y competitividad para el desarrollo y la prosperidad.

De tal suerte que las Formas Locales de Organización Rural pueden ser un tipo de canal para mezclar y explotar los componentes que caracterizan a los municipios, e incluso, a los territorios alejados que no pueden ser incluidos en los planes municipales por la debilidad de las alcaldías ni en los departamentales por la inmensidad relativa (al lado de una vereda un departamento es de grandes proporciones) de las funciones y responsabilidades de los gobernadores. Ligado a ello, también es posible crear mecanismos conjuntos de administración y gestión de externalidades negativas, siempre basados en los conocimientos locales formales e informales, esto es, los conocimientos generados por la investigación formal promovida por las instituciones de representación y el conocimiento informal de la experiencia de la población y los pequeños empresarios que se han visto en la necesidad de generar sus propios mecanismos de supervivencia. La contaminación del agua, el desplazamiento inevitable de las comunidades para dar espacio a la minería, los cambios en los esquemas de consumo local, necesitan respuestas eficientes y certeras para disminuir las consecuencias negativas que las empresas transnacionales no asumen, por la naturaleza propia de su actividad.

Así, las Formas Locales de Organización Rural son la mejor respuesta que se le puede dar a los procesos de globalización desde la realidad colombiana, que se ha caracterizado por la baja articulación de sus territorios y el contraste en los niveles de desempeño económico y desarrollo local; sin embargo, así como la globalización trae consigo consecuencias que algunos consideran nocivas para los procesos económicos nacionales y el bienestar de los ciudadanos (fácil contagio de crisis internas, no

control y seguimiento de la actividad de los grandes capitales, deterioro de los sistemas de protección del trabajador, entre otros ya mencionados), los espacios locales, pueden ser herramientas para coordinar las actividades económicas, también pueden generar efectos negativos para el desempeño económico, social y político de la población.

Así las cosas, en la actualidad, Colombia se enfrenta a un contexto internacional que determina y demanda tanto mecanismos para endogeneizar los resultados de la globalización (integración de mercados y fluidez de la información), como instituciones capaces de proteger a la población y al sector empresarial de los choques externos que pueden deteriorar el desempeño económico, y por tanto el bienestar de los ciudadanos. Colombia ya cuenta con apertura de fronteras, un banco central independiente y medidas institucionales encargadas de intervenir en el mercado de forma correctiva, pero no cuenta con entidades territoriales locales fuertes, reconocidas y estructuradas que aglomeran la industria entorno a los recursos explotables de los territorios de forma armónica con los objetivos de la globalización y de los planes de desarrollo planteados desde el gobierno central.

Por lo tanto, las Formas Locales de Organización Rural permiten canalizar, coordinar y planificar de forma coherente los recursos territoriales, con las expectativas que cada entidad territorial dentro de los municipios tiene sobre sí misma, gracias a las posibilidades de autogobierno y conocimiento que la población campesina tiene sobre estos.

#### **IV. INDEFINICIONES JURÍDICAS Y UNA APUESTA PARA LA PAZ**

Estas realidades económicas actuales que impone la globalización, obliga necesariamente a reconfigurar la forma como se concibe el territorio rural y los sujetos que lo habitan. Porque la realidad social y económica no va al mismo ritmo que

la realidad jurídica. La realidad jurídica no se adecúa con lo que ocurre en los territorios, en los que por diferentes razones y principalmente por el abandono del Estado, han surgido de estructuras administrativas de organización territorial propias que no se evidencian en el mundo jurídico. Y estas han dado vida al territorio y han servido como mecanismo de resistencia ante la violación sistemática de los Derechos Humanos, de materialización de la democracia real y de administración eficiente de los recursos naturales a partir del autogobierno, tal como lo plantea Elinor Ostrom en su libro “El gobierno de los bienes comunes”:

“No obstante, individuos que se auto organizan y autogobierna, enfrentando problemas en situaciones concretas se mueven de un nivel a otro como una estrategia fundamental para resolver tales problemas. Los individuos que no poseen ninguna autoridad de auto organización o autogestión están atrapados en un mundo de un solo piso. La estructura de sus problemas les es dada y lo mejor que pueden hacer es adoptar estrategias dentro de esos límites” (Ostrom, 2000)

Es decir, existe una ruptura entre las funciones reales y legales de las diferentes Formas locales de organización rural existentes en Colombia. Al respecto, el régimen jurídico rural existente en Colombia presenta un sesgo urbano que, acompañado de indefiniciones o desconocimientos de las cosmogonías rurales, hacen que se termine invisibilizando e imposibilitando responder a las particularidades y realidades del campesinado en Colombia.

En tal sentido, prevalece el concepto de territorio de Kelsen que lo define como “el ámbito espacial de la validez del orden jurídico” desconociendo la concepción de Territorio que lleva implícitas nociones como comunidad, redes, relaciones, la primacía de lo social. (Raffestein). Las veredas y corregimientos, expresiones fundamentales de organización del campesinado, no tienen funciones específicas en ninguna norma. La única

alusión que se hace en términos jurídicos es la establecida en el artículo 22 de la Ley 388 de 1997 y solo como un instrumento de delimitación del área urbana por parte de las autoridades municipales o distritales. En el marco de la indefinición constitucional y legal que caracteriza el ordenamiento territorial colombiano y que ha imposibilitado la consecución de los fines del Estado, es urgente revisar, por un lado, los mandatos que surgen del Derecho Internacional y específicamente del Sistema Interamericanos de Derechos humanos en torno al papel que cumplen las comunidades locales y sus formas de organización local para consolidar procesos de paz y desarrollo integral en los países de América Latina.

La tendencia actual en distintos países de Europa y América Latina, en la que la reconfiguración de su modelo territorial es evidente, ya sea por las exigencias del mercado global o para hacer contrapeso a este, los espacios locales en el ordenamiento territorial, vienen cobrando cada día mayor papel protagónico. Lo anterior es generado, por un lado, por la evidente crisis del modelo municipalista y por otro, la ruptura del modelo de organización centrado en las grandes ciudades. La mirada hoy se coloca en los espacios locales como foco de desarrollo y de consolidación del sistema democrático. Tendencia en la que Colombia no puede estar de espaldas, no porque pueda ser considerada como una “moda” actual en el ordenamiento territorial, sino porque de acuerdo al papel que se asigne, pueden ser la respuesta válida a las realidades sociales, políticas y económicas actuales, sin que esto signifique un remedio al sinnúmero de males existentes en el país.

En este nuevo contexto, las formas de Asociación Local rural como articuladoras de las comunidades tienen un valor preponderante. Para Andrés Precedo Ledo, por ejemplo, el papel que juegan los espacios locales en la coyuntura actual de la globalización económica, puede ser propicio para corregir las fallas sociales que se evidencian con la aplicación de dicho proceso. Los nuevos escenarios territoriales. Según el autor, deben tener

como protagonista principal a las comunidades territoriales que tienen su razón de ser en la cohesión social antropológica y relacional, que deviene del sentido de pertenencia a un territorio con identidad propia, como es el caso de algunas provincias colombianas (Precedo Ledo, 2004).

En Colombia, producto del abandono del Estado, se han configurado formas de organización local que le han permitido al campesinado la autorregulación y responder a sus realidades. Estas formas de organización local han reflejado dinámicas de resistencia y ejercicio de lo político que va más allá de las coordenadas de la democracia liberal representativa y participativa; han evidenciado una redistribución del poder político y constituyen una forma de entender lo rural, la cual desborda los límites tradicionales de la división clásica-francesa del territorio (municipio, departamento, distrito...) permitiendo a su vez reconocer que existen otras formas de organización del territorio como lo es la vereda y las zonas de reserva campesina, que si bien están invisibilizadas como tal por la Ley, para el campesinado es la forma más idónea para el cumplimiento del mandato constitucional de lograr la participación de todos en las decisiones que los afectan, tal como lo indica el artículo 2 de la constitución de 1991.

Igualmente, suponen un espacio donde es viable una economía que no se concentra únicamente en la producción de riquezas y/o capital, sino que también en la conservación de los recursos naturales, la educación y la recuperación y mantenimiento de la economía campesina; entendida esta como ese conjunto de interacciones que se dan en el campo y no necesariamente están mediadas por el capital económico, pero que permiten la subsistencia digna del campesinado. Y, por último, se puede consolidar como una fórmula para restituir las tierras de los campesinos y por ende contribuir al proceso de reforma agraria efectiva integral. Dicho de otra forma, “las nuevas realidades geográficas y socio-territoriales derivadas del proceso de globalización que el mundo entero experimente.

Demandan de organizaciones territoriales flexibles que se pueden conformar fácilmente con base en la voluntad de los gobiernos”<sup>17</sup>

## **V. DERECHOS DE LOS CAMPESINOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Ante la realidad jurídica actual de los espacios locales rurales, caracterizados, por su indefinición a pesar del aporte fundamental que realizan en un contexto de economía globalizada, el temor que generan por ser la materialización de la democracia real y la constante estigmatización que recaen al coincidir con reivindicaciones que han sido plasmadas en acuerdos con colectivos campesinos y grupos insurgentes, obligan necesariamente a encontrar el camino para la reconfiguración de estos espacios en el derecho internacional. Es decir, es en el derecho internacional donde se pueden encontrar los insumos necesarios para poder concretar las aspiraciones de las comunidades locales rurales no solo en la consolidación de la paz territorial sino también en su reconocimiento como actores políticos preponderantes para el desarrollo integral del país.

Al respecto, es importante mencionar que el 20 de junio de 2013 la Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. La cual, en su artículo 12 establece el derecho que le asisten a los campesinos a “ fundar organizaciones independientes campesinas, sindicatos, cooperativas o cualquier otra organización o asociación para la protección de sus intereses, y a afiliarse a esas entidades”. la cual permite, lo que no ha hecho el marco normativo interno colombiano, un reconocimiento de los derechos de los campesinos como categoría particular de derechos colectivos; como lo indica Rodrigo Uprimny “Esta Declaración es entonces

---

<sup>17</sup> Departamento Nacional de Planeación. Definición Legal y Funcional de los Esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. 2013.

un paso esencial del derecho internacional en el reconocimiento del campesinado como grupo social que es titular de derechos especiales, que deben ser garantizados por los Estados. Estos avances internacionales contrastan con la dificultad que ha tenido el campesinado colombiano para siquiera ser contado en las estadísticas oficiales”.<sup>18</sup>

En tal sentido, una primera mirada a algunos documentos emanados del Sistema Interamericano que han abordado los temas concernientes a las comunidades locales, se evidencia que existe un sesgo marcado hacia las comunidades indígenas (Convencionalidad y derechos humanos de las minorías. Deberes de respeto a las tradiciones culturales y al territorio. Convenio OIT 169, Casos de la CIDH del Pueblo Saramaka vs Surinam de 28 de noviembre de 2007, caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay de 17 de junio de 2005, caso comunidad indígena Sawoyamaya vs. Paraguay, entre otros, invisibilizando a las comunidades campesinas como actores particulares en el desarrollo de sus territorios. Es común para la comisión, por vía de control de convencionalidad, conminar a los Estado “... a que adopten medidas efectivas para reconocer el derecho al uso y goce del territorio que han ocupado y usado tradicionalmente” (Pueblo Saramaka vs. Surinam de 28 de noviembre de 2007).

A sí mismo, el caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay reconoce, por un lado el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y en consecuencia el reconocimiento de los Derechos de la colectividad y la reconfiguración del término persona ya no “solo a los miembros, individualmente considerados, de los pueblos indígenas, sino también a estos últimos en tanto tales y por la otra parte, consecuentemente considerar entre esos derechos a los concernientes a dichos pueblos, con lo que no solo se haría justicia, sino que, además, la jurisprudencia se ubicaría así, más nítidamente”.

---

18 Al respecto leer la columna de Rodrigo Uprimny del 30 de sep. de 2018 en el Espectador denominada “En la ONU los campesinos cuentan, pero aquí ni los cuentan”

Un aspecto que llama la atención es el trato que, en relación con las comunidades campesinas, el Sistema Interamericano, específicamente la Comisión y la Corte le ha dado al tema y cómo ha influido en la poca o nula consolidación legal y material por parte del Estado de las formas de asociación local rural en Colombia.

En primer lugar, llama la atención que el papel de la Corte y la Comisión se ha centrado básicamente y de manera valiosa en la Condena, repudio, y seguimiento en relación con las graves violaciones a los Derechos Humanos que, en los 50 años de conflictos, han sido los campesinos víctimas más representativas; sin embargo, este papel no ha permitido hacer el mismo análisis entorno a los territorios rurales y el reconocimiento de sus derechos colectivos como comunidad particular distinta a la comunidad urbana.

Es por esto que, de la revisión realizada de fallos proferidos particularmente en relación con comunidades campesinas, solo se encuentra la Sentencia en el Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara versus Perú, en la que el 1 de septiembre de 2015 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró responsable internacionalmente al Estado del Perú por las desapariciones forzadas, la violación de los derechos a la libertad personal, integridad personal, vida, reconocimiento de la personalidad jurídica, garantías judiciales y protección judicial, todos en perjuicio de 15 víctimas de desaparición de dos grupos familiares. Sobre tal asunto, la Corte estableció que militares peruanos “quemaron las viviendas de las dos familias mencionadas y se llevaron ganado de allí, en violación del artículo 21 de la Convención Americana, en detrimento de las personas que vivían en la Comunidad de Santa Bárbara. Fallo que es fundamental por el trato y reconocimiento que les da a las víctimas como Comunidad campesina, sin embargo y en comparación con los pronunciamientos que se relacionan con población indígena, temas como la propiedad de la tierra y protección de los territorios no se abordan aspectos

determinantes que en control de convencionalidad se puedan establecer con claridad por parte de los Estados.

Un antecedente importante, que puede servir de fundamento para lo que aquí se esgrime, Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 26 de junio de 2017 que establece las medidas provisionales respecto de la república de Colombia Asunto comunidad de paz de san José de Apartadó. Al respecto se señala que la “Corte ha ordenado la protección de una pluralidad de personas que no han sido previamente nominadas, pero que son identificables y determinables y que se encuentran en una situación de grave riesgo en razón de su pertenencia a un grupo o comunidad. Dada la dimensión colectiva de las medidas provisionales ordenadas en este asunto, el Tribunal ha estimado que los miembros de la Comunidad de Paz, beneficiarios de estas medidas, no necesitan ser previamente nominado”.

Ahora que, si bien es cierto no existen una referencia normativa específica para las comunidades campesinas en el ámbito internacional, también es cierto que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece, de una manera muy amplia, la protección del uso y goce de la propiedad, entre ellas la tierra, lo que le ha permitido proteger, la propiedad de comunidades indígenas y tribales, y que en relación de las comunidades campesinas específicamente bien se pueden establecer.

Lo que conlleva necesariamente, para que sea convencional, la adecuación de las formas organizativas campesinas que el Estado modifique el marco normativo de propiedad y acceso de la tierra en el contexto rural, para que garantice: 1. La preservación de la comunidad campesina, reconociendo por ejemplo las formas de organización local campesina; 2. Condiciones y mecanismos especiales de protección judicial campesina; 3. Posibilitando la propiedad comunal y en consecuencia imposibilitando que en

esta propiedad prospere la prescripción adquisitiva del dominio lo que permitiría una defensa al despojo y al desplazamiento.

Este reconocimiento de las comunidades campesinas permitiría a su vez, una relectura a su esencia, identidad y el derecho a propiedad no solo, como lo dice la Corte Constitucional, porque “...los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente”,<sup>19</sup> sino también el derecho que se asiste a su determinación propia, porque si bien, al interior del Estado Colombiano, el campesinado en general y sus formas de organización adolecen de definición y estructuración real y son la respuesta efectiva para la consolidación de la paz territorial y la materialización de la democracia participativa que se reconoce como un fin esencial del Estado colombiano.

## CONCLUSIONES

Los múltiples problemas que padece el campesinado social en Colombia, no solo se resuelven con anuncios de políticas públicas, subsidios al agro o proyectos de empoderamiento económico rural. Las nuevas tendencias económicas globales, obligan a repensar la forma como se organiza el territorio, porque si bien la economía de mercado ve en los espacios locales, como son las Formas Locales de Organización Rural, una posibilidad real para aprovechar las riquezas de los territorios; estos espacios deben ser reconocidos en un nuevo ordenamiento territorial que se construya de abajo hacia arriba.

Ordenamiento territorial que deberá ponerse en sintonía con los requerimientos y retos de la consolidación de la paz territorial que obliga construir desde lo local, tomando como

---

19 Sentencia C-077/17

eje central las necesidades reales de los actores principales, es decir el campesinado ya no es solo un invitado sino el protagonista principal de la paz y la tan anhelada reforma rural integral. De igual forma, como se pudo evidenciar a lo largo del escrito, este nuevo ordenamiento deberá estar en completa armonía con los postulados que se han promulgado en el ordenamiento internacional que paulatinamente vienen reconociendo al campesino y sus formas de organización, como derechos colectivos que deben ser respetados y promovidos por los Estados.

Es decir, en la medida que se cuente con un nuevo ordenamiento territorial en el que los campesinos y campesinas sean visibilizados como entidad colectiva y se reconozcan sus formas de organización, como entidades jurídicas jalonadoras de desarrollo local y empoderamiento de la democracia participativa en el del territorio, es posible contar con una nueva organización que permita avanzar en país más incluyente y que haga viva y efectiva la promesa de un Estado Social de Derecho.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Raffestin, Claude. (1994). Por una geografía del poder. Michoacán: Universidad de Michoacán.

Rifkin, Jeremy (2006). La era del acceso. La revolución de la nueva economía, Barcelona, Paidós, 576 pp.

Precedo Ledo, A. (2004). Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa. Madrid: Síntesis.

Pineda, S. (30 de 04 de 2017). Los Gobiernos Locales en la construcción del futuro de los países: Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional. Obtenido de: <http://www>.

urosario.edu.co/urosario\_files/4a/4ae062c3-ef1e-4551-abf5-2784adede894.pdf

Sara Lagi. Territorio y pueblo en Hans Kelsen. En Res publica, 15, 2005, pp. 163-166.

El campesinado - Reconocimiento para construir país. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Machado, Absalón. 2009. El despojo y abandono de tierras frente a la política pública. Conferencia dictada en el foro “Despojo de tierras y subsidios a la agricultura”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 3 de noviembre.

Ostrom Elinor. El gobierno de los Bienes Comunes (2ª ED.). La evolución de Las instituciones de Acción Colectiva. Fondo de Cultura Económica (México). 2000.

Otero, Diego. 2007. Las cifras del conflicto colombiano. Bogotá: Indepaz (segunda edición).

Forero, Jaime. 2010. Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia. En: Forero, Jaime (editor). El campesinado colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana. Cuadro 2

Barea, F. 1994. Formas asociativas en el medio rural latinoamericano. Programa III: organización y administración para el desarrollo rural. IICA, 37 p.

Fajardo, D. 2002. Tierra, poder político y reforma agraria y rural. Cuadernos de Tierra y Justicia. ILSA. No. 1. Bogotá, 48 pp.

Gilhodes, P. 1974. Las luchas agrarias en Colombia. Editorial Presencia.

Golay, CH. 2009. Los derechos de los campesinos. CETIM. Cuaderno crítico No. 5, 24 p.

Hernández, Becerra Augusto. Ordenamiento Y Desarreglo Territorial De Colombia. Editorial: U. Externado de Colombia. 2001.

Hernández, R. 1994. Teorías sobre el campesinado en América Latina: Una evaluación crítica. Revista Chilena de Antropología. 12, 179-200 pp.

Ilsa. Zonas de reserva campesina. Elementos introductorios y debates. 2012. Disponible en: [http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_305.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_305.pdf)

Julián Daniel López-Murcia & Gabriela Maldonado-Colmenares, La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia, 14 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 71-105 (2009).

## Jurisprudencia

Corte Constitucional - Sentencia C-077/17

Corte Constitucional - Sentencia C-371/14

Corte Constitucional - Sentencia T-679/15

Corte Constitucional - Sentencia C-644/12

Corte Constitucional - Sentencia C-623/15

## CAPÍTULO II

### RETOS NACIONALES EN LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS



## La Justicia Transicional en Colombia: retos y desafíos de la política pública de restitución de tierras en el posconflicto \*\*

### SUMARIO

*Introducción. I. La justicia transicional en la de restitución de tierras en Colombia. II. Desafíos de la política pública de restitución de tierras en el posconflicto. A. Fortalecer la seguridad de reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos. B. Actualizar los sistemas de registro y catastro de tierras. C. Oferta Institucional para segundos ocupantes. D. Desminado en todo el territorio nacional. Conclusiones. Bibliografía.*

### RESUMEN

La lucha por la tierra ha sido una de las causas estructurales de la prolongada violencia en Colombia, en efecto, alrededor de 5.504.517 hectáreas han sido despojadas a las víctimas del conflicto armado interno. La barbarie ocurrida en Colombia ha ocasionado la vulneración masiva a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Con la expedición de la Ley 1448 del año 2011 se erigió una nueva institucionalidad en aras de restituir la tierra a quienes sufrieron

---

\* Abogado de la Universidad Externado de Colombia, Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Magíster en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia, Maestrando en Propiedad Intelectual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Argentina. Actualmente se desempeña como Docente tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: edwin.bernal@unimilitar.edu.co

\*\* El presente trabajo es un producto asociado al proyecto de investigación científica DER-2562 “Análisis Hermenéutico del punto Reforma Rural Integral como mecanismos de Reparación en un Contexto Transicional para el Caso Colombiano” de la Universidad Militar Nueva Granada.

el despojo o abandono forzado de tierras, asimismo en El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Gobierno de Colombia y las FARC – EP, se consagraron importantes disposiciones para garantizar la restitución de tierras e implementar la reforma rural integral. El capítulo pretende mostrar los retos de la política pública de la restitución de tierras en el posconflicto de Colombia.

## **PALABRAS CLAVE**

Conflicto Armado, Negociación, Restitución de Tierras.

## **ABSTRACT**

The struggle for land for the land has been one of the structural causes of the prolonged violence in Colombia, in fact, around 5,504,517 hectares have been dispossessed to the victims of the internal armed conflict. The barbarity that occurred in Colombia has caused the massive violation of Human Rights and Infractions of International Humanitarian Law. With the issuance of Law 1448 of 2011 a new institutionality was erected in order to restore the land to those who suffered the forced dispossession or abandonment of land, also in The Final Agreement for the termination of the conflict and the construction of a stable and stable peace. During the period between the Government of Colombia and the FARC-EP, important provisions were established to guarantee land restitution and implement comprehensive rural reform. The chapter aims to show the challenges of the public policy of land restitution in the post-conflict of Colombia.

## **KEY WORDS**

Armed conflict, Negotiation of peace agreement, Land Restitution.

## INTRODUCCIÓN

Colombia ha padecido una cruenta guerra interna por más de medio siglo, engendrando una barbarie a su población, en efecto, en el periodo comprendido entre 1958 al año 2012 han muerto 220.000 personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p.20), a su vez existen 47.348 víctimas directas de desaparición forzada. Además este país registró la segunda posición a nivel mundial en número de personas desplazadas a nivel interno con 7.747.365 víctimas de desplazamiento forzado (ACNUR, 2017, p.64). Aunado a esto se reportan 11.467 víctimas de minas antipersona y 32.745 víctimas directas de secuestro. Actualmente en el Registro Único de Víctimas están inscritas 8.400.856 víctimas del conflicto armado interno (UARIV, 2018, octubre 30).

Respecto a las causas estructurales del prolongado conflicto se destacan las asociadas a la lucha por la apropiación de la tierra (Pécaut, 2015, p.3), puesto que, en los territorios es donde se despliegan las diferentes relaciones de poder entre grupos al margen de la ley, clase dirigente y empresarios<sup>1</sup>, quienes han recurrido al uso de la violencia y a la intimidación como medio de control para lograr su expansión estratégica ocasionando el despojo y abandono forzado de tierras que se calcula en 5.504.517 hectáreas (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, citado en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2009 p. 21). A su vez, estos actores se han beneficiado de recursos provenientes del narcotráfico, la minería ilegal y la sobreexplotación de recursos naturales, (Fajardo & Salgado, 2017 p.15).

El problema agrario ha recrudecido la guerra, toda vez que la tierra es fuente histórica de “rentas privilegiadas para

---

1 María Emma Wills identifica seis actores: guerrillas, finqueros, mafias, políticos, corriente militar, viejos terratenientes, quienes se disputaron el control territorial en los años 80 (2015, pp..34)

los ricos y el recurso de supervivencia para los pobres” (Reyes, 2016, pp.17), asimismo el campo colombiano enfrenta graves problemas relacionados a la informalidad en la tenencia de la tierra, la inequitativa distribución de la propiedad rural, el despojo y abandono forzado de tierras (Sánchez, 2016 pp.124) y conflictos en el uso del suelo.

En lo concerniente con la informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria calcula que “entre el 40 y 50% de las propiedades rurales actualmente se encuentran en la informalidad” (2014 pp.32). esto es, una población importante del campesinado en Colombia carece de títulos de propiedad, son simples tenedores, aparceros, poseedores u ocupantes, ello les excluye del acceso al sistema financiero para adquirir créditos de vivienda y también de ser beneficiarios de subsidios agrícolas (PNUD, 2011 pp.116).

Ahora bien, el presente escrito formula los siguientes objetivos: a) Analizar el derecho fundamental a la restitución de tierras en el escenario del posconflicto y b) Identificar los componentes normativos derivados del acuerdo firmado por el gobierno colombiano y las FARC en relación con la restitución de tierras.

Aunado a lo anterior, nos proponemos responder la pregunta de investigación: ¿cuál es la importancia de la adecuada implementación de la restitución de tierras para la reparación de las víctimas del conflicto armado colombiano en el posconflicto?.

La metodología de nuestra investigación es de tipo descriptivo, se recurrió a diversas fuentes bibliográficas usando la técnica de minería de datos seleccionando las más relevantes en cuanto a su rigurosidad académica y técnica como lo son las publicaciones en revistas indexadas, libros y capítulos de libro, tesis e informes afines al objeto de estudio. El trabajo se realiza desde una perspectiva cualitativa de investigación, con un enfoque metodológico hermenéutico y se utiliza la estrategia

metodológica de investigación documental analizando doctrina, normatividad y jurisprudencia relacionada.

## **1. LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN LA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA**

En aquellas sociedades donde aún persiste el conflicto armado interno, en las cuales se han cometido graves vulneraciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, los Estados han adoptado diferentes mecanismos en aras de lograr una paz duradera y estable. En efecto, los procesos de paz se han logrado por la vía de la negociación como forma de poner fin a las hostilidades y permitir un tránsito hacia la democracia. Ello conlleva diferentes retos u obstáculos en materia jurídica, como lo es la creación de un marco normativo complementario que permita reparar integralmente a las víctimas garantizando sus derechos a la verdad, justicia y a las garantías de no repetición, efectuando reformas institucionales necesarias, para alcanzar el fin supremo de paz duradera y la reconciliación nacional.

Dicho lo anterior, la justicia de transición se erige como un nuevo paradigma para la solución de los conflictos armados y el paso para la consolidación de la paz. De igual modo se busca luchar contra la impunidad reparar a las víctimas de las vulneraciones a los Derechos Humanos y/o las infracciones al derecho internacional humanitario.

La justicia transicional contiene cuatro pilares fundamentales mencionados por Lois Joinet: 1) El derecho a la verdad -comprende el esclarecimiento de los hechos, la búsqueda de los desaparecidos -, 2) El derecho a la justicia -relacionado con el funcionamiento de justicia nacional, regional o internacional, comisiones de investigación-, 3) El derecho a la reparación- en el cual existen programas de reparación individual o colectiva, excusas públicas, monumentos conmemorativos, memoria

histórica-, 4) Garantías de no repetición; puesta en marcha de reformas institucionales, reformas estructurales (2002).

Aunado a lo anterior, la “reconciliación ha emergido como una específica meta en los procesos de justicia transicional” (Skaar, 2013, pp.). De ahí que en estos escenarios se busquen espacios entre la víctima y el victimario respecto al entendimiento del daño causado, con la participación de un tercero imparcial encargado de facilitar este encuentro (Uprimny & Saffon, 2006, pp.6). Ello contribuye a buscar la reconciliación y superar los periodos de violencia.

Por otra parte, en el año 2004, el Secretario General de Naciones Unidas en el informe: “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, definió la justicia transicional así:

“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”<sup>2</sup>.

En el ordenamiento jurídico de Colombia, la justicia transicional se implementó desde la Ley 975 de 2005 y también existe mención expresa de ella en la Ley 1448 de 2011 que en el artículo 8 define a esta justicia de la siguiente manera :

---

2 Ver Rapport du Secrétaire général sur le Rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, UN Doc S/2004/616(3 août 2004)

“Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible”.

A nivel jurisprudencial la honorable Corte Constitucional de Colombia ha definido la justicia transicional de la siguiente forma:

“La justicia transicional busca solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz, entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades, para lo cual busca cumplir con tres criterios cuya importancia es reconocida dentro de nuestra Constitución: la reconciliación, el reconocimiento de los derechos de las víctimas y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de la Democracia. Por lo anterior, lejos de sustituir el pilar fundamental de la garantía de los derechos humanos, la justicia transicional es un desarrollo del mismo en situaciones de violaciones masivas a los derechos humanos en las cuales la utilización de mecanismos ordinarios puede obstaculizar la salvaguarda de esta” (Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013).

Aunado a lo anterior, el marco normativo vigente de justicia de transición se complementa con todos los tratados de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ratificados por nuestro país de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política.

Ahora bien, la restitución de tierras es una de las formas de reparar a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, asimismo este derecho ha sido catalogado por la Corte Constitucional con fundamento jurídico en instrumentos internacionales acogidos en nuestro país, consagrados en los artículos “1, 2, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 1, 2, 8, 21, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2, 3 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas”. (Corte Constitucional, Sentencia T-679 de 2015).

En este orden de ideas, la Honorable Corte Constitucional de Colombia, ha establecido que conforme a los estándares internacionales y a la jurisprudencia nacional relacionada con el derecho fundamental a la restitución de tierras, se puede establecer su contenido y alcance de acuerdo a las siguientes características de este derecho de las víctimas del conflicto armado interno:

(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 las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente 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 su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se transformen 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 respeto 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. ( Corte Constitucional, Sentencia C 715 de 2012).

Por consiguiente, el derecho a la restitución de tierras contiene un conjunto de medidas que busca dignificar a las víctimas del conflicto, cumpliendo así con su rol de vocación transformadora, en efecto, los jueces y/o magistrados especializados en restitución de tierras por medio de sus fallos han ordenado no solo la formalización de los predios de las víctimas que carecen de títulos de propiedad sobre sus inmuebles, sino que han otorgado proyectos productivos en aras de salvaguardar la seguridad alimentaria a las víctimas, condonación de deudas financieras y de servicios públicos, programas de asistencia técnica, educación para el campesinado, subsidios de vivienda,

retorno y reubicación, planes en materia de inclusión social, inversión social y garantizar la seguridad de los beneficiarios de la restitución de tierras.

## **II. DESAFÍOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL POSCONFLICTO**

El 24 de noviembre de 2016 el Gobierno Nacional y los delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia suscribieron el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz duradera y estable”<sup>3</sup> el cual contiene los siguientes puntos: 1) Reforma agraria integral, 2) Participación política, 3) Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas, 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, 5) Víctimas, 6) Mecanismos de implementación y verificación.

El Punto I denominado Hacia un Nuevo Campo Colombiano Reforma Rural Integral consagra un conjunto de medidas para la transformación estructural del campo colombiano mediante la creación de un fondo de tierras cuya misión será lograr la democratización de la tierra, el otorgamiento por parte del gobierno nacional de subsidios agrícolas priorizado a las mujeres cabeza de familia y la población víctima de desplazamiento forzado, la formalización masiva de la propiedad rural, la creación de una nueva jurisdicción agraria y la actualización del sistema catastral.

El primer punto del acuerdo está basado en los siguientes principios: 1) Transformación estructural de la realidad rural, 2) Desarrollo Integral del Campo, 3) Igualdad y enfoque de género, 4) Bienestar y buen vivir, 5) Priorización, 6) Integralidad, 7) Restablecimiento, 8) Restablecimiento, 9) Regularización de la propiedad, 10) Regularización de la Propiedad, 11) Derecho

---

3 El texto completo puede ser consultado en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>

a la alimentación, 12) Participación, 13) Beneficio, impacto y medición, 14) Desarrollo sostenible, 15) Presencia del Estado, 16) Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra.

Lo anterior, guarda relación con el documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación “El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz” del año 2015, en el cual se establece como objetivo central de la Misión Rural para la transformación del campo:

“proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pueda manifestar todo su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de la paz. La paz ofrece, además, inmensas posibilidades para el desarrollo rural, tanto agropecuario como no agropecuario, y permite pensar en el avance de las zonas rurales como unos de los pilares del desarrollo futuro del país. Todas estas tareas deben entenderse dentro de la concepción de nuestra Carta Política, que define a Colombia como un Estado social de derecho”(p. 4)

La Misión Rural para la consecución de sus metas se enfoca en tres principios que han de regir las políticas de desarrollo rural:

“La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada, las ventajas de la asociatividad y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.

La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos.

La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias” (DNP, 2015, pp. 5).

Conviene subrayar la importancia de la implementación de la Reforma Rural Integral para la consecución de la paz, ello requiere esfuerzos por parte del Gobierno Nacional, toda vez que es un compromiso hacia la sociedad colombiana con la observación de la comunidad internacional.

Corolario de lo anterior, luego de dos años de suscrito el Acuerdo de La Habana, en lo relacionado con el Punto I Reforma Rural Integral, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC elaboró el Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales de fecha agosto de 2018 y mencionó algunos avances en temas concernientes a la formalización de la propiedad rural, conformación del fondo nacional de tierras, constitución de zonas de reserva campesina. Se hizo “un llamado al nuevo gobierno, y al Congreso de la República para que aborden sin dilación los aspectos normativos faltantes de la RRI, en especial en lo relacionado con la creación del Sistema de Catastro Multipropósito y la Jurisdicción Agraria, como mecanismos de protección de los derechos de propiedad, de planificación del territorio y de resolución de conflictos en las zonas rurales del país”(p. 3).

Por otra parte, en lo concerniente a la restitución de tierras en el Acuerdo de La Habana de 2016 se acordó lo siguiente:

El Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca

el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 “Víctimas”(p.17).

La política pública de restitución de tierras se verá favorecida con la consolidación de la paz, permitirá a las víctimas reconstruir su tejido social, mejorar su calidad de vida mediante el otorgamiento de proyectos productivos, acceso a educación, servicios públicos e infraestructura necesaria para articular de manera coordinada en todo el territorio nacional los procesos de retorno y reubicación en condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad.

La Unidad de Restitución de Tierras y demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV –, podrán ofertar sus servicios a la población víctima del conflicto armado interno a zonas geográficas donde al día de hoy persiste riesgos a la seguridad de defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras, ONG y población civil.

Finalmente en este apartado mencionamos los retos o desafíos que tendrá la política pública de restitución de tierras en el posconflicto tal como se relacionan a continuación:

#### **A. Fortalecer la seguridad de reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos**

Es necesario mejorar desde la prevención, justicia y garantías de no repetición, la desarticulación y judicialización de las redes criminales que han despojado tierras o han obligado a desplazarse a la población, para ello resulta oportuno conocer la verdad material sobre cómo se han orquestado grupos criminales, empresarios y políticos para ejercer control territorial cometiendo delitos de desplazamiento, despojo de

tierras y demás hechos victimizantes perpetrados en el marco del conflicto armado interno.

En las sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORIDH), en octubre de 2015, en la audiencia pública sobre la situación de defensores y defensoras de derechos humanos que trabajan por la restitución de tierras en Colombia.

Se reportó que existe un total de 177 amenazas a líderes y defensores, 104 campañas de desprestigio, 3 atentados, 17 procesos de persecución judicial, 3 casos de torturas, 2 secuestros a menores de edad, 1 caso de abuso sexual y 4 salidas temporales del país.(Contagio Radio, 22 de octubre de 2015.)

Lo anterior denota la grave situación que afrontan los reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos.

### **B. Actualizar los sistemas de registro y catastro de tierras**

Los sistemas actuales deben ser ajustados y actualizados para que permitan acceder en tiempo real a la información predial de los bienes objeto de restitución de tierras, permitiendo la interconectividad con La Superintendencia de Notariado y Registro, El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, La Unidad de Restitución de Tierras, La Unidad para las víctimas, La Agencia Nacional de Tierras.

### **C. Oferta Institucional para segundos ocupantes**

En nuestro país se han reportado casos de segundos ocupantes en los siguientes departamentos: Sucre, Valle del Cauca, Bolívar, Meta, Cesar (Verdad abierta, 2015, febrero 3). Esta población en muchos casos también ha sido víctima del conflicto armado interno, han sido desplazados de sus hogares, asentándose en lugares que encuentran deshabitados, sin tener

relación con grupos al margen de la ley en los hechos violentos que produjeron el abandono o despojo de tierras, son campesinos en situación de vulnerabilidad que tienen arraigo con la tierra y las actividades agrícolas. (Díaz Granados & Bernal, 2018)

Con el propósito de garantizar la defensa técnica de los segundos ocupantes existe un convenio interadministrativo<sup>4</sup> celebrado entre la Unidad de Restitución de Tierras y la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente se han proferido el Decreto 440 de 2016 y el Acuerdo 029 de 2016 para ampliar la oferta institucional a esta población.

No obstante lo anterior, urge fortalecer el personal humano de estas instituciones para salvaguardar los derechos de los segundos ocupantes. Adicionalmente se requieren jornadas de capacitación conjuntas en las barras de la defensoría del pueblo, la escuela de formación judicial Lara Bonilla y la Unidad de Restitución de Tierras donde se comparten lecciones aprendidas, se propongan mejoras normativas e institucionales tendientes a garantizar los derechos de los ocupantes secundarios.

#### **D. Desminado en todo el territorio nacional**

Colombia es el segundo país con mayor número de minas antipersona (El país, 2015, abril 29), esto ha afectado gravemente a la población civil que ha sufrido mutilaciones y lesiones corporales al pisar estos artefactos explosivos. En la negociación de La Habana las partes acordaron un acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general, ello impactará positivamente a la población civil y beneficiará a la restitución de tierras que podrá llegar a lugares vetados por presencia de minas.

---

4 Se denomina Instrucción Conjunta entre la Defensoría del Pueblo y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

## CONCLUSIONES

En los últimos años se ha podido observar cómo ha aumentado la atención internacional, en todos los niveles sistémicos, al desarrollo del conflicto colombiano y las rondas de negociación efectuadas en La Habana. De lo anterior se desprende que en todo proceso de rehabilitación posbélica es posible que se presenten escenarios de éxito o de fracaso luego del comienzo de las respectivas actividades. Esta rehabilitación, como se ha podido establecer en las páginas precedentes, depende tanto de la voluntad de los actores que se encuentran en la mesa de negociación (en el caso específico, el Gobierno y las FARC) como del compromiso que asuman para la constitución de políticas jurídicas que logren identificar los puntos de ejecución más representativos, influyendo en las decisiones que se logren construir en las etapas del proceso que siguen en desarrollo (Bonilla, 2018).

No obstante, también es necesario mantener la prudencia respecto a los efectos reales de los acuerdos; a diferencia del discurso oficial (que ha absorbido a gran parte de los actores partícipes u observadores del proceso de negociación), la base discursiva no puede enfocarse únicamente en alcanzar la paz, sino en reconocer que muchas de las facetas propias del conflicto armado (la inseguridad, el narcotráfico, la reorganización de los carteles, el lavado de activos, etc.) continuarán o resurgirán después de la firma de los acuerdos y de su implementación.

Para implementar efectivamente lo consignado en los acuerdos se hace necesario, entonces, que las agencias internacionales de cooperación y los actores estatales busquen planes de donación, a fin de que, bajo la coordinación de las políticas jurídicas que logren delimitar los mejores espacios de política para garantizar el cumplimiento de lo estipulado en los acuerdos, con base en el reconocimiento de las áreas prioritarias para su adecuada implementación.

Respecto a la política pública de restitución de tierras, su puesta en marcha ha evidenciado múltiples desafíos en:

un país donde aún no ha cesado el conflicto, en el que existen territorios minados, amenazas y atentados a reclamantes de tierras, falta de actualización de registros catastrales y prediales, presencia de grupos armados ilegales. Todo ello ha dificultado su plena implementación en todo el territorio nacional. Pese a ello no se puede desconocer sus avances. (Bernal, 2016, abril 12)

La consolidación de la paz impactará favorablemente a la política pública de restitución de tierras dado que se podrá ampliar la oferta institucional, avanzando en el trámite administrativo y judicial contemplado en la Ley 1448 de 2011 en regiones donde aún hoy no se han podido llevar a cabo dichas labores por problemas de seguridad.

La reparación integral acordada en La Habana ha de ofrecer mecanismos de redefinición a las víctimas a través de una vocación transformadora que permita reconstruir los tejidos sociales y la reinserción en la sociedad a las víctimas y combatientes.

Resulta de vital importancia aunar esfuerzos para salvaguardar la vida de reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos. Se debe dar cumplimiento a las garantías de no repetición de los hechos victimizantes para lograr una paz duradera y estable que permita crear escenarios propicios para la reconciliación nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

ACNUR.(2017).*Tendencias globales desplazamiento forzado en 2016*.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *Informe: Basta ya. Memoria de guerra y dignidad*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Ángel, M. & Bernal, E. (2018). Intervencionismo e institucionalismo del sector agrario en el posconflicto (En publicación).

Bernal, E. (2018). *La Restitución de tierras a favor de los pueblos indígenas en Colombia*.(En publicación).

Bernal, E. (2016, abril 12). ¿La Restitución de Tierras es tan mala como la pintan? Las dos orillas. Recuperado de: <http://www.las2orillas.co/la-restitucion-tierras-tan-mala-la-pintan/>.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2009). *El despojo de tierras y territorios: aproximación conceptual*. Bogotá.

CINEPPP&CERAC (2018). *Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Ediciones Desde Abajo.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia T-380/93. M.P. Cifuentes.

Corte Constitucional. (2003). Sentencia T-955/03. M.P. Tafur

- Corte Constitucional. (2004). Sentencia T-025/04. M.P. Cepeda .
- Corte Constitucional. (2007). Sentencia T-821/07. M.P. Botero
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia T-282/11. M.P. Vargas.
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-715/12. M.P. Vargas.
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-387/13. M.P. Calle.
- Corte Constitucional.(2015). Sentencia T-679/15.M.P. Vargas.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-330/16. M.P. Calle.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz.*
- DANE. (2005). *Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del censo general 2005.*
- Garavito,C. & Lam,Y.(2011). *Etnorreparaciones: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia.*
- García, M. P. (2017). *Lecturas sobre derecho de tierras.*
- Gómez, S. (Ed.). (2013). *Las directrices voluntarias y su aplicación desde América Latina.* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Estrada, M. D. R., & Rodríguez, N. M. (2014). La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1).
- Gómez Giraldo, L. (2010). El territorio en la Ley 70 de 1993 y la política pública para la población Afroantioqueña.

- Estrada, A. P. (2016). Desplazamiento forzado en Colombia: Un análisis de la incidencia del Derecho Internacional en la normativa nacional. *Ejil-EAFIT Journal of International Law*, 7(1), 6-39.
- Hinestroza, L.(2017). *El aprovechamiento económico en territorios colectivos de grupos étnicos en Colombia*.
- Quinche, R. M. F., Peña, H. R. D. P., & Parada, H. M. M. (2015). *El amparo de tierras: la acción, el proceso y el juez de restitución*.
- Ministerio de Agricultura. (2014). *Colombia es el único país que asumió el reto de restituir tierras en medio del conflicto*.
- Fajardo, D., & Salgado, H. (2017). El acuerdo agrario: Negociación Gobierno-FARC, reforma rural integral, sustitución de cultivos de uso ilícito, textos finales.
- Fajardo, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. *Conflicto social y rebelión armada en Colombia*.
- Gobierno de Colombia, & Farc -Ep (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Hazan, P. (2008). *Les dilemmes de la justice transitionnelle*. *Mouvements*, (1), 41-47.
- Helo, J., & Ibáñez, A. M. (2012). Los mercados y la tenencia de la tierra en las áreas rurales. *Colombia en movimiento. Un análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes ECLA*, 118-136.
- Joinet, L. (2002). *Lutter contre l'impunité: dix questions pour comprendre et pour agir*. La Découverte.

- Leiva, F. (2017). *Territorio en vilo: Desarrollo rural para el posconflicto*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Moncada Roa, P. & Buitrago Palacios, N. (Diciembre, 2014). Los opositores en el proceso de restitución de tierras: análisis cuantitativo de la jurisprudencia, 2012-2014. *Revista de Derecho Público*, 33. Universidad de los Andes (Colombia).
- Palacios, M. (2011). ¿De quién es la tierra?: Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930. Bogotá (Colombia: Universidad de los Andes. Facultad de Administración; Fondo de Cultura Económica.
- Pécaut, D. (2015). *Una lucha armada al servicio del statu quo social y político*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, La Habana.
- Peña Lopera, L. (2011). *La restitución de tierras como plataforma de transformación del conflicto en Colombia* (Tesis de Especialización, Universidad Nacional de Colombia).
- PNUD Colombia.(2011). *Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*.
- Restrepo, S. J. C., & Bernal, M. A.(2014). *La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Debate.
- Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá, Colombia: Editorial Penguin Random House.
- Reyes, A. (2016). *Guerreros y campesinos: Despojo y restitución de tierras en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Ariel.
- Sánchez, C. (2016). *Tierra en transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia* (Tesis de

Doctorado, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá).

Skaar, E. (2013). Reconciliation in a transitional justice perspective. *Transitional Justice Review*, 1(1), 10.

Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2006). Transitional justice, restorative justice and reconciliation: Some insights from the Colombian case. *Coming to Terms' with Reconciliation—Working Paper Library*.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2018). *Registro único de víctimas*.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.(2014).*Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*.

Wills, M. E. (2015). *Los tres nudos de la guerra colombiana. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, La Habana.

## **La restitución de tierras como un instrumento de protección y reivindicación de derechos patrimoniales de las víctimas del conflicto armado**

### **SUMARIO**

*Introducción. I. Protección de predios despojados y abandonados forzosamente. A. Implementación de las medidas de protección desde el año 1997 al 2015. B. Algunos efectos de la medida de protección. II. Implementación de las medidas de protección a partir del año 2015. A. Mecanismo de protección, para predios Urbanos. III. De la restitución de tierras despojadas y abandonadas.*

### **INTRODUCCIÓN**

En materia de protección y restitución de tierras a favor de las víctimas del conflicto armado, el estado colombiano, en sus antecedentes más recientes, ha incorporado al ordenamiento jurídico procedimientos dirigidos a: i) Proteger la propiedad, posesión u ocupación que tengan sobre predios que debieron abandonar forzosamente. ii) Obtener la restitución material y jurídica de las tierras que han abandonado o de las que han sido despojados por causa del conflicto. Las figuras en mención se han desarrollado de la siguiente manera:

---

\* Experta Abogada que se ha desempeñado como asesora del Ministerio Público, adscrita a la Defensoría del Pueblo en beneficio de comunidades étnicas y población en condición de desplazamiento; Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de Cartagena y como Directora General de DistriSeguridad, entidad vinculada al Distrito de Cartagena de Indias, hizo parte del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de Población Desplazada desde 2006 hasta 2011. Gracias a su labor, llegó a desempeñar el cargo de la subdirectora general, y como Directora jurídica de la Unidad de Restitución de Tierras desde el año 2013. Correo contacto: [alcelisb@yahoo.com](mailto:alcelisb@yahoo.com)

## **PROTECCIÓN DE PREDIOS DESPOJADOS Y ABANDONADOS FORZOSAMENTE**

Atendiendo el cambio de competencia y algunas variaciones en la implementación de las medidas de protección sobre predios y territorios abandonados forzosamente, dividiremos su desarrollo en dos momentos, el primero inicia desde la expedición de la Ley 387 de 1997 hasta el 2015, fecha en que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER – entra en liquidación y se transfiere las competencias a la Unidad Administrativa, Especial de Gestión de Restitución de tierras -UAEGRTD-; y el segundo momento a partir del año 2015.

### **A. IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DESDE EL AÑO 1997 AL 2015**

En año 1997 se expide la Ley 387, esta norma regula la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. En el artículo 19 de la disposición citada, se ordena al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, -INCORA- llevar un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia, además de informar a las autoridades competentes para que impidan cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de sus titulares, este registro se le denominó Registro Único de Predios (RUP)

El artículo citado abre la posibilidad, para que, en el territorio nacional, se empiece a implementar las medidas de protección sobre predios abandonados por la población desplazada, bien sea en casos individuales, colectivos y étnicos, Aunque este procedimiento ha tenido algunas variaciones, que se presentarán más adelante, en el primer evento, desplazamiento individual, la persona afectada por los hechos que generaron su

desplazamiento, puede acercarse a cualquiera de las oficinas del Ministerio Público y pedir la protección del predio abandonado, esta dependencia a su vez, remitió la solicitud de protección a el INCODER quien la estudia y, en caso de aceptarla, ordenaba la anotación en el folio de matrícula correspondiente al predio objeto de la protección.

En el segundo caso se presentaba cuando había desplazamientos masivos, el Decreto 2007 de 2001, reglamentó el Art. 19 de la Ley 387 de 1997 con el objeto hacer posible la protección colectiva de los predios. Eran los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población desplazada – CTAIPD – quienes, mediante acto administrativo, declararon el desplazamiento o el riesgo de desplazamiento; estos comités elaboran y avalan un Informe de Derechos sobre Predios y Territorio, identificando a los propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores que existían sobre el área declarada y que quedaban cobijados con la medida de protección. En aquellos casos de predios que contarán con folio de matrícula, la medida se registraba en dicho documento. Hasta tanto no levantará de manera definitiva la medida, los registradores de instrumentos públicos y notarios debían abstenerse de inscribir actos de transferencia del derecho de propiedad, posesión u ocupación, para poder hacerlo debía mediar la autorización del CTAIPD -hoy comité de justicia transicional-, esta autorización siempre se tramitaba a petición del titular del derecho cobijado con la medida. Por otra parte, se procedía al levantamiento de la declaratoria de desplazamiento o riesgo de desplazamiento, cuando la situación que la originó ya había cesado o cuando no se hubiese presentado nuevos hechos de perturbación que sustentaran su permanencia.

Sin perjuicio de los avances que representó las medidas de protección a favor de la población desplazada, puesto que era de las pocas instituciones vigentes que les permitía a los desplazados proteger sus derechos patrimoniales asociados al territorio, esta generó algunos reparos dado que existía y sigue existiendo, una

alta informalidad, por parte de las víctimas, en su relación con la tierra. En los casos de los ocupantes, por ejemplo, el INCODER lo ingresaba en el RUPTA, sin embargo, la Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos -ORIP- calificaban estas solicitudes con notas devolutivas por cuanto el predio no contaba con un folio de matrícula inmobiliaria. En este escenario hay que destacar el interés de atender esta situación a través del Acuerdo 284 de 2012, en el que el INCODER debía iniciar el procedimiento señalado en dicho acuerdo, solicitando a la ORIP la apertura de un folio de matrícula a nombre de la Nación, la inscripción de la protección a favor del ocupante, hasta que el INCODER le adjudicase el predio al ocupante beneficiado con la medida de protección.

Otras de las situaciones o reparos alrededor de las medidas de protección, estaban asociadas a aquellos eventos en el que solicitante no era el propietario del predio sino el poseedor o tenedor, y pedía se le protegiera su relación jurídica con el predio, en algunos casos se generaron algunas tensiones, porque llegaba un momento en el que el propietario del predio protegido a favor de un tercero se enteraba de la medida de protección al momento de solicitar la expedición de un certificado de libertad y tradición. Son algunos de los hechos que se presentaron en la práctica y sin dejar de desconocer la importancia de esta medida, es importante que, en los eventos futuros, exista un importante esfuerzo para comunicar o notificar a aquellos terceros que puedan estar interesados en el resultado de este trámite.

## **B. Algunos efectos de la medida de protección**

En primera medida se constituye en una prueba sumaria que da cuenta de la relación jurídica que tenía la víctima al momento de los hechos del desplazamiento o el riesgo del desplazamiento y por lo tanto también se convertía en un medio probatorio para aportar en procesos policivos, penales, judiciales o administrativos con fines de formalización, reparación y restitución de las tierras y los territorios.

Como segunda efecto se encuentra la acumulación de tiempo para titulación de baldíos. En caso de retorno al predio baldío se acumula el tiempo de desplazamiento, con el tiempo real de ocupación y explotación del terreno y en caso de que el desplazado no pudiera retornar al terreno baldío y acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos para su titulación, tendrá prelación en los programas de dotación de tierras que adelante la entidad competente en beneficio de la población desplazada por causa de la violencia.

Finalmente no interrumpe el término de prescripción a favor del poseedor desplazado y que es perturbado en su posesión.

## **II. IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN A PARTIR DEL AÑO 2015**

La Ley 1448 de 2011 crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras encargada de las funciones señaladas en el Art. 105 de las Ley en mención. Entre sus responsabilidades está la de estudiar las solicitudes de inclusión en registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, que es un requisito de procedibilidad para la presentación de la demanda de restitución ante los jueces y magistrados, este artículo también incorpora funciones relacionadas con la representación de las víctimas ante los jueces y magistrados de restitución y la presentación de las demandas de restitución y formalización de los predios despojados y abandonados. En el año 2015 se ordena la liquidación del INCODER a través del Decreto 2365, trasladando la administración del sistema de información RUPTA a la UAEGRTD.

En el 2016, mediante Auto 373 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: la Corte Constitucional ordenó la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados

(RUPTA), con la política de restitución de tierras teniendo en cuenta las competencias transferidas a la UAEGRTD. En el Auto en citado se señala la Corte Constitucional:

Esta Sala Especial, por lo tanto, ordenará a la Unidad de Restitución de Tierras la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras. Ese mecanismo debe permitir realizar un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección de predios en relación con las solicitudes de restitución que se encuentran en las zonas en las que no se ha implementado aún el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), mientras se surte el proceso de micro focalización. (Corte Constitucional, 2004)

Atendiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 y otras consideraciones de tipo normativo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural emite el Decreto 2051 de 2016 en la que reglamenta aspectos relacionados con el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), armonizando con el Registro Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, señalado en su Artículo 2.15.1.8.5 lo siguiente:

Armonización de los requerimientos de protección. Las personas identificadas por los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, o por los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Justicia Transicional en las declaratorias de la zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, serán consideradas como requirentes de protección de predios abandonados forzosamente y podrán ser incluidos en el RUPTA. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016)

Por otra parte, incorpora la función de cancelar las medidas de protección tanto individuales como colectivas y deroga la ruta colectiva de protección cuya competencia era de los comités de justicia transicional, antes, Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada.

En el 2017 se expide por parte de la UAEGRTD Resolución 306, en ella se establece el procedimiento para la inclusión y cancelación de medidas de protección (individuales y colectivas) en el RUPTA a través de la ruta individual. Más adelante, la misma entidad emite la Resolución 955 de 2017, que permite el levantamiento total o parcialidad de a medida de protección.

#### **A. Mecanismo de protección, para predios Urbanos**

En principio cuando se expide la ley 387 de 1997, se incorporó un procedimiento dirigido a proteger la relación jurídica que tuvieron los desplazados con los predios abandonados en zonas rurales. En su momento no se dijo nada sobre los predios urbanos. En el 2006 la Corte Constitucional con ocasión de la presentación de una acción de tutela, se pronuncia en sentencia T-1037 frente a un caso, señalando que la competencia para impulsar e implementar la medida de protección en este predio que estaba ubicado en un área urbana, era de la alcaldía municipal, la ORIP y el INCODER. No obstante, con la liquidación del INCODER, y al pasar la administración del RUPTA a la UAEGRTD se suscitó nuevamente el cuestionamiento, de quién era la entidad competente para conocer e impulsar las solicitudes de protección cuando estas estuvieran en predios urbanos.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, procede a estudiar y resolver el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, promovido por la Alcaldía Municipal de Medellín – Dirección Técnica

del Equipo Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, para determinar cuál es la autoridad administrativa competente para inscribir y cancelar en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, las medidas de protección patrimonial de bienes inmuebles urbanos, cuyos propietarios, poseedores, ocupantes o tenedores fueron afectados por la violencia y el desplazamiento forzado. Declarando competente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD para tramitar las solicitudes de inscripción y cancelación de medidas de protección a predios urbanos y en consecuencia estudiar y resolver el derecho de petición del solicitante, en este sentido expuso:

(...) la UAEGRTD puede aplicar el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA, que se encuentra dentro del ámbito de su competencia y las medidas necesarias para la protección de predios urbanos y rurales. En otras palabras, con tales definiciones y su remisión a la Parte del Decreto DUR aplicable a la UAEGRTD, se concluye que la normativa que rige a esta entidad abarca los dos tipos de predios. 6. Como lo determinó la Superintendencia de Notariado y Registro en la Instrucción Administrativa No. 10 del 19 de julio de 2016, la UAEGRTD es la única entidad encargada de administrar el RUPTA. En consecuencia, para prestar el servicio oportuno, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos solo reciben las solicitudes de registro de predios, tanto urbanos como rurales, emitidas mediante acto administrativo de la UAEGRTD que ordene la inscripción o cancelación de medidas de protección. 7. Para la época en que la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-1037 de 200620, sobre la cual la UAEGRTD fundamenta su falta de competencia, (sentencia que resolvió una situación particular de un predio localizado en el municipio de Ocaña, Norte de Santander), no se había creado la UAEGRTD, en cuya cabeza se estableció años más tarde la función de administrar el RUPTA, según lo dispuso el citado Decreto 2365 de 2015. (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado)

Después de distintas modificaciones y expediciones de decreto y relaciones, es claro que la competencia para la implementación de las medidas de protección, está en cabeza de la UAEGRTD, con la participación de otras autoridades como el Ministerio Público, quien recibe la petición en los lugares que no tenga sede la UAEGRTD, en este trámite también interviene la Superintendencia de Notariado y Registro en cuanto se encarga, entre otras actividades, de inscribir a través de las ORIPs las medidas de protección en los folios de matrícula inmobiliaria. Finalmente señalar que atendiendo las ordenes de la Corte Constitucional y la realidad el país, hoy estas medidas cobran vigencia en aquellas zonas donde no haya llegado la restitución de tierras, que por lo general son esas partes del territorio que las condiciones de seguridad no permite la intervención o la llegada del proceso de restitución, por lo tanto uno de los pocos mecanismos que salvaguardan los derechos de la víctimas a quienes les despojaron sus predio, o se vieron obligados a abandonarlos, sería las medidas de protección dispuesta en el RUPTA.

### **III. DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS**

Desde su implementación, las medidas de protección de predios y territorios se habían convertido en unas de las pocas herramientas con las que contaban los desplazados y en general, las víctimas del conflicto armado para proteger de actos violentos y arbitrarios uno de los patrimonios más preciados como lo es la tierra. No obstante, este trámite no devolvía ni material ni jurídicamente el bien despojado o abandonados, siendo esta una de las principales peticiones de las víctimas. Si una víctima del conflicto estaba interesada en la restitución material y jurídica de sus tierras, debía acudir como cualquier otro ciudadano a los mecanismos ordinarios para la recuperación de sus predios, acción reivindicatoria, posesoria, querellas policivas, entre otros. Este escenario, representaba para los desplazados cargas adicionales, en algunos casos difícil de sufragar; por ejemplo, el

pago de gastos del proceso y honorarios de abogados carga de la prueba, en algunos casos los operadores jurídicos competentes para conocer sus solicitudes se encontraban ubicados en zonas de las que precisamente habían sido forzados a salir.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional a través de sus providencias se venía pronunciando y requiriendo al ejecutivo, en la necesidad de desarrollar instrumentos que le permitiera a las víctimas recuperar y salvaguardar el patrimonio afectado con ocasión de los hechos del desplazamiento. Es así que a través del Auto 008 de 2009 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, el alto Tribunal se pronuncia frente a resultados precarios de la política de tierras, tanto en lo que se refiere a la protección y restitución de tierras abandonadas por la población desplazada. La Comisión de Seguimiento propuso en su Sexto Informe lo siguiente:

... la creación de una política pública integral de restitución de bienes para las víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron abandonos o despojos de sus tierras con motivo de ese crimen con unos parámetros mínimos y exigibles al gobierno nacional en relación con el diseño y la implementación de una política pública de restitución de bienes, tales parámetros deben buscar que dicha política pública se ajuste a los estándares internacionales y constitucionales en materia del derecho a la restitución, y propenda simultáneamente por el goce efectivo del derecho a la reparación integral de los desplazados, por contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y por garantizar la no repetición del desplazamiento forzado de personas en el país. Igualmente propone que esta política tenga dos componentes o ejes fundamentales. “De un lado, un programa de restitución de bienes tendiente a esclarecer la verdad sobre los abandonos y despojos de tierras, viviendas y patrimonio en el marco del conflicto armado en Colombia, con el fin de lograr una restitución de esos bienes en el corto plazo, que permita el ejercicio de los derechos violados en condiciones de seguridad y evite que los mismos vuelvan a ser vulnerados

en el futuro. De otro lado, una serie de reformas normativas e institucionales orientadas tanto a hacer posibles los objetivos del programa de restitución de bienes, como a garantizar la no repetición del desplazamiento forzado y de los abandonos y despojos de los asociados. (Corte Constitucional, 2009)

Varios intentos se presentaron en el Congreso de la República con miras de contar con una Ley de víctimas que atendiera requerimientos como el señalado por la Corte Constitucional en el auto en mención y no pasaban los debates para ser considerada una ley.

Es en el año 2011, que se sanciona la Ley 1448, en su Título IV aborda la ruta y procedimiento para restituir las tierras abandonadas y despojadas a las víctimas del conflicto armado, creando una nueva institucionalidad que atendiera las reclamaciones de los afectados por el conflicto armado, en materia de restitución de tierras se destaca la creación de las siguientes entidades: i) Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. ii) Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras. iii) La Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. iv) La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial. v) Los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

El Decreto 1071 de 2015 (compilatorio de los Decretos 4829 de 2011 y 599 de 2012), y el decreto 440 de 2016, que modifica el Decreto 1071 de 2015, se refieren a la etapa administrativa del proceso de restitución que es adelantado por la UAEGRTD y que se agota como un requisito de procedibilidad, para presentar la demanda de restitución ante el juez. las normas citadas detallan las actuaciones que se deben agotar con miras a inscribir o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente la solicitud presentada por los interesados. Sin ser las única, en los siguientes numerales se resaltan las más relevantes:

Presentación de solicitud de inscripción en RTDAF por parte del interesado. La solicitud podrá ser recibida después de la macro y la micro focalización, en este caso el término empezará a correr a partir de su presentación.

### **Definición de macro y micro focalización**

Análisis previo. Tiene un término de 20 días, que se cuenta a partir de la micro focalización hasta el inicio o no del estudio del caso.

En este momento se puede tomar dos decisiones a partir de las pruebas allegadas en esta etapa administrativa, esto es, no iniciar el estudio del caso ( de ser así, este acto administrativo y el que decide sobre el ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se debe notificar al solicitante o a sus representantes o apoderados de conformidad con lo establecido en el Capítulo V del Título III de la Parte I de la Ley 1437 de 2011 y contra este, únicamente procede el recurso de reposición) la otra decisión es iniciar el estudio del caso para lo cual se expedirá una resolución que lo sustenta. Desde la presentación de la solicitud se puede excluir el caso por las causales previstas en el art. 2.15.1.3.5. Decreto. 1071 modificado por el Art. 1 del decreto. 440 de 2016.

Resolución de inicio de estudio. En esta etapa se: comunica el inicio de estudio del caso al solicitante e interesados. Intervención de personas en el predio e interesados, quienes tendrán 10 días a partir de la comunicación para allegar las pruebas que den cuenta de su relación con el predio objeto de reclamación. Se georreferencia los predios con miras de lograr su individualización. Estudio de expediente y proyección de la decisión.

Traslado de pruebas, para estos efectos se tiene en cuenta lo regulado en el Art. 110 CGP.

## Inscripción o no en el RTDAF.

El término para que la UAEGRTD. tome la decisión de incluir en el registro es de 60 días es prorrogable hasta por 30 días más. En la etapa administrativa se pueden practicar pruebas desde la presentación de la solicitud hasta la decisión de inscripción o no en el RTDAF. cumplido este procedimiento, si la decisión de fondo es inscribir en el registro la solicitud presentada por las víctimas, se entiende entonces agotado el requisito de procedibilidad y el caso se podría llevar al juez de restitución quien de conformidad con lo señalado en el título IV de la Ley 11448 de 2011 tomará la decisión de restituir y formalizar o no el predio reclamado.



## CAPÍTULO III

### VISIÓN INDÍGENA DEL DERECHO Y EL TERRITORIO EN COLOMBIA Y LATINOAMÉRICA



## **Episteme de la Tierra en las comunidades originarias de América Latina y el Caribe –ALC– frente a su re-significación, mediada por los actuales movimientos sociales**

### **SUMARIO**

*Introducción. I. Perspectiva hegemónica desde los DD.HH. II. Reconocimientos en transición desde los Derechos Sociales. III. Reconocimiento del Plurinacionalismo opción de roles pares. IV. Resignificación epistémica –la tierra- mediada por los movimientos de las comunidades originarias. V. Reflexiones en tiempos conmemorativos de Bicentenario -1819-2019. Conclusiones. Bibliografía.*

### **RESUMEN**

El siguiente resumen presenta de manera analítica y crítica el resultado de la investigación en curso de trabajo doctoral atendiendo las siguientes dimensiones a saber: i) Perspectiva hegemónica desde los DD.HH, ii) Reconocimientos en transición desde los Derechos Sociales, iii) Reconocimiento del Plurinacionalismo opción de roles pares, iv) Resignificación epistémica – la tierra – mediada por los movimientos de las comunidades originarias, v) Reflexiones en tiempos conmemorativos del Bicentenario -1819-2019.

---

\* Abogado. Especialista Acciones Contencioso Administrativas, Magíster DD. HH, Doctorando en Educación Internacional UCN, Doctorando Interuniversitario en Estudios Migratorios Universidad de Jaén. Docente Investigador TC adscrito al CIFAD-Derecho UCC- Sede Bogotá. UCC- Sede Bogotá. Director REDUCARed@gmail.com. Correo de Contacto: Danilo.ortizv@campusucc.edu.co

## **PALABRAS CLAVE**

Plurinacionalismo, Episteme, movimientos sociales, Educación Intercultural.

## **ABSTRACT**

The following summary presents in an analytical and critical way the result of the research in doctoral work, taking into account the following dimensions: i) Hegemonic perspective from the DD.HH, ii) Recognitions in transition from the Social Rights, iii) Recognition of the Plurinationalism option for peer roles, iv) Epistemic resignification -the earth- mediated by the movements of the original communities, v) Reflections in commemorative times of the Bicentennial -1819-2019

## **KEY WORDS**

Plurinationalism, Episteme, social movements, Intercultural Education

## **INTRODUCCIÓN**

La hipótesis de partida que se pretende contrastar en esta investigación en curso es buscar y ponderar hoy las: “Implicaciones en la De-construcción institucional internacional de América Latina y el Caribe –ALC– VS Europa frente al rol epistémico de los actuales movimientos sociales en el Mundo”.

El Objetivo general a desarrollar es evaluar, analizar e interpretar las “Implicaciones en la De-construcción institucional internacional de América Latina y el Caribe –ALC–VS Europa frente al rol epistémico de los actuales movimientos sociales en la región”, con el fin de ponderar las nuevas consecuencias de

reorganizaciones geopolíticas regionales con impacto hemisférico en las relaciones internacionales.

Los objetivos específicos se basan en identificar y evaluar los diversos cambios en la implementación de las nuevas instituciones internacionales Latinoamericana y del Caribe vs. Europa, a inicios del S.XXI a la fecha. Ubicar y explicar los efectos diferenciales epistémicos entre una reestructuración internacional institucional con enfoque Plurinacional Latinoamericano y del Caribe -LAC- vs. Europa. Establecer nuevos elementos epistémicos que permitan consolidar la generación PRE-BRETIX-POST, llevando al surgimiento de posturas geopolíticas con impacto local, regional, multilateral sobre organizaciones Internacionales nacientes en LAC vs. Europa. Interpretar cuáles son las Corrientes latinoamericanas vs. Europeas – los movimientos sociales- que se vienen desarrollando para promover un replanteamiento de las sujetos internacionales y sus relaciones con otras entidades pares a todos los niveles – económico – político- social- cultural- educativo-, en la región -LAC-. Determinar los aspectos relevantes que generan entidades contrahegemónicas en el DIP, - ALBA, UNASUR, CELAC, BRICS, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, entre otros, a la luz de la teoría del Plurinacionalismo Latinoamericano -LAC- vs. Europa. Ubicar los impactos y logros de los actuales TLC Europa Vs. Latinoamérica y el Caribe.

En la investigación se utilizará el método hermenéutico, el cual permitirá describir la realidad en línea de tiempo los avances, cambios, transformaciones de las diversas instituciones contra hegemónicas estudiadas, su actual impacto, su prospectiva y perspectiva de transformar la actual realidad a nivel de entidades internacionales pares, con el amplio respaldo de los movimientos sociales.

Para comprender la realidad del objeto de estudio se estudiará la fenomenología, la etnografía y la biografía: Creswell (1998), Herrera (2009). Métodos de investigación que

se proponen de acuerdo con los objetivos indicados. Deberá indicarse la viabilidad metodológica de las tareas y reseñar el tipo de resultados que se prevén obtener durante la elaboración de la tesis doctoral.

La metodología de investigación a ser aplicada exigirá el uso de un diseño de investigación hermenéutica jurídica, en el que los hallazgos permitirán ponderar los cambios de una institucionalidad internacional como eco de las manifestaciones derivadas de los movimientos sociales que están validando la permanencia, la renovación, la caída de una lucha de las comunidades que bien pueden verse, vivirse y declararse Plurinacionales, lo cual permitirá diseñar políticas públicas con una urgencia Glocal.

Herramientas e instrumentos específicos de la investigación. Descripción de los materiales, infraestructuras y equipamientos que se emplearán para abordar la metodología propuesta. (8000C)

El estudio de organizaciones multilaterales de orden contra hegemónicas en un nuevo replanteamiento del Derecho Internacional público DIP, EUROPA frente al ALBA, UNASUR, CELAC, BRICS, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, entre otros, a la luz de la teoría del Plurinacionalismo Latino Americano -LAC- implicará un acervo y selección detallada de sus documentos, declaraciones, instrumentos internacionales constitutivos, sus estructuras y funciones señaladas, en especial las epistemes que los originan y proyectan, tales aspectos requerirán de bases y fuentes web, hosting bibliográficos y documentales que están en relación con las políticas y estrategias de las relaciones internacionales de cada entidad integrante en grado de fundadora, socio, observador.

Se crearán instrumentos como cuadros de variables comparativas, cuantitativas, cualitativas, que abstraigan las dinámicas de tales entes internacionales con las lógicas a nivel regional, local, elevando consultas por los diversos medios

digitales como E-mail, notas, consultas, participación en sesiones ordinarias o extraordinarias elevando inquietudes de los retos y logros asumidos en el día a día de la organización, ya fuere en sus sedes como por intermedio de sus cuerpos diplomáticos y consulares con sede en la región.

Tratamiento estadístico: Al acceder a los diversos informes y bases de datos que suministren información sobre el crecimiento de las organizaciones internacionales en cada uno de sus sectores como EUROPA y las de LAC concebidas en la región ALBA, UNASUR, CELAC, BRICS, CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, entre otros, a la luz de la teoría del Plurinacionalismo Latinoamericano -LAC- permitirá medir un estimativo de sus logros, cambios frente a entidades pares que suponen un apoyo a la región LAC. La otra fase tomará las organizaciones clásicas como OEA, BIC, CEPAL, OEI, MERCOSUR, CAN, UNION EUROPEA, entre otras, y cruzará sus campos de acción para observar las semejanzas como contraposiciones de tales entidades, y su dependencia desde la geopolítica en la región.

Para posterior tratamiento de la información se va a utilizar los siguientes programas informáticos: Al final se medirá que variables de orden transversal se obtendrían frente a dar espacios a las exigencias de los diversos movimientos sociales de la región, como el impacto de desdoblarse en organismos de orden plurinacional como viene pasando al interior de algunos sujetos del DIP. Microsoft Excel 2013: es una aplicación informática utilizada en tareas financieras y contables, que se va a utilizar para la tabulación y elaboración de gráficos para la tesis. IBM SPSS Statistics 24: es un programa estadístico para trabajar con grandes bases de datos, en el cual se va a ingresar datos y tabular las encuestas.

## **I. PERSPECTIVA HEGEMÓNICA DESDE LOS DD.HH**

El proyecto hace una relación asimétrica –aproximación– de manera directa aplicando el método hermenéutico entre lo

que propone la de-construcción de la educación intercultural y su diálogo con los planteamientos del pluralismo jurídico y los espacios conceptuales que la segunda maneja sobre la primera, es decir, si existe un nexo conector que se reconozca de una u otra manera como está desarrollándose el tema de interés sobre la “Episteme de la Tierra en las comunidades originarias de América Latina y el Caribe –ALC– frente a su resignificación mediada por los actuales movimientos sociales” A través de la educación intercultural aplicando los argumentos que propondrá el proyecto para un replanteamiento de los actuales currículos profesionalizantes en la educación en todos sus niveles, o si por el contrario no existe tal proceso y solo este se focaliza en las directrices emitidas desde el universalismo clásicos que a la fecha se implementan en una educación que se dice ser intercultural.

La investigación procura igualmente una vinculación desde las dialécticas entre la teoría crítica de los DD.HH y la educación crítica de la interculturalidad, antes que inscribirse en alguna conclusión, su objetivo es abordar un complejo tema que al ser novedoso ello, implica tomar un punto distinto y no convencional al momento de efectuar su lectura, en observar con detenimiento las bases epistémicas en su construcción, y, por qué no darle un espacio para su disertación, por lo tanto habrá que acudir a los últimos pronunciamientos internacionales que tienen prevista una proyección como la creada en la región desde la organización de estados iberoamericanos –OEI-, que sobre el particular estableció en el proyecto “metas educativas 2021”, sobre el asunto de estudio se señaló:

“...El relevamiento realizado en torno a las metas vinculadas a la respuesta educativa para la diversidad del alumnado y su inclusión social prestó especial atención a las cuestiones relacionadas con las políticas que atienden a las desigualdades por contexto geográfico, a la problemática de género, a la inclusión de los alumnos con necesidades educativas especiales y a la cuestión de la multiculturalidad –que en América Latina se traduce en la inclusión de los grupos étnicos, pueblos originarios

o grupos indígenas-. (...) La cuestión de los grupos indígenas es especialmente abordada por países con una alta composición de población indígena en su población.

Se trata de un tema con creciente presencia en el debate político y pedagógico latinoamericano y ha sido tratada reiteradamente en el espacio educativo iberoamericano como un compromiso firmemente asumido (por ejemplo en la IX Conferencia Internacional de Educación –Cuba, 1999– y en la XIII Conferencia Internacional de Educación – Bolivia, 2003)...” En consecuencia, se observa que dichos proyectos no articulan planteamientos como los que la investigación propone sino que se tornan en herramientas replicantes para cumplir unas metas dentro de la celebración de una fenómeno de constitución de repúblicas con motivo del bicentenario, muy nula es la perspectiva por variar los universalismos tanto desde el aspecto de la teoría crítica de los DD.HH como con una educación intercultural que incluya y reconozca una pluralidad de naciones al interior de cada estructura política denominada “estado”.

Igualmente no se evidencia una coherencia con los avances o procesos que han surgido con la implementación de los programas mundiales para la educación intercultural promovido por la Unesco, (2005-2007), pues en el afán por buscar un cubrimiento a las poblaciones, ello ha llevado a una percepción por homogeneizar procesos culturales, identitarios, resignificatorios, desde la educación tomándole como un medio para conseguir fines equivocados que en el ámbito de monista sigue siendo un escenario muy complejo dada la pluralidad de sujetos que no se ven incluidos en dichas declaraciones vistas a la luz de los derechos clásicos de posguerra.

## **II) RECONOCIMIENTOS EN TRANSICIÓN DESDE LOS DERECHOS SOCIALES**

Actualmente las ciencias sociales y humanas deben asumir los retos que la sociedad moderna y el fenómeno de la

globalización imponen a partir de categorías como ciudadano del mundo, aldea global, procesos de unificación e integración económica, jurídica y cultural, en los que parece no tener cabida los principios de pluralismo y diversidad étnica y cultural; sin embargo, junto a esta tendencia globalizadora, se ha generado y revitalizado la preocupación por los grupos y minorías vulnerables de la sociedad, en especial por los diferentes pueblos étnicos aún sobrevivientes en algunas latitudes del mundo.

Ante esa eventual amenaza y vulneración de la identidad de los pueblos étnicos, la comunidad internacional - en especial organismos como las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, la UNESCO, la UNICEF, entre otros – ha realizado mayores esfuerzos en pro de la protección de estos grupos minoritarios a través de la creación de instrumentos jurídicos y políticos, que deberían tener incidencia directa sobre las políticas de los diferentes Estados en los que se asientan estas comunidades.

Ahora, como cierre y reafirmación de lo antedicho se evidencia que ante la reciente responsabilidad social de promover la formación en la interculturalidad se puede estar efectuando en la forma incorrecta y ello, sin duda implica un desajuste desventajoso que benéfico que antes no se había estudiado a la luz de un pluralismo jurídico que se aleja de un aspecto radical y procura dar una solución a la actual problemática que las IES a la fecha aún no han podido resolver como igualmente el propio Estado.

### **III) RECONOCIMIENTO DEL PLURINACIONALISMO OPCIÓN DE ROLES PARES**

La investigación de la corte internacional comparativo socio jurídico, llama la evaluará al hoy que lógica implica haber gestado declaraciones internacionales que ya traían una homogenización con el supuesto tinte de una diversidad de naciones, no por ser en el sentido de la palabra “una ,– mono-nación”, sino en su querer

de fondo, amalgamar a todos en una identidad más impuesta que sentida, se encuentra entonces, que tal premisa opera en pro del código internacional naciente - carta -, determinar el sujeto detentador o destinatario de los postulados y se deja de forma genérica el aspecto preponderante de lo individual, (persona humana), sin asomo a una opción de creer visible que pudiera haber personas colectivas, más exactamente congregaciones, comunidades con tal propuesta llamadas a quedar encerradas en el constructo de nación, siendo vendida la idea más de corte – política – que social u antropológica, que todos los que aspiran a ingresar deben llegar con esa impronta – nación –, excluyendo que al interior de tal figura, existen otros colectivos que no deseaban más antes o que ahora ser absorbidos por vía de codificaciones internas, claro era el boom de tal momento y el faro a seguir pues ya se había mordido la carnada de la búsqueda de un progreso social y por ende el mejoramiento de la vida y la libertad, sin saber el lugar de la cadena, eso se nota en los documentos constitucionales locales como en los que se haría como respuesta actoral internacional (ver carta de la OEA, Suscrita en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana).

Retomando, y leyendo a renglón seguido, salta a la vista una estrategia, que gira bajo la perspectiva relevante de lo cuantitativo que lo cualitativo de los “seres humanos”, y se señala que se busca una supuesta igualdad – ya siendo de por sí un contrasentido –, entre naciones grandes y pequeñas, tal como se subraya, pues no siendo de por sí una exclusión lo señalado en el párrafo antecedente, se endilga una variable muy peligrosa que a la fecha sigue creando factores de exclusión, y ello obedece, que no se mira el saber, historia, ancestral de las comunidades sino su valor (económico) para catalogarles que en este nuevo escenario quienes están en la retaguardia, van de la mano de la pobreza, la miseria, su poco o nulo avance aparente de cientificismo los hace ser estigmatizados como Naciones, lejos del progreso que ahora será su aspiración, pero además de tal errada categoría, estarán en el lugar de ser pequeñas frente a las grandes, en armas, en población, en “desarrollo”, y, sobre

tal escenario se siembra la semilla que muy poco respetarán las grandes naciones, ser ellas las detentadoras de señalar que es o no justicia.

Hoy es importante definir el sentido “de ser” con respecto al factor de cambio de cultura inicialmente humana, “... en la medida en que la cultura, como manera de vivir humana, es una red cerrada de conversaciones, una cultura surge tan pronto como una comunidad humana comienza a conservarse una red particular de conversaciones como la manera de vivir de esa comunidad, y desaparece o cambia como tal red de conversaciones deja de ser conservada...”, (Maturana, H. y Zöller, V. 2003)

En este sentido, el proceso de investigación apunta a deconstruir los roles sociales –movimientos– inmersos en una institucionalidad internacional y hacer notar que la sociedad es transversal y responde a necesidades que van más allá de las codificaciones, de los roles, status, o jerarquías, por ello, una postura intertransvesal (Inter-Trans-Pluri cultural) y epistémica de hacer un saber colectivo no particular o individual como se hace en las actuales academias constructivistas, conductistas, mecanicistas, es el gran aporte, ya fuere por vía del Plurinacionalismo a manera de un vehículo dentro del tramado engranaje de vías convencionales, que dejan deterioro al ser vivo y el medio ambiente- por beneficiar un medio de transporte origen de los actuales problemas mundiales como el calentamiento global.

Una resignificación tienen que asumir los colectivos sociales para plantaer la funcionalidad de las instituciones, que tal como se dijo (estado-nación)[1], no son el elemento conector de los cambios de las comunidades en el hoy, pues su actual proceso ha denotado la imposibilidad de desarrollo y avance por el afán de unificar, homogenizar, y ratificarse tal como está aconteciendo con los actos alusivos al bicentenario, con el supuesto valor de inclusión social cuando viene sucediendo todo lo contrario, el

estudio abordará las actuales transformaciones que han tenido que implementar estados que se han declarado plurinacionales y sus resultados en menos de una década, han traído bienestar desde la aceptación de pluri-identidades en las comunidades, y el logro de políticas públicas diferenciales pero armónicas, tomemos un factor como es el educativo y tenemos, que para el caso del sistemas andinos como el Boliviano en esta área, prevé como principios del sistema educativo plurinacional (-Educación descolonizadora-Educación Comunitaria-Educación Intracultural, Intercultural y Plurilingüe-Educación Productiva, Científica, técnica, tecnológica y artística)

#### **IV) RESIGNIFICACIÓN EPISTÉMICA –LA TIERRA– MEDIADA POR LOS MOVIMIENTOS DE LAS COMUNIDADES ORIGINARIAS**

La investigación parte su interés por asumir un análisis a las transformaciones que la región –LAC–, viene asumiendo a un nivel (n) potencia que en las casi dos décadas de inicio del S.XXI ya han replanteado el mapa geopolítico de la zona, aspectos de gran talante transversalizados desde tópicos como el económico que según El reciente premio Nobel de economía Eugene Fama (2011), afirmó que la crisis financiera mundial no contradijo la hipótesis eficiente de los mercados financieros, sino que los validó y en el caso de la -LAC- para verse fuerte no requiere reinventarse sino tomar posturas moderadas “alineadas” a crisis superadas en otras latitudes, lo cual no distancia hasta aquí su normal rol que se tenía desde posturas dadas por entidades como la CEPAL 1970- Lo que ahora viene saliéndose de la postura centro – periferia, son los recientes cambios institucionales que abogan por desmarcarse de ese esquema, un enfoque neo estructuralista para América Latina (Sunkel- 1991), que propendía un cambio desde el adentro, es decir, desde la institucionalidad. Aunque de manera paralela se venía gestando un escenario de varios estados por avanzar en organizaciones de impacto contra hegemónico – ALBA, 2004-. UNASUR – 2008 –, CELAC- 2010, ALIANZA DEL PACÍFICO- 2011-, entre otras entidades que vienen haciendo

relaciones de cambio a las relaciones internacionales norte- sur, sur – sur, ahora son multilaterales con otros actores de impacto como China, Rusia, Irán, India, Taiwán, Corea, medio oriente (Botta, 2009:43) Estudiar, analizar y proyectar las consecuencias de los fenómenos de cambios en la región LAC, es un proyecto vital que desdobra las fronteras convencionales del DIP, ya que las comunidades se están re significando (Sotillo y Ayllón, 2006). Otra arista de relevancia se viene construyendo con un eco que pasa del discurso a la acción, cual es el empoderamiento de los movimientos sociales que cuentan con bases epistémicas pioneras al implantar una reestructuración internacional institucional con un enfoque Plurinacional Latinoamericano y del caribe – LAC–, (Erikson, 2008: 60)

## **V) REFLEXIONES EN TIEMPOS CONMEMORATIVOS DE BICENTENARIO -1819-2019**

Hoy el escenario es propicio para que la investigación aborde un fenómeno caldeado como no ocurría en épocas de mediados del S. XX, ya que han entrado en juego geopolítico otras extrarregiones - Unión Europea (UE) o el foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC) (Sotillo y Ayllón, 2006:229), con las cuales varios bloques o estados ya han celebrado tratados, zonas que se están reagrupando- CUBA-2018, OEA- vs. Venezuela 2018, como respuesta en plenos procesos conmemorativos de Bicentenarios -1819-2019- Promover entonces una multipolaridad y multilateralidad con un perfil contra hegemónico, rompe el esquema de una “significación asimétrica” (Smith, 2004), lo que implica analizar con detalle los cambios que la región LAC asumirá – niveles – económico-político- social - cultural- educativo- con gran impacto en la globalidad geopolítica, puesto que las comunidades han dejado ser meras “Fichas” a tomar un rol de injerencia y autonomía en sus propias decisiones y destinos.

## CONCLUSIONES

Ante los actuales cambios sociales, bien están llamadas las diversas etnias a re-significarse mediante su empoderamiento previsto en la declaración de las comunidades y los pueblos originarios.

Los estados que se sigan legitimando al amparo de un orden jerárquico dominante, tal como lo regulan algunos derechos constitucionales hegemónicos, y que se pretenden ratificar en fechas de conmemoraciones bicentenarias (1819-2019), seguirán contraviniendo las salvaguardas que predica el derecho propio.

Es relevante que las comunidades encuentren en el pluralismo jurídico alternativas como las contempladas en el PLURINACIONALISMO.

Urge que las sociedades cambien el marcado imaginario sobre las comunidades originarias que se aíslan en temas centrales de gobernanza, y solo son citados cuando se discute el otrora derecho humanitario, más que para ponderar sus cosmovisiones, es por aspectos de facto en los gobiernos locales, regionales, nacionales, que no cuentan con tales colectivos para co-gestar por sus derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

Declaración de los derechos de los pueblos indígenas [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Los pueblos indígenas en américa latina [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf)

ECOSOC- FORO PERMANENTE- ONU- <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/sesiones-del-foro-permanente.html>

Resolución- foro permanente: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/RES/2000/22&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/2000/22&Lang=S) [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf)

## **Historia del Derecho Precolombino Tchunza: historia, memoria y territorio, aproximación a los órdenes normativos muiscas desde las epistemologías del sur**

### **SUMARIO**

*Introducción. I. Historia y memoria II. Memorias, identidades y etnografía III. Memoria, territorio y norma. Bibliografía.*

### **RESUMEN**

El presente escrito tiene como propósito reconocer la historicidad del derecho, mediante aproximaciones a procesos históricos y sociales del poblamiento precolombino de Tchunza (Hunza o Tunja) que determinaron la creación de órdenes normativos muiscas o chibchas, a través de caminatas de pedagogía nómada y de diálogos interculturales e interdisciplinarios que relacionan Historia, Memoria y Territorio.

Caminatas y diálogos que surgen de la preocupación por encontrar como referentes de la Historia del Derecho, únicamente los planteados por Europa o Norteamérica, como si en nuestros propios pueblos precolombinos no hubiesen existido normas o leyes de origen o instituciones jurídicas antes de la conquista castellana, como si no tuviésemos memoria o no quisiéramos tener memoria de la existencia de los pueblos originarios del Continente y, en particular, del Pueblo Muisca.

---

\* Abogado, Magíster en Historia de la UPTC, Coordinador del módulo Introductorio de pregrado de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, Docente de Historia, Sociología y Antropología Jurídica, de Universidades de Boyacá como la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y de la USTA Tunja.

Igualmente, motiva este texto la necesidad de adelantar ejercicios de reconocimiento en la sociedad colombiana de la dimensión objetiva del aporte cultural indígena dentro de la construcción de nacionalidad.

### **PALABRAS CLAVE**

Tchunza (Hunza o Tunja), Historia, Derecho, Memoria, Territorio, órdenes normativos, diálogo intercultural, diálogo interdisciplinar, historia del derecho, Xue Puyquy o Zocam Suaque, Lenaguaia, Hunzahúa, Faravita, Noncetá, Cercado Grande de los Santuarios, Guatoque (río) Farfacá, Suhuzymuy, Cuca, Chyquy.

### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to recognize the historicity of law, through approximations to historical and social processes of the pre-Columbian settlement of Tchunza (Hunza or Tunja) that determined the creation of normative Muisca or Chibcha orders, through nomadic pedagogy walks and dialogues intercultural and interdisciplinary that relate History, Memory and Territory. Walks and dialogues that arise from the concern to find as referents of the History of Law, only those raised by Europe or North America, as if in our own pre-Columbian peoples there had been no rules or laws of origin or legal institutions before the Castilian conquest, as if we had no memory or we did not want to have a memory of the existence of the original peoples of the Continent and, in particular, of the Muisca People. Likewise, this text motivates the need to carry out exercises of recognition in Colombian society of the objective dimension of the indigenous cultural contribution within the construction of nationality.

### **KEY WORDS**

Tchunza (Hunza o Tunja), History, Law, Memory, Territory, normative orders, intercultural dialogue, interdisciplinary

dialogue, history of law, Xue Puyquy o Zocam Suaque, Lenaguaia, Hunzahúa, Faravita, Noncetá, Large Enclosure of the Sanctuaries,

Guatoque (río) Farfacá, Suhuzymuy, Cuca, Chyquy.

## INTRODUCCIÓN

La imposición de las epistemologías del vencedor con su gran propósito de falsear la Memoria de los vencidos y el consecuente desconocimiento de las sociedades originarias de América ha significado que una parte fundamental de la historia precolombina continúe oculta e, igualmente, ha determinado el estudio del derecho desde la perspectiva eurocéntrica, como ciencia y como institución impuesta por conquistadores y colonizadores, no solo en el pasado sino, también, en el presente; como otro “epistemicidio”.

Pero, si escuchamos a los pueblos originarios del continente, quienes nos vienen diciendo desde la conquista castellana que la historia y el derecho están escritos en el territorio y en el conocimiento de sus sabios, una ciudad como Tunja, situada en el territorio ancestral de los Muisca, habitado por los Hoas y Psihipkuas (jefes políticos) y por *Chyquys*, médicos sacerdotes, guías espirituales o sabedores, no puede dejar de profundizar los estudios históricos sobre el derecho a partir del reconocimiento y la re-significación del territorio ancestral.

Se plantea que la ciudad registra la existencia de lugares míticos, lagunas (*sieguaque*), centros ceremoniales o cucas, caminos o sunas, moyas y piedras pintadas, que pueden ayudar a complementar o a controvertir las investigaciones existentes sobre los órdenes sociales y jurídicos de los Muisca. Por consiguiente, la universidad y la ciudad tienen que convertirse, también, en otros y significativos “territorios contenedores de memoria”.

Por consiguiente, se busca abordar el reconocimiento del medio geográfico y el estudio del contexto cultural Muisca como fórmula para reconocer y re-significar los territorios vinculados con sus mitos y ritos, para luego establecer las posibles relaciones entre Mito, Territorio y Norma, y que pueden ser el fundamento de sus órdenes normativos (morales y jurídicos), caracterizados por sus leyes de origen, por un culto general al cosmos, a la naturaleza y a la fecundidad de la tierra y de los seres, por el restablecimiento del equilibrio vital y por la relación consigo mismo, con los demás y con el entorno.

No se pretende mostrar el derecho de una civilización uniforme y desde la *episteme* de Europa, como lo narra la historia oficial, sino realizar análisis de los universos normativos de una sociedad precolombina desde *Muyquyguamox, la tierra de los hijos de la gente*, desde el territorio de la Tchunza Muisca, Hunza, Tunja, a través de diálogos interculturales con los conocedores de la Memoria precolombina.

Por esto, el aporte de las posibles relaciones entre Historia y Memoria es significativo, pues permite una aproximación a los conceptos de memoria individual, memoria colectiva y memoria histórica como huella, recuerdo, lugar colectivo, imagen, representación, conmemoración, reconfiguración, re-significación, etc., con miras a profundizar en el estudio de la historia del derecho precolombino como creación cultural propia, desde la construcción social del recuerdo, desde las teorías del recordar.

Lo anterior nos permite advertir que no hay una manera inocente de trabajar el pasado, pues cada quien aborda el campo histórico como resultado de su manera personal de ver el mundo, de aprehender y de vivirlo, lo cual hace problemático definir qué es objetividad en la historia y qué es verdad histórica; sin embargo, y como habitantes de Boyacá (cercado de mantas) se sugiere tomar el tejido (texto) como posibilidad de registrar las

varias maneras de escribir la historia, concebida como realidad, como narración o como ciencia.

## 1. HISTORIA Y MEMORIA

Por consiguiente, se hace necesario conocer las diversas intencionalidades, versiones y análisis de la sociedad en el tiempo, las distintas maneras de acercarnos a la Historia y a la Memoria: aquellas impregnadas de la creencia en un mundo moral, que permiten que cada individuo histórico sea medido solo conforme a sus propias normas; las que defienden la comprensión objetiva de la historia y la realidad; las concepciones, especialmente europeas y estadounidenses del siglo XX, que continúan con su interés de colonización epistemológica y las escuelas de estudios culturales, especialmente las epistemologías del sur (Boaventura de Sousa Santos), que han encontrado un área común en la práctica de diálogos interculturales e interdisciplinarios, planteando un relativismo histórico que contempla múltiples manifestaciones de la cultura.

Es aquí donde nos encontramos ante los diferentes elementos teóricos y metodológicos en el estudio de las relaciones entre Historia y Memoria: los planteados por Marc Bloch, Jacques Le Goff, Edward Palmer Thompson, Pierre Nora y Maurice Halbwachs, entre los europeos y por Boaventura de Sousa Santos, Enrique Florescano, Gonzalo Sánchez, Armando Suescún, Germán Villate Santander, Helena Pradilla Rueda, Abel Martínez Martín, Pablo Felipe Gómez y otros, como iberoamericanos o colombianos.

Marc Bloch nos presenta la Historia como objeto de conocimiento en su función práctica y la Memoria como huella; Le Goff, al preguntarse por el uso público de la historia nos motiva a cuestionarnos acerca de cómo se construyen los hechos históricos y de qué formas han sido transmitidos; Thompson, a su vez, muestra las experiencias vividas por las clases subalternas, obreras, campesinas, etc., a través de las tradiciones populares

y cómo los actores sociales construyen espacios colectivos, mediante los conceptos de Memoria Colectiva y Representaciones Sociales, indagando por qué, qué, cómo y para qué de dichas representaciones.

Pierre Nora, cuando nos sitúa en los “lugares de la Memoria”, habla de la necesidad de recrear un espacio en el cual se posibilite la creación de una identidad colectiva, en la cual le corresponde al historiador la función específica de ejercer su crítica a la memoria, para no caer en el “terrorismo del recuerdo” ni dejarse afectar por un “fetichismo sacralizador” que ignore la significación de lo rememorado (Cohen, 2012:12).

Maurice Halbwachs, mediante el concepto de *reconstrucción*, facultad psíquica de cada uno de nosotros que actúa apoyándose en “*marcos*” de referencias sociales, unos generales (espacio, tiempo, lenguajes) y otros específicos (como el familiar, el religioso y el de clase, por ejemplo) y que le dan una dimensión colectiva a la memoria (Cohen, 2012:4). Halbwachs refiriéndose al contexto social de la memoria, plantea que las sociedades, a través de la búsqueda de un sentido de continuidad con el pasado, pretenden promover un compromiso grupal al simbolizar sus valores y aspiraciones, de acuerdo con los objetivos políticos del presente.

Luego de conocer las corrientes de pensamiento europeas sobre la memoria se pasa al sentí-pensamiento colombiano e iberoamericano. Y es que para acercarse a una historia del derecho no impuesta, ni falseada, es necesario plantear como aspecto fundamental la construcción social de la Memoria y sus usos, de acuerdo con las múltiples tensiones entre la memoria del vencedor y la memoria del vencido. De ahí que el tema de la memoria no sea solo nuestro pasado, sino también nuestro futuro. Como plantea Gonzalo Sánchez Gómez “... al enorme poder de la memoria nativa –con tantos recursos para la actualización inmediata–, las empresas colonizadoras europeas respondieron, cuando no con la destrucción y aniquilamiento

de los portadores de esa memoria, con la suplantación de sus referentes y sus modos de transmisión, en medio de múltiples formas de resistencia, hibridación o camuflaje.

El impacto sobre la memoria es considerado por Enrique Florescano como una de las grandes catástrofes de la Conquista en tanto demolición inmisericorde de templos, monumentos e instituciones. Esta confiscación del pasado indígena adopta múltiples formas: destrucción-expropiación de los fundamentos materiales de su civilización: cerámicas, tumbas, estatuas, pero también destrucción de sus fundamentos culturales, ya sea mediante la evangelización que se superpone a la memoria mítica; mediante la sustitución de su lengua, rompiendo sus estructuras comunicativas; o mediante el saqueo del oro que, recordémoslo, no tenía ninguna equivalencia mercantil sino funciones estéticas, rituales y simbólicas; supresión, en fin, a través de la forma ilustrada de la escritura y el avasallamiento cultural, o a través del recurso aparentemente neutro de la omisión” (Sánchez Gómez, 2000: 23).

La materialización de la memoria debe asumirse como tarea colectiva, para poder hacerle justicia a los secularmente excluidos, a los olvidados, a los suprimidos y, así, lo local, lo regional y lo nacional puedan ser reconstruidos “desde la sociedad en su diversidad y que el reconocimiento a la diversidad no se vuelva subterfugio para invisibilizar las desigualdades” (Sánchez Gómez, 2000: 29).

## II. MEMORIAS, IDENTIDADES Y ETNOGRAFÍA

Para una investigación sobre historia del derecho muisca, el hecho de que los universos normativos de ese pueblo no sean solo evocación distante del pasado, sino preocupación y ocupación en el presente, se complejiza y enriquece cuando el Pueblo Nación Muisca Chibcha de Tchunza (Tunja) opta por recomponer la identidad étnica de sí mismos, de sus familias, organizarse y decir: “estamos en el tiempo del Despertar Muisca,

estas son nuestras leyes de origen, estas nuestras narrativas estructurales y teleológicas, este nuestro proyecto etno-político”, como lo plantea Xieguazinza Ingitiva Neusa, Gobernador Muisca de Tunja en los círculos de la palabra realizados en el Suhuzymuy (Uptc) desde el año 2009.

Por lo expuesto, la comprensión de las relaciones entre Memorias, Identidades y Etnografía aporta claridad y complementariedad, tanto por profundizar en las escuelas en el estudio de la memoria, como por obligar a precisar los conceptos de Memoria social, Memoria cultural; Memoria e Identidades y Etnografías de la memoria, por lo cual su correcta comprensión enriquece los estudios de Historia del derecho.

Acerca de las escuelas que han estudiado la Memoria, se parte del contexto social de la Memoria de Halbwachs (funcionalismo), para pasar a la “invención de la Tradición” mediante la cual Eric Hobsbawm plantea que el pasado es moldeado al servicio de intereses dominantes y cómo nuevas tradiciones y rituales públicos son “inventados” con el fin de crear nuevas realidades políticas (presentismo), y, luego de este, avanzar hacia las “dinámicas de la Memoria” de Bárbara Mitzval, hacia la Memoria Popular como “lugar de luchas” en los Estudios culturales de Stuart Hall y hacia las representaciones de resistencia en Zygmunt Bauman, a través del análisis de sus enfoques y de sus tesis, de sus puntos críticos y de sus incidencias en las ciencias sociales, todos los cuales enriquecen el trabajo de investigación, pues determinan el topoi europeo para desarrollar la hermenéutica diatópica, mediante ecología de saberes y traducción intercultural, con las corrientes iberoamericanas de las Epistemologías del Sur.

A propósito, en relación con las dinámicas de la Memoria y de los campos de negociaciones, las visiones de las dinámicas de la Memoria, según Mitzval, y de los tejidos de Memoria, de los Mamos de la sierra nevada de Santa Marta, de los pueblos indígenas de Colombia y del Pueblo Muisca, ayudan a definir los límites del poder de los actores sociales para mostrar el

pasado de acuerdo con sus propios intereses y de qué forma su Memoria refleja sus valores. Lo anterior conlleva a que en torno a la Historia del derecho Muisca se posibilite profundizar acerca de las identidades y los sistemas de significación y a tratar de comprender no solo cómo los actores usan el pasado, sino además cómo ese pasado está soportado en el presente.

Al emerger un proyecto de identidad colectiva desde una renovada cosmovisión y modos de vida indígenas, como lo es el “auto-reconocimiento” del Pueblo Nación Muisca-Chibcha, surge otro proceso de negociación, cambian también las actividades de recolección, los actos tendientes a establecer relaciones con los tiempos y entidades del pasado, y consecuentemente, cambia la “narración”.

Precisamente, el enfoque narrativo reconoce el carácter temporal de las identidades, apuesta por analizarlas en términos de momentos constitutivos y transformadores, cuenta una historia del pasado y sobre las relaciones de dicho pasado con el presente, de forma tal que la Memoria es entendida como producto contingente de acciones sociales y políticas, como desarrollo procesual e interactivo, inestable y fluctuante.

### **III. MEMORIA, TERRITORIO Y NORMA**

Las ciudades y los pueblos son grandes concentraciones de memoria. En su tejido y en sus edificaciones se evidencia y se oculta al mismo tiempo el pasado de la ciudadanía (Saldarriaga, 2000: 164). Se propone ahora tejer la memoria Muisca de Tchunza. Para esto, se entiende memoria, en términos culturales, como la posibilidad de dejar huellas, rastros, obras, ideas, de la presencia humana en un mundo cambiante. O “como repertorio de imágenes, costumbres, valores, objetos y espacios, construido con trazos de lo que sucedió y es susceptible de desaparecer. El efecto de su desaparición es amplio y extenso y repercute en la estructura cultural de una comunidad, en su presente y su futuro” (Saldarriaga, 2000: 164).

En tal sentido y reconociendo la memoria como ejercicio de construcción de narrativas individuales y comunes, se ha sugerido en la investigación sobre Historia del Derecho Muisca el uso de topónimos en muyscubún, lengua muisca, de forma tal que los lugares determinantes para comprender sus universos normativos por estar asociados a mitos y ritos puedan ser nombrados con un criterio de nominación distinto al que impuso la conquista, la distorsión y el olvido.

Precisamente, se parte de un nombre absurdo para uno de los observatorios astronómicos más importantes de América precolombina: Cojines del diablo o del Zaque (¿para qué sirven los cojines?); por eso, con miras a conocer cómo animan las comunidades las narrativas sobre el territorio, se observa que el Pueblo Nación Muisca Chibcha lo llama Sue Puyquy (corazón del sol) rememorando la ley de origen de Tchiminigagua como el primer hijo, hijo de la Madre Abuela Bague, y la ley de origen de Bochica, el sol y las ordenanzas; mientras que los Mamos de la sierra nevada de Santa Marta lo nombran Zocam Suaque (Observatorio solar del Zaque) para definir una norma de relación con el entorno, con las piedras (jicaque), consistente en “no tocar, no pisar”, como lo manifiesta el Mamo mayor Bunkuanarun: “en el pensamiento de los ancestros mayores las piedras tienen derechos, que son seres vivos y eso nosotros lo sabemos leer, ellas tienen un significado, un código: la naturaleza tiene derechos sobre los hombres” (Santos Curvelo y Mejía Botero, 2010: 22-23).

Xue Puyquy (corazón del sol) o Zocam Suaque (observatorio solar del Zaque) se asocia a Tchiminigagua (luz de luz, pulpa de luz) y a Bochica en el culto solar, en la energía vital, en lo normativo.

Esto nos permite observar las nuevas narraciones unidas al concepto de Territorio como contenedor de la memoria, que invitan a observar la etnicidad muisca como un proceso de construcción de identidad y memoria colectiva, lo que representa un valioso aporte al estudio de la Historia del Derecho, a partir

de re-significaciones de lo precolombino, como lo registra el libro *Los Chyquys de la Nación Muisca Chibcha* de Pablo Felipe Gómez Montañez (Gómez Montañez, 2009).

Se puede, también, referenciar a Lenaguaia o Pozo de Hunzahúa como Territorio asociado a la Memoria, a los mitos de Tchiminigagua y de Bachué, y a las normas, ya que está relacionado con el mito de Hunzahúa, pues trata sobre aspectos normativos en torno a las relaciones con la naturaleza, con la madre y con las mujeres del tybyn, con los otros y consigo mismo, en especial las prohibiciones sexuales, como bien lo destaca Abel Martínez Martín citando a Joan de Castellanos: El legendario cacique Hunzahua huye de Tunja, con su hermana Noncetá, expulsados de su comunidad por el incesto cometido, la norma Muisca era clara al respecto: “*El que tuviese cuenta con su madre,/ con hija, con hermana, con sobrina,/ que son entre ellos grados prohibidos,/ que lo metiesen en un hoyo de agua/ angosto, con obscenas sabandijas/ y lo cubriesen con una gran losa/ do pereciese miserablemente,/ y ellas pasarán por la misma pena.*” (Martínez Martín, 2010, 81-82).

Lenaguaia (vientre de la madre) nos cuenta que **Unsáua o Hunzahúa**, zaque de Unsá, Tchunza o Hunza, se enamoró de su hermana **Noncetá**, contrariando las leyes dejadas por los mayores que prohibían relaciones incestuosas. Su madre, **Faravita**, al enterarse, tratando de golpear a sus hijos, le dio con un palo a una vasija de chicha, que al romperse corrió en abundancia formando esta laguna. Los hermanos tuvieron que huir de su pueblo perseguidos por los dioses, quienes los convirtieron en dos grandes piedras en el río **Funza** o Bogotá, cercanas a la caída del Salto del Tequendama” (Santos Curvelo y Mejía Botero, 2010: 82).

El mito de **Unsáua o Hunzahúa** guarda relación con una norma del derecho muisca que determina la prohibición del incesto y la obligación de matrimonio exogámico, por lo que el nombre del territorio: Lenaguaia (vientre de la Madre) evoca el cumplimiento de leyes de origen, la de Tchiminigagua como

el primer hijo y la de Bachué, la luna, la faphcua (chicha) y la mujer acompañante: Madre y Esposa.

Sin embargo, las voces colonizadoras y colonizadas de Tunja, absurdamente lo nominarán el “Pozo de Donato”, debido a que el corrupto funcionario virreinal Jerónimo Donato de Rojas trató de desocuparlo varias veces, buscando sin resultados, las ofrendas o pagos al pozo mítico, y que para los ojos de la codicia, tan comunes en las burocracias virreinal y republicana, eran los tesoros de los zaques u hoas.

Igualmente, lo que en el Acta de fundación hispánica de la muy Noble y Leal ciudad de Tunja, del 6 de agosto de 1539, se llamó “las cuadradas de Porras”, se sugiere nombrarlo como Chunsuaque Goranchacha (templo de Goranchacha, hijo del sol) como territorio asociado a la cuarta ley de origen: el despertar del guerrero solar. Como lo consigna el libro *Los Chyquys de la Nación Muisca Chibcha: Ritualidad, re-significación y memoria*: “... Goranchacha representa al gran guerrero muisca, cuyo espíritu es quien confronta y pone a prueba la fortaleza espiritual de los miembros de la comunidad actual. Uno de los cánticos más usados en las ceremonias para “despertar al guerrero muisca” dice: *Gorancha Goranchacha, Gorancha, Goranchacha, Gorancha Goranchacha ata guecha ye muyesc*, que traduce: “Gorancha Goranchacha... primer gran guerrero del camino de la gente”. “...Su arquetipo es el del guerrero luchador, fuerte y sagaz, condiciones que los chyquys resaltan del muisca actual para su resistencia y reconocimiento. Los Chyquys por medio del mambo y el uso del tabaco, inician a aquellos que comienzan su auto-reconocimiento y, según ellos, los “revisan espiritualmente” para ver si cumplen o no con las condiciones antes expuestas” (Gómez Montañez, 2009: 97-98).

Con esta narrativa, Chunsuaque (templo de) Goranchacha se re-significa como lugar mítico asociado con el hijo del sol y territorio de los *Chyquys* Muisca, médicos-sacerdotes que tienen a su cargo la normatividad de las relaciones familiares y sociales, “la determinación de lo que se prohíbe y de lo que se permite,

guardián del equilibrio del universo, su trabajo es poner orden donde está el caos, y la enfermedad es una manifestación de este desorden. Es el conocedor que tiene el mapa del mundo y del tiempo, permitiendo que las comunidades tengan un lugar y un momento en el universo, es el sabio que toda sociedad requiere para que le diga cómo es el mundo, de dónde se viene, cómo eran las cosas, en dónde se está, para dónde se va” (Páramo, 2004). Al re-significarlo no solo se supera la eurocéntrica deformación histórica, sino que se comparte una narrativa que busca la conexión de su presente con una historia de larga duración. Larga duración que posibilita su coherencia y el vínculo con el presente.

De acuerdo con los anteriores referentes, el estudio de las etnografías de la memoria nos permite observar cómo en los procesos de identidad étnica muisca se construyen campos de producción de verdad a partir de categorías, conceptos y momentos temporales aparentemente contradictorios. Igualmente, nos lleva a observar la existencia de una red étnica, entendida como una red de alianzas, colaboraciones, conflictos y negociaciones, influida por fuerzas de orden histórico –externas e internas– y, a su vez, estructurantes y promotoras de historia por las transformaciones que suscitan en el campo etnopolítico.

Por último, a partir de las diversas concepciones acerca del territorio en los diferentes tiempos históricos de la ciudad, se propone desde la universidad se desarrollen diálogos en torno a preguntas pertinentes sobre los lugares de memoria de Tunja, en relación con su poblamiento, con el Derecho, con sus normas, las pasadas, las presentes y las futuras, normas urbanísticas que sean la burla de los derechos naturales o ambientales. Preguntas en relación con ¿qué se valora? ¿quién lo valora? ¿qué símbolos se quiere mostrar? ¿Quién los selecciona? ¿Con qué criterios? ¿Quiénes socializan en esos lugares? Diálogos de ciudad, bien como Hicha Guaia (madre tierra), como Gue (casa) o Ca (cercado), como Santuario, lugar sacro o ceremonial, como trofeo de conquista, como reliquia del pasado, como monumento-documento, como objeto digno de preservación

para la construcción de proyectos locales, regionales o nacionales, o bien como reinención de los símbolos para la exaltación de lo popular en la posmodernidad.

En torno al territorio de Tchunza (Hunza o Tunja) y a su territorialidad, es necesario cuestionarse no solo acerca del significado que tuvo en diferentes tiempos históricos y del sentido que tienen hoy para sus habitantes los lugares relacionados con la Memoria Muisca, sino también sobre el impacto ambiental causado por el crecimiento de la ciudad, la pérdida de sus fuentes hídricas, la devastación de sus humedales y de sus zonas de páramo asociadas con la cosmovisión nativa, como ejercicio de arqueología del paisaje.

Precisamente, un significativo logro de las relaciones propuestas para una Historia del Derecho Muisca, desde Boyacá, desde la “tierrita”, es la generación de visitas a los lugares, caminatas de pedagogía nómada, como lo planteara Germán Zabala Cubillos, caminatas y diálogos *in situ* asociados con los sentidos y las valoraciones sobre Tunja y, especialmente, sobre los significados y los usos culturales del Territorio concebido como lugar mítico, sagrado, ceremonial, lo que en la lengua de los Muiscas (muyscubún) se llama Xue Puyquy o Zocam Suaque (Cojines del Zaque), Lenaguaia (Pozo de Hunzahúa), Farfacá, Cercado Grande de los Santuarios (UPTC), Chunzuaque (templo de) Goranchacha, Jicaques (piedras), Moyas y Pictografías del Guatoque (río) Farfacá o Garbaquedaque, los Guaques (cerros) las Cucas, las Sunas, etc.

Igualmente, es indispensable pensar autocríticamente y actuar respecto de la destrucción, el ocultamiento o la deformación de lugares ancestrales por el proceso de urbanismo, y analizar qué tanto queda de la idea traída por los españoles de que la ciudad cuadrículada representa el orden urbano por medio del damero, como escenario de representación del poder y de control del territorio, idea que desprecia la forma de poblamiento en granjas dispersas de los Muiscas, de las que nos

habla Orlando Fals Borda en *el Hombre y la Tierra en Boyacá* (Fals Borda).

Y en relación con los mapas, los ríos, las piedras, moyas y pictografías como conjuntos de representaciones que registran su transcurso y donde, a través de paisajes, lugares e imágenes, se pueda cuestionar la forma cómo han sido tratados los lugares arqueológicos del área rural, cómo ha sido desvirtuada u ocultada su memoria, y reflejada la sociedad que ha construido y destruido la ciudad y el campo, así como destruyen y construyen, promulgan e incumplen, las normas que la rigieron y que la rigen.

Esto nos lleva a analizar las relaciones entre la historia colonial-nacional y la Memoria-historia nativa, y brinda elementos para desarrollar diálogos interculturales y debates académicos que enriquezcan las investigaciones en historia del derecho que se adelantan, pues permitiría mostrar que la transformación de los significados coloniales en el marco de luchas locales por la auto-determinación (étnicas, académicas o jurídicas), puede estar acompañada por una práctica arqueológica pública, reflexiva y comprometida, como la desarrollada desde hace décadas por el Museo Arqueológico de Tunja – Uptc, y registrada en textos fundamentales para resignificar el territorio y la ciudad, como *Tunja Prehispánica* de Germán Villate y *Catálogo de Pictografías, Moyas y Rocas del Farfacá de Tunja y Motavita, Boyacá* (Colombia) de Helena Pradilla Rueda y Germán Villate Santander.

También, se llama la atención sobre el papel de las disciplinas históricas para enmascarar y distorsionar las diversas Memorias de los vencidos, al registrar que: “La historia impuesta por los colonizadores no borra, simplemente, la historia de los colonizados. Lo que la historia colonial hace es mucho más perverso (y efectivo): distorsiona, confunde, agrupa. El colonialismo no destruye tanto como construye; esa construcción es insidiosa y, ciertamente, más efectiva que la simple destrucción. El universo simbólico de las historias conquistadas

nunca es el mismo después de la intervención de la máquina colonial. Las disciplinas históricas profundizaron este proceso. La arqueología, por ejemplo, contribuyó a la alienación de las historias nativas al cortar los lazos entre las sociedades indígenas contemporáneas y los referentes materiales que el conocimiento experto agrupa bajo el nombre “registro arqueológico.” Lo hizo de dos maneras: negando los significados nativos y apropiando esos referentes, infundiéndoles nuevos significados para una historia colectiva (usualmente llamada *nacional*) construida sobre una dicotomía que celebra a las sociedades nativas del pasado mientras condena a sus contrapartes contemporáneas” (Gnecco y Hernández, 2008: 86-87).

Para no continuar negando los significados nativos se plantea asumir una posición dialógica con quienes se reconocen Muisca por *Memoria del Territorio* y reconocer los rasgos particulares de la sociabilidad, la cultura y el derecho en Tunja en las diferentes épocas: precolombinas, coloniales y republicanas, valorar la herencia y entendernos como constructores de un modesto eslabón de una cadena milenaria. Contribuir a la búsqueda de los lazos que tendieron nuestros mayores, ser responsables del uso de unos espacios sagrados para los ancestros prehispánicos, dimensionar su acervo cultural y dejar un testimonio de la inquietud espiritual para lo venidero, son formas correctas de haber pertenecido a esta ciudad entrañable y de preservar su memoria (Villate, 2002).

Como el pasado es un residente permanente en la ciudad, aun cuando su presencia no es siempre evidente, desaparece y reaparece cada día, unas veces como huellas y vestigios, otras como edificaciones y espacios cuya presencia material es de por sí memoria, otras como hábitos y costumbres arraigados en el inconsciente ciudadano, nada mejor que reconocer que Tunja, como toda ciudad, ha sido construida y reconstruida sobre las capas superpuestas de su memoria (Villate, 2002).

A pesar de que nuestras ciudades en la actualidad sean más espacios de exclusión que de inclusión, de que se prefiera

el urbanismo desenfrenado a la protección del patrimonio arqueológico, a pesar de que se privilegien los mercados sobre las personas, haciendo que los procesos crecientemente automáticos de producción y expansión urbana desaljen a las metas humanas a cuyo servicio debían estar, acompañar los estudios sobre Historia del Derecho con categorías como Memoria, Territorio y Norma podría generar nuevas dinámicas sociales, nuevas investigaciones y eficaces disposiciones institucionales que posibiliten a quienes hoy habitamos la ciudad, como lo planteó Germán Villate Santander en Tunja prehispánica: “... asumir el papel de herederos de un legado cultural que hemos de entregar enriquecido a quienes nos sucedan o elegir la arrogancia de afirmar que la historia apenas empieza con nosotros y que la ciencia se construyó apenas en la última noche. En los dos casos habrá tendido un puente hacia los tunjanos del futuro y habrá intervenido el que nos tendieron los mayores; habrá tocado la identidad de la ciudad y habrá dejado testimonio del talante espiritual de nuestra generación. Es esa la dimensión de la elección” (Villate, 2002).

## BIBLIOGRAFÍA

Cohén, Aron. 2012. *Historia y Memoria colectiva*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

[http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/489trabajo.pdf](http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/489trabajo.pdf)

Gnecco, Cristóbal and Carolina Hernández. 2010. La historia y sus descontentos: estatuas de piedra, historias nativas y arqueólogos. In *Pueblos indígenas y arqueología en América Latina*, edited by C. b. Gnecco and P. Ayala Rocabado. Bogotá: Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales, Universidad de los Andes.

Gómez Montañez, Pablo Felipe. 2009. *Los Chyquys de la Nación Muisca Chibcha: ritualidad, re-significación y memoria*. Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes.

- Martínez Martín, Abel Fernando. 2010. Cultura y salud prehispanicas, Tunja: Academia Boyacense de Historia, Colección Ruta del Bicentenario.
- Páramo, Guillermo. 2003. La lógica paraconsistente y el mito chamánico. En James, A. J. y Jiménez A. (Eds.) Chamanismo. *El otro hombre, la otra selva, el otro mundo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Pradilla, Helena, Villate, Germán. 2010. Catálogo de pictografías, moyas y rocas del Farfacá de Tunja y Motavita. Tunja: Uptc – Gobernación de Boyacá.
- Pradilla, Helena, Villate, Germán, Ortiz, Francisco. 1995, Arqueología del Cercado Grande de los Santuarios, En: Boletín Museo del oro, Número 32-33, Bogotá: Banco de la República.
- Sánchez Gómez, Gonzalo. 2000. “Memoria, museo y nación” en *Museo, memoria y nación*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Saldarriaga, Alberto. 2000. Imagen y memoria en la construcción cultural de la ciudad, en *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Santos Curvelo, Roberto y Mejía Botero, Fabio (Compiladores). 2010. *Mensajes de la Madre Tierra en territorio Muisca. Ceremonias de pagamento y visita a lugares sagrados por Mamos de la Sierra Nevada de Santa Marta para el primer encuentro de saberes ancestrales en Bacatá*. Bogotá: Impresol Ediciones.
- Villate Santander, Germán. 2002. *Tunja prehispanica*. Estudio documental del asentamiento indígena en Tunja, Colección Estudios Sociales y Culturales para la mujer y América latina. UPTC-Colciencias. Tunja. 2002.

## CAPÍTULO IV

CONFLICTOS DEL TERRITORIO BOYACENSE  
DIVERSAS PROBLEMÁTICAS A LAS QUE SE  
ENFRENTAN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS  
EN COLOMBIA



Lorena Andrea Estupiñán Pedraza \*  
Jesús Israel Poblador Poblador \*\*  
Mady Juliana Montaña Ruíz \*\*\*

## **Tensiones entre grupos humanos organizados a nivel sub-nacional, como una característica de la construcción de los sistemas jurídicos a nivel global. El caso colombiano.**

### **SUMARIO**

*Introducción, I. La tensión, a manera de estudio de caso. II. Pluralismo jurídico. III. Pluralismo jurídico, derecho internacional y pueblos originarios. El caso colombiano. Conclusiones. Bibliografía.*

- 
- \* Internacionalista – Politóloga, Magíster en Educación. Opción: Políticas públicas y gestión, Investigador principal. Como profesional en Ciencia Política, ha desarrollado una investigación que tiene como núcleo los problemas sociales con enfoque territorial. En este proceso, elaboró un análisis contextual que le permitió verificar la inclusión de la variable territorial en la construcción de los planes de desarrollo departamentales. Esto se justificó en la intención investigativa de mostrar a la provincia como unidad territorial, histórico-funcional, para así repensar la construcción de las políticas públicas con énfasis en las necesidades particulares del territorio. En este sentido, y como segundo momento del proceso de investigación, elaboró una evaluación sobre la inclusión de los enfoques diferenciales en la construcción de política pública educativa. En este sentido, bajo el método sistemático, se ha incluido la variable territorial y humana para la evaluación de la pertinencia de las políticas públicas. Esta experiencia y los productos elaborados, permiten verificar un conocimiento particular la investigación y divulgación sobre problemas propios del departamento, sus territorios y sus pobladores.
- \*\* Doctor en Historia, Co-investigador. En su rol como administrativo docente, ha adquirido y perfeccionado habilidades en gestión de personal, en gestión administrativa y financiera que permitirán el éxito del proyecto gestionando la logística tanto de transporte, alimentación y estadía de los investigadores en la población de Cubará, Boyacá. Aunado a esto, su labor como académico y el proceso investigativo desarrollado durante sus estudios de Maestría y sus estudios Doctorales, le dotan de las herramientas metodológicas adecuadas para el desarrollo de los objetivos planteados. Lo anterior se fortalece, debido al acercamiento que ha hecho con la comunidad sujeto de este estudio y respecto de la cual, mediará para los permisos de acceso con las autoridades indígenas locales y el asesor jurídico de la comunidad, esto representa un valor singular para el proyecto.
- \*\*\* Abogada, Magíster en Derecho Administrativo Co-investigador. Como ponente del conversatorio “Reflexiones sobre el proceso de responsabilidad fiscal” tuvo la posibilidad de hacer un primer acercamiento, como investigadora, a los retos que afronta el estado en el marco del cumplimiento de constitución y la ley. Este proceso investigador continuó con el estudio de las “Instituciones Políticas: cambios sociológicos y normativos” a través del análisis del papel de las instituciones públicas frente a las políticas inclusión de las personas con discapacidad. En el marco de este nuevo momento como investigadora, me he desempeñado también como capacitadora en los comités municipales de discapacidad a nivel departamental. Esta labor de capacitación y los productos elaborados de proyección social, permiten verificar un conocimiento particular en trabajo con comunidad y en dominio de problemas de investigación socio-jurídicos del área constitucional. Correo de contacto: mjuliana01@gmail.com

## RESUMEN

En el marco del primer proyecto del Laboratorio de derechos fundamentales del programa de Derecho de la Universidad Santo Tomás, proyecto titulado “Retos del departamento de Boyacá frente a la cohabitación del sistema jurídico de la Comunidad Indígena U´wa y el ordenamiento jurídico pluralista del Estado colombiano”, la siguiente ponencia relatará a grosso modo, las tensiones entre grupos humanos organizados a nivel sub-nacional, como una característica de la construcción de los sistemas jurídicos a nivel global. Esta ponencia se enmarca en el primer objetivo de la investigación que es “Reconocer la dimensión simbólica y estructural del derecho actual en el marco de conceptos como plurinacionalidad, interculturalidad, postcolonialidad, neoterritorialidad globalización desde abajo” (Estupiñán, Poblador & Montaña, 2017, p. 24).

Para el desarrollo de este objetivo se apela al Método Sistemático, el cual “se ocupa de ordenar los conocimientos agrupándolos en sistemas coherentes (estudiando) las formas en que se ordenan en un todo, [...] de manera que resulten claras las relaciones y dependencias recíprocas de las partes componentes del todo.” (Ponce De León y Armenta, s.f. p. 68) En este caso la relación será entre el grupo sub-nacional organizado (las comunidades indígenas y/o la jurisdicción indígena), y el sistema jurídico global (el derecho de los derechos humanos) en el marco de un estado pluralista (Colombia). Y para esto “Las técnicas que hacen posible una mejor aplicación de este método, son la de captura y sistematización de datos, casos y procesos; y las de análisis y presentación de información que serán analizadas en este estudio”. (s.f. p. 68) En este caso se analizará y presentará el concepto de pluralismo jurídico y el derecho en las minorías indígenas, el derecho internacional y el ordenamiento jurídico Colombiano.

## **PALABRAS CLAVE**

Pluralismo jurídico, comunidad uwa, derecho de minorías, jurisdicción indígena, sistema jurídico global.

## **ABSTRACT**

Within the framework of the first project of the Fundamental Rights Laboratory of the Law Program of the Universidad Santo Tomás, project entitled “Challenges of the Department of Boyacá against the cohabitation of the legal system of the U’wa Indigenous Community and the pluralistic legal system of the Colombian State “, The following paper will relate grosso modo, the tensions between human groups organized at the sub-national level, as a characteristic of the construction of legal systems at the global level. This paper is part of the first objective of research and is “Recognize” the symbolic and structural dimension of the right “current in the framework of concepts such as plurinationality, interculturality, postcoloniality, neoterritoriality” globalization from below “(Estupiñán, Poblador & Montaña , 2017, p.24). For the development of this objective, we appeal to the Systematic Method, which “deals with ordering knowledge by grouping them into coherent systems (studying) the ways in which they are ordered in a whole, [...] so that relations and dependencies are clear reciprocal of the component parts of the whole. “(Ponce De León and Armenta, sfp 68) In this case the relationship will be between the organized sub-national group (indigenous communities and / or indigenous jurisdiction), and the global legal system ( the right of human rights) within the framework of a pluralist state (Colombia). And for this “The techniques that make possible a better application of this method, are the capture and systematization of data, cases and processes; and those of analysis and presentation of information that will be analyzed in this study. “(s.f. p.68) In this case, the concept of legal pluralism and law in indigenous minorities, international law and the Colombian legal system will be analyzed and presented.

## KEY WORDS

Legal pluralism, Uwa community, minority rights, indigenous jurisdiction, global legal system.

## INTRODUCCIÓN

Para el desarrollo de este escrito se apela al *Método Sistemático*, el cual “se ocupa de ordenar los conocimientos agrupándolos en sistemas coherentes (estudiando) las formas en que se ordenan en un todo, [...] de manera que resulten claras las relaciones y dependencias recíprocas de las partes componentes del todo”. (Ponce De León y Armenta, s.f. p. 68) En este caso la relación será entre el grupo sub-nacional organizado (las comunidades indígenas y/o la jurisdicción indígena), y el sistema jurídico global (el derecho de los derechos humanos) en el marco de un estado pluralista (Colombia). Y para esto “Las técnicas que hacen posible una mejor aplicación de este método, son la de captura y sistematización de datos, casos y procesos; y las de análisis y presentación de información que serán analizadas en este estudio”. (s.f. p. 68) En esta caso se analizará y presentará el concepto de pluralismo jurídico y el derecho en las minorías indígenas, el derecho internacional y el ordenamiento jurídico Colombiano.

### 1. LA TENSIÓN, A MANERA DE ESTUDIO DE CASO

Tal y como lo señala Javier Ocampo Gómez, el pueblo U'wa, en el año de 1537 prefirió el suicidio colectivo, antes de dejarse dominar por los invasores: muchos indios ascendieron al llamado “Peñón de los muertos”, cerca de Güicán, y desde allí, uno por uno, hombres, mujeres y niños se echaron al río Nevado que baja desde la Sierra y sigue la ruta debajo del Peñón, (2004 pp. 198-199). Dicho suicidio sería el resultado de la persecución sufrida durante la búsqueda de oro por la hueste hispánica del conquistador Hernán Pérez de Quesada (2006,

p. 84). Los dichos conquistadores, luego de tomar posesión del *Templo del Sol*, marcharon con rumbo al norte siguiendo la noticia de la famosa *Casa del Sol* lugar donde se encontraría el “tesoro dorado” de los Laches (p. 198).

Así, perseguidos, les fueron quitando el oro que tenían y los hicieron refugiarse en la Sierra Nevada y al no tener nada más que entregar, y ante la imposibilidad de los españoles de cesar en su empresa, el suicidio sucedió como “una protesta multitudinaria a la ocupación de los invasores con fiebre de oro” (p. 85) y como “arquetipo de resistencia frente al crimen de la conquista y de la dominación colonial” como también lo señala Javier Giraldo (1997, p. 25)

Dicho dominio, a pesar de la marcha de los españoles, ha mutado y el pueblo U´wa ha puesto nuevamente sobre la palestra la posibilidad de un suicidio colectivo. La fiebre de oro, ahora negro, ha hecho que desde el año 1995, los U´was hayan tenido que enfrentar al Estado colombiano y por intermedio de este a varias compañías multinacionales de exploración petrolera para evitar que dicha actividad se lleve a cabo en su territorio. La amenaza aparece de tanto en tanto como mecanismo de defensa de sus normas tal y como lo reseña el artículo “Will the U´was be forced to threaten to commit mass suicide again? “¿Serán los U´wa forzados a amenazar con cometer suicidio en maza otra vez?” publicado en el diario *The Guardian* en el año 2014.

“You must understand that to drill for oil is an extremely sensitive matter for us. We would be selling the blood of Mother Earth. We cannot do it. Our Father didn’t authorize us to do it. He didn’t authorize us to negotiate about it. Without Earth there is no life. It cannot be done. We want to know if Oxy will respect our law. If there is no solution, we have a history of suicide.” (Hill, 2014) (Ustedes deben entender que perforar por petróleo es un asunto extremadamente sensible para nosotros. Estaríamos vendiendo la sangre de la madre tierra. Nosotros no podemos. Nuestro padre no nos autoriza a hacerlo. Él no

nos autoriza a negociar acerca de esto. Sin la tierra no hay vida. Esto no puede ser hecho. *Nosotros queremos que la Oxy respete nuestras leyes*. Si no hay solución, nosotros tenemos una historia de suicidio.

Dicha amenaza, parece sin embargo, injustificada a los ojos de quienes perteneciendo al mismo Estado al que se integra el pueblo U'wa, no consideran que esa orden, la del suicidio de un grupo humano, pueda considerarse como una acción “jurídicamente” viable en un estado que establece que “El **derecho a la vida** es inviolable” (Asamblea constituyente, 1991, art. 11).

¿En qué medida, el Estado debe intervenir para evitar que tal acto suceda? ¿Por qué debe considerarse como parte de las leyes del pueblo U'wa la posibilidad de un suicidio colectivo aunque dicho hecho vaya en contra de lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos, al que se acoge Colombia? ¿Cuál es la verdadera comprensión de la normativa del pueblo U'wa, o de cualquier otro pueblo indígena colombiano y su vínculo con la normativa interna e internacional? ¿Cuán pluralista es el enfoque jurídico que enmarca la normativa nacional tal y como lo señala la constitución?

## II. PLURALISMO JURÍDICO

Para responder a estas preguntas, será necesario acercarnos brevemente al concepto de pluralismo jurídico. Esta propuesta permite identificar la existencia del derecho en subgrupos con independencia de la existencia de la concepción de la sociedad como un todo, de tal manera que no hay sociedad que tenga un único sistema legal co-existente, sino más bien tantos subsistemas como subgrupos existan. (Ianello, 2015, p. 772)

El pluralismo jurídico implica una relectura sobre el derecho. Según se establece desde una visión clásica, el sistema

jurídico como característica de los estados nacionales modernos, es uno solo y prima para el pueblo que se asienta en un mismo territorio. En tal sentido, el derecho es totalitario.

Toute société génère des ordres régulateurs divers et multiples, parmi lesquels figurent aux côtés de La grammaire, de la politesse, de la mesure du temps, de la morale ou de la mode, le droit (eh, oui Pourquoi pas le droit ?), Il y a cependant entre ce dernier et tous les autres une différence de degré qui me paraît tenir à sa vocation particulièrement totalitaire. Tout ordre régulateur possède ce caractère, mais sans doute dans une mesure moindre que le droit. Étroitement associé à la forme sans doute la plus formalisée du pouvoir, le droit ne peut être qu'un et **un seul** visant simultanément au totalitarisme interne et à l'autonomie vis-à-vis de l'extérieur ; ce double objectif trouve son expression parfaite dans le mot « souveraineté », lequel s'applique aussi bien à l'ordonnancement interne qu'à l'ordre externe. [Toda sociedad genera varias y múltiples órdenes reguladoras, entre las cuales aparecen al lado de la gramática, la cortesía, la medida del tiempo, la moral o la moda, el derecho (eh, sí ¿Por qué no el derecho ?); sin embargo, entre él y los demás existe una diferencia de grado que me parece debida a su vocación particularmente totalitaria. Cada orden reguladora posee este carácter, pero sin duda en menor medida que la ley. Estrechamente asociada con la forma de poder, probablemente la más formalizada, la ley solo puede ser una y solo apunta simultáneamente al totalitarismo interno y la autonomía vis-à-vis del mundo exterior; este doble objetivo encuentra su expresión perfecta en la palabra « soberanía », que se aplica también al orden interno como al orden externo.] (Vanderlinden, 1993, p. 576)

Y esto sucede, ya que el derecho a diferencia de otras « reglas » sociales, busca c) su certeza, que garantiza la seguridad jurídica; d) su permanencia, que se traduce en su tendencia a la estabilidad (Bernal, 2010, p. 15).

Entonces, los retos y tensiones de la contemporaneidad, exigen repensar dicho carácter permanente y totalitario, y así surgen las visiones pluralistas desde el derecho. Leopold Pospisil es uno de los abanderados junto con E. Adamson Hoebel en la elaboración de un marco conceptual acerca del pluralismo jurídico. En tal sentido, Pospisil, establece que existen niveles legales, cada subgrupo que funciona en una sociedad tiene su propio sistema legal el cual es necesariamente diferente en algunos aspectos de aquellos de otros sub grupos (...) consecuentemente, la totalidad de los principios incorporados en las decisiones legales de una autoridad de un sub-grupo social, constituye el sistema jurídico de este sub grupo social. (1967, p. 9)

Dichos niveles no son excluyentes ya que “an individual, whether a member of an advanced or a primitive society, is simultaneously a member of several subgroups of different inclusiveness (...) he is subject to all the different legal systems of the subgroups of which he is member” (1967, p. 9). Y en tal sentido si los individuos, la población sobre la que se ejerce la soberanía, pertenece a diferentes niveles legales en relación a sus roles sociales, no se puede negar la existencia de sistemas jurídicos plurales dentro de un mismo estado.

En tal sentido se inserta lo establecido por Masaji Chiba. Según este autor, citado por Ianello, el pluralismo jurídico implica “la coexistencia de estructuras de diferentes sistemas legales ante el postulado de una cultura legal’. A partir de este concepto se propone una re-investigación de la dualidad propia del pluralismo jurídico en dos niveles, uno interno y otro externo.” (2015, pp. 32-33). Esta coexistencia en un doble nivel significa que:

... la dicotomía derecho estatal/no estatal no es completa. La existencia de un sistema de derecho positivo contempla además mecanismos de jerarquización de normas en donde se permite la incorporación y articulación con otros sistemas legales

existentes, propios de cuerpos menores tales como sindicatos, universidades, incluso las comunidades de pueblos originarios. Por otro lado, el análisis interno muestra que la estructura típica de derecho positivo de un estado nación clásico se encuentra cada vez determinada por la influencia del sistema de derecho transnacional. Este derecho transnacional tiene injerencia en la determinación del lugar que ocupan los derechos no estatales dentro del derecho estatal. Por ejemplo, el reconocimiento de las culturas y tradiciones de los pueblos originarios producto de las convenciones existentes en materia de derechos humanos. (Ianello, 2015, p. 34)

Entonces, ante las tensiones que claramente existen entre el estado y una comunidad étnica como los U'wa pero también ante los compromisos asumidos en el nivel internacional, el pluralismo jurídico, la visión no totalitaria del derecho, se convierte en una herramienta única para configurar un verdadero corpus jurídico pluralista.

### **III. PLURALISMO JURÍDICO, DERECHO INTERNACIONAL Y PUEBLOS ORIGINARIOS. EL CASO COLOMBIANO**

Según lo ya dicho, por una parte una verdadera constitución y por ende, normativa pluralista, debe mostrar “la incorporación y articulación con otros sistemas legales existentes, propios de cuerpos menores” (2015, 34). En tal sentido, la Constitución política, como norma de normas y pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica; desarrolla un reconocimiento al pluralismo, evidenciando que las comunidades indígenas dejan de ser una realidad fáctica para convertirse en verdaderos sujetos de derechos.

- 1). El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana (artículo 7) y es

obligación del Estado proteger las riquezas culturales (artículo 8).

- 2). Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios, y en las comunidades con tradición lingüística propia de la educación será bilingüe. (artículo 10). Su formación deberá respetar y desarrollar su identidad cultural (artículo 68).
- 3). Las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63).
- 4). Se reconoce que los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica tienen derechos especiales sobre esos patrimonios culturales, que deben ser reglamentados por ley (artículo 72).
- 5). Reconoce como nacionales colombianos a los indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad (artículo 96).
- 6). Crea cargos de senadores y un número a reglamentarse de hasta cinco representantes a elegirse en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas (artículo 176).
- 7). Establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes (artículo 246). (Comisión Interamericana de Derecho Humanos, 2015, párr. 6-12)

A su vez, dichos principios han sido desarrollados a través de normas y decretos. En primer lugar, la Ley 21 de 1991, por

medio de esta norma es ratificado el Convenio 169 de la OIT, al que nos referiremos a continuación. Dentro de la mismo, se consagra entre otras cosas el “Derecho a la autonomía y autodeterminación, Derechos territoriales, Derechos sociales y culturales.

Derecho propio, Derecho a la participación, Derecho a los recursos naturales, Derecho al trabajo, Derecho a la salud, Derecho a la educación, Derechos políticos (Ley 21, 1991). Por su parte, la Ley 99 de 1993 y que regula lo concerniente a la explotación de los recursos naturales, establece que debe realizarse sin menoscabo de la identidad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y negras, las decisiones deben tomarse previa consulta a los dirigentes de las comunidades. (Ley 99, 1993, art. 73). Esta ley concreta la función del Estado frente al reconocimiento de la participación y la protección especial de los derechos, integridad, diversidad étnica y cultural, en el contexto ambiental de los proyectos.

Igualmente, el Decreto 1396 de 1996 “crea la comisión nacional de territorios indígenas y crea el programa especial de atención a los pueblos indígenas”, el Decreto 1397 de 1996 “Reglamenta lo concerniente a los otorgamientos de licencias ambientales señalando la importancia de los estudios de impacto sobre los pueblos o comunidades indígenas, respetando sus derechos. Los estudios se realizarán con la participación de las comunidades y organizaciones”.

Por su parte, la jurisprudencia ha protegido a las comunidades indígenas y ha aportado a la consolidación del nuevo constitucionalismo colombiano. En primer lugar la Sentencia C-463/14 señala que:

Se reconocen a las comunidades indígenas como sujetos de derechos fundamentales, diferenciando que dichas comunidades no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros, ni a la sumatoria

de éstos, pues no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos, reitera que la acción de tutela es el mecanismo adecuado, tanto para la defensa de los derechos de los miembros de las comunidades frente a las autoridades públicas y las autoridades tradicionales, como para la protección de los derechos de la comunidad (Corte Constitucional, Sala plena, Sentencia C-463, 2014).

De modo similar la Sentencia T 198 de 2011 da cuenta de las “comunidades indígenas como sujetos de especial protección constitucional-Reiteración de jurisprudencia” (Corte Constitucional, Sala séptima, Sentencia T 198, 2011).

Sin embargo, este reconocimiento no parece enfatizar en articular normativa propia de los indígenas o siquiera promover la sistematización de sus normas para verificar su encuentro o desencuentro con la normativa creada en nombre de las minorías pero no con las minorías.

En tal sentido y siguiendo lo indicado por Chiba, el “derecho positivo de un estado nación clásico se encuentra cada vez determinada por la influencia del sistema de derecho transnacional en la determinación del lugar que ocupan los derechos no estatales dentro del derecho estatal. Por ejemplo, el reconocimiento de las culturas y tradiciones de los pueblos originarios producto de las convenciones existentes en materia de derechos humanos” (Ianello, 2015, p. 34). Así, el reconocimiento del estado pluralista en la norma es resultado de la presión internacional expresa en tratados, en especial, el Convenio 169 adoptado el 27 de junio de 1989 por la Organización Internacional del Trabajo OIT y que “regula todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales en países independientes” (International Labor Organization, 2016, p. 4) dicho convenio, fue ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 4 de marzo de 1991. Este convenio deroga el Convenio 107 de 1957, introduciendo mayores elementos con respecto a la participación y a la identidad indígena.

Consideramos que cuando no se entiende el rol de ciertas conductas, como el suicidio colectivo o la defensa de la madre tierra y su no comercialización, se está haciendo poco énfasis en introducir elementos de la identidad y por ende de la normatividad indígena al derecho estatal, y nos estamos limitando a incrementar la participación pero en términos occidentales y eso violenta los derechos de las minorías tanto a nivel nacional como internacional.

## CONCLUSIONES

Siendo está, una investigación en curso, aún no poseemos respuestas absolutas respecto a nuestras preguntas movilizadoras, sin embargo, para finalizar y a la luz de lo expuesto, nos permitiremos a manera de conclusión, esbozar algunas respuestas a las preguntas movilizadoras de esta intervención.

¿En qué medida, el Estado debe intervenir para evitar que el suicidio colectivo suceda? El Estado Colombiano está en una disyuntiva en lo que respecta a las prácticas de sus pueblos originarios, si quiere superar dicha disyuntiva debe en primer lugar comprender, si, estudiar la normativa indígena que enmarca la conducta (el suicidio colectivo o cualquier otra, por ejemplo el castigo físico o la propiedad colectiva).

¿Por qué debe considerarse como parte de las leyes de pueblo U´wa la posibilidad de un suicidio colectivo aunque dicha ley vaya en contra de lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos, al que se acoge Colombia? La única manera de entender la conducta es conocer la ley indígena y poner de manifiesto los vacíos que frente a ella tiene la normativa nacional e internacional e iniciar un diálogo, que de entrada debe dar cuenta de que ninguna normativa es totalitaria, no la indígena, no la nacional no la internacional.

¿Cuál es la verdadera comprensión de la normativa del pueblo U'wa, o de cualquier otro pueblo indígena colombiano y su vínculo con la normativa interna e internacional? Por ahora existe una comprensión de la necesidad de proteger a los pueblos desde una visión vertical, es necesario avanzar en la construcción de una normativa desde abajo y de manera horizontal, con mayor articulación entre sistemas y subsistemas jurídicos.

¿Cuán pluralista es el enfoque jurídico que enmarca la normativa nacional tal y como lo señala la constitución? Aunque los tratados internacionales, la constitución, la ley y la jurisprudencia parecen incorporar a las comunidades étnicas al corpus jurídico, cuando dicha incorporación es como lo dijimos, un proceso vertical, no parece que se esté construyendo un sistema legal desde la coexistencia como lo pide el enfoque pluralista.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abdallah, A. A. (2014). *Revue Québécoise de droit international. Réflexions critiques sur le Droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans la déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007*, (27.1), 61-85. Recuperado de [https://www.sqdi.org/wpcontent/uploads/RQDI\\_27-1\\_3\\_Abdallah.pdf](https://www.sqdi.org/wpcontent/uploads/RQDI_27-1_3_Abdallah.pdf)
- Bernal Gómez, B. (2010). *Historia y derecho*. En Bernal Gómez, B. *Historia del derecho* (11-22), México: UNAM.
- Colciencias. (2015). *Grupo de Investigaciones Jurídicas y Socio-Jurídicas*. En *Plataforma Scienti – Colombia*. Recuperado de: <http://scienti.colciencias.gov.co:8085/gruplac/jsp/visualiza/visualizagr.jsp?nro=00000000004537>

- Comisión Interamericana de Derecho Humanos. (2015). Capítulo XI Los derechos de los indígenas en Colombia. En Country Report. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia93sp/cap.11.htm>
- Congreso de la República. (4 de marzo de 1991). Aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. [Ley 21 de 1991]. DO: 39.720.
- Congreso de la República. (22 de diciembre de 1993). Política pública ambiental de Colombia. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.
- Corte Constitucional, Sala Plena. (9 de julio de 2014). Sentencia C-463. MP María Victoria Correa.
- Corte Constitucional, Sala Séptima. (23 de marzo de 2011). Sentencia T-198. MP José Ignacio Pretelt.
- Chenaut, V. & Sierra, T. (2006). Los debates recientes y actuales en la Antropología Jurídica: Las corrientes anglosajonas. En: Antología Grandes Temas de la Antropología Jurídica (pp. 27-58), México: RELAJU.
- Navarro, P. & Díaz, C. (1998). Análisis de contenido. En: Delgado, Juan Manuel y Gutiérrez, Juan (coords.). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, (177-224). Madrid: Síntesis.
- Geertz, C. (2004). Current Anthropology. What Is a State If It Is Not a Sovereign? Reflections on Politics in Complicated Places. 45 (5), pp. 577-593. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/10.1086/423972>

- De Sousa Santos, B. (2007). La reinención del estado y el estado plurinacional. En F. Garcés (Presidencia). Asamblea Territorial, Santa Cruz.
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales*, (II), 96. 35-53
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ta. ed.). D.F., México: McGraw-Hill.
- Ianello, P. (2015). Pluralismo Jurídico. En: Zamora Fabra, J. L. & Núñez Vaquero, A. (edit). *Enciclopedia de Filosofía y teoría del derecho*. (767-790), México: Unam.
- International Labor Organization. (2015). Convenio 169 de 1989. En Publication. Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Jerez Tegría, J. G. (2018, mayo 21). Conversación personal.
- Malinowski, B. (1986). El país de los habitantes del distrito del Kula. En Malinowski, B. *Los argonautas del pacífico occidental*. (43-64). Barcelona: Planeta.
- Ministerio de Cultura. (2015). Caracterización de los pueblos indígenas de Colombia. En Dirección de poblaciones. Recuperado de: <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Poblaciones/PUEBLO%20UWA.pdf>
- Ministerio del Interior. (8 de agosto de 1996). Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y se crea el programa especial de atención a los Pueblos Indígenas. [Decreto 1396 de 1996]. DO: 42.853.

- Molano Bravo, A. (26 Feb 2012). La ONIC, 30 años. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-328683-onic-30-anos>
- ONIC. (2015). U´wa. En Pueblos. Recuperado de: <http://www.onic.org.co/pueblos>
- Pospisil, L. (1967). The Journal of Conflict Resolution. Legal Levels and Multiplicity of Legal Systems in Human Societies. 11 (1). 2-26. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/172928>
- Presidencia de la República. (8 de agosto de 1996). Comisión Nacional de territorios Indígenas y la Mesa permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. [Decreto 1397 de 1996]. DO: 42.853.
- Vanderlinden, J. (1993). Revue de la Recherche juridique – Droit prospectif. Vers une conception nouvelle du pluralisme juridique, (1), 573-583. Recuperado de: [http://www.institutgouvernance.org/IMG/pdf/vanderlinden\\_nouvelle-approche-pluralisme-juridique.pdf](http://www.institutgouvernance.org/IMG/pdf/vanderlinden_nouvelle-approche-pluralisme-juridique.pdf)
- Malinowski, B. (1986). El país de los habitantes del distrito del Kula. En Malinowski, B. Los argonautas del pacífico occidental. (43-64). Barcelona: Planeta.
- Congreso de la República. (4 de marzo de 1991). Aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. [Ley 21 de 1991]. DO: 39.720.
- Congreso de la República. (22 de diciembre de 1993). Política pública ambiental de Colombia. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.

- Vanderlinden, J. (1993). *Revue de la Recherche juridique – Droit prospectif. Vers une conception nouvelle du pluralisme juridique*, (1), 573-583. Recuperado de [http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/vanderlinden\\_nouvelle\\_approchepluralisme-juridique.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/vanderlinden_nouvelle_approchepluralisme-juridique.pdf)
- Ministerio del Interior. (8 de agosto de 1996). Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y se crea el programa especial de atención a los Pueblos Indígenas. [Decreto 1396 de 1996]. DO: 42.853.
- Presidencia de la República. (8 de agosto de 1996). Comisión Nacional de territorios Indígenas y la Mesa permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. [Decreto 1397 de 1996]. DO: 42.853.
- Navarro, P. & Díaz, C. (1998). Análisis de contenido. En: Delgado, Juan Manuel y Gutiérrez, Juan (coords.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, (177-224). Madrid: Síntesis.
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales*, (II), 96. 35-53
- Geertz, C. (2004). *Current Anthropology. What Is a State If It Is Not a Sovereign? Reflections on Politics in Complicated Places*. 45 (5), pp. 577-593. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/10.1086/423972>
- Chenaut, V. & Sierra, T. (2006). Los debates recientes y actuales en la Antropología Jurídica: Las corrientes anglosajonas. En: *Antología Grandes Temas de la Antropología Jurídica* (pp. 27-58), México: RELAJU.

- De Sousa Santos, B. (2007). La reinención del estado y el estado plurinacional. En F. Garcés (Presidencia). Asamblea Territorial, Santa Cruz.
- Bernal Gómez, B. (2010). Historia y derecho. En Bernal Gómez, B. Historia del derecho (11-22), México: UNAM.
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación (5ta. ed.). D.F., México: McGraw-Hill.
- Corte Constitucional, Sala Séptima. (23 de marzo de 2011). Sentencia T-198. MP José Ignacio Pretelt.
- Molano Bravo, A. (26 Feb 2012). La ONIC, 30 años. El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-328683-onic-30-anos>
- Abdallah, A. A. (2014). Revue Québécoise de droit international. Réflexions critiques sur le Droit à l'autodétermination des peuples autochtones dans la déclaration des Nations Unies du 13 septembre 2007, (27.1), 61-85. Recuperado de [https://www.sqdi.org/wpcontent/uploads/RQDI\\_27-1\\_3\\_Abdallah.pdf](https://www.sqdi.org/wpcontent/uploads/RQDI_27-1_3_Abdallah.pdf)
- Corte Constitucional, Sala Plena. (9 de julio de 2014). Sentencia C-463. MP María Victoria Correa.
- Colciencias. (2015). Grupo de Investigaciones Jurídicas y Socio-Jurídicas. En Plataforma Scienti – Colombia. Recuperado de: <http://scienti.colciencias.gov.co:8085/gruplac/jsp/visualiza/visualizagr.jsp?nro=00000000004537>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Capítulo XI Los derechos de los indígenas en Colombia. En Country Report. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia93sp/cap.11.htm>

Ianello, P. (2015). Pluralismo Jurídico. En: Zamora Fabra, J. L. & Núñez Vaquero, A. (edit). Enciclopedia de Filosofía y teoría del derecho. (767-790), México: Unam.

International Labor Organization. (2015). Convenio 169 de 1989. En Publication. Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

Ministerio de Cultura. (2015). Caracterización de los pueblos indígenas de Colombia. En Dirección de poblaciones. Recuperado de: <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Poblaciones/PUEBLO%20UWA.pdf>

ONIC. (2015). U´wa. En Pueblos. Recuperado de: <http://www.onic.org.co/pueblos>

## **Comunidades indígenas colombianas en relación con la protección al medio ambiente: jurisprudencia, contexto nacional y realidad en el Departamento de Boyacá**

### **SUMARIO**

*Introducción. I. Comunidades indígenas presentes en Colombia y en Boyacá. II. Pronunciamentos jurisprudenciales frente a las acciones constitucionales impetradas por miembros de pueblos indígenas, vzelando por la protección de su territorio. III. Análisis crítico jurisprudencial, pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de protección ambiental frente a territorios indígenas. IV. Situación actual boyacense sobre la protección al medio ambiente en cabeza de comunidades indígenas asentadas en la región. V. Posibles soluciones para el territorio. Conclusiones. Bibliografía.*

### **RESUMEN**

Colombia es un país diverso culturalmente, es por ello que a diferencia de otras Naciones, en este no es extraña la existencia de comunidades indígenas asentadas desde hace siglos, que mantienen latentes sus costumbres, transmitiéndoles así de generación en generación y por consiguiente, perdurando las mismas en el tiempo. Dentro de esas costumbres típicas, se encuentra la protección del medio ambiente, ya que, en tales

---

\* Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás – Seccional Tunja. Investigadora desde los 12 años, ha participado en calidad de ponente en diferentes escenarios de investigación como el VIII Encuentro Regional de Semilleros de Investigación en Sogamoso, Boyacá; el II Coloquio de Intercambio Académico y Cultural en la ciudad de Riohacha, La Guajira y la Exposición sobre Contratos Civiles y Comerciales en la ciudad de Tunja, Boyacá. Realizó una pasantía en la firma de abogados Brigard Urrutia en 2018 y actualmente es auxiliar judicial ad-honorem de la Corte Constitucional en el despacho de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado. Correo de contacto: mdaniela98@gmail.com

comunidades se considera a la naturaleza como una entidad sagrada que se debe proteger y resguardar. Es por ello, que se estudiará la protección al medio ambiente que ha sido lograda por diferentes mecanismos (como la acción de tutela en su mayoría), utilizados por miembros de determinada comunidad indígena con el fin de proteger su espacio sagrado y lo que este significa para ellos, protección que se ve reflejada en jurisprudencia de las Altas Cortes, específicamente de la Corte Constitucional.

### **PALABRAS CLAVE**

Indígenas, medio ambiente, jurisprudencia, protección ambiental, derechos ambientales, costumbres.

### **ABSTRACT**

Colombia is a culturally diverse country, which is why unlike other nations, in this is not strange the existence of indigenous communities settled for centuries, which keep their customs latent, transmitting them from generation to generation and therefore, lasting the same in time. Within these typical customs, there is the protection of the environment, since, in such communities, nature is considered as a sacred entity that must be protected and protected. That is why we will study the protection of the environment that has been achieved by different mechanisms (such as the majority protection action), used by members of a specific indigenous community in order to protect their sacred space and what it means. for them, protection that is reflected in jurisprudence of the High Courts, specifically of the Constitutional Court.

### **KEY WORDS**

Indigenous people, environment, jurisprudence, environmental protection, environmental rights, customs.

## INTRODUCCIÓN

Colombia es uno de los países con mayor diversidad cultural del mundo, por lo que es importante determinar cuál es el compromiso que el Estado tiene con la protección del medio ambiente y en especial de aquellas zonas que son consideradas sagradas por las diferentes comunidades indígenas que residen en esta Nación. De acuerdo a lo anterior es que se plantea el cuestionamiento: ¿Cuál es la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de protección al medio ambiente cuando tales acciones (de tutela o constitucionalidad) se encuentran en cabeza de miembros de los diferentes grupos indígenas asentados en Colombia?

De acuerdo al problema a investigar enunciado, es que se entrevé que el objetivo general es el de describir la jurisprudencia que ha expedido la Corte Constitucional al tratar el tema de la protección medioambiental, cuando tales decisiones se fundamentan en acciones interpuestas por miembros de las diferentes comunidades indígenas asentadas en Colombia.

Con el fin de cumplir con el objetivo general planteado, el componente analítico, es que se calificarán aquellas comunidades indígenas colombianas más grandes, su lugar de asentamiento y se tendrá como piedra angular las comunidades boyacenses; posteriormente se examinará, la sentencia arquimédica sobre este tema y por consiguiente aquellas sentencias hito que regulan el particular, es decir, las que jurisprudencia reciente toma como base para su decisión en reiteradas ocasiones. Por su parte, con el fin de exteriorizar ese componente crítico, se estudiará la forma en que la Corte Constitucional toma las decisiones de los diferentes casos y se darán algunas opiniones al respecto, además de ello, se aterrizará la investigación al departamento de Boyacá, al informar sobre la situación actual de las comunidades indígenas en relación con la búsqueda de la protección constante al medio ambiente como ente sagrado reconocido según sus costumbres. Finalmente, de acuerdo al factor propositivo, se

plantearán soluciones a los posibles problemas encontrados en el desarrollo de la investigación.

El presente artículo de investigación es relevante bajo el entendido de que Colombia es un país rico en recursos naturales, cuenta con amplia fauna y flora, diferentes paisajes, diversidad geográfica, etc., tal y como lo expresó Colciencias (2016), Colombia “(...) ocupa el segundo lugar en biodiversidad y está entre las 12 naciones más megadiversas del planeta. Colombia es un país privilegiado por sus riquezas naturales, por su variedad, belleza geográfica y por la diversidad de sus ecosistemas” (Colciencias, 2016). Es por ello que la protección al medio ambiente (como lo demostró la llamada Constitución Ambiental de 1991) es un derecho de vital importancia y que los diferentes gobernantes en la mayoría de ciudades y departamentos han buscado proteger mediante campañas de concientización y mecanismos legales y/o judiciales.

Infortunadamente, a pesar del esfuerzo de pocos, muchas veces por desconocimiento de la materia, conocimientos errados o por equívoca información, el medio ambiente se ha visto perjudicado, especialmente aquellos espacios considerados como sagrados dentro de las costumbres indígenas de las diferentes comunidades asentadas en Colombia. Por tal motivo es que surge la necesidad de compilar la jurisprudencia que versa sobre la protección al medio ambiente en relación con las costumbres indígenas y sus propias creencias, con el fin de ubicar dentro del ordenamiento jurídico colombiano aquellos temas que han sido tratados en alguna oportunidad por la Corte Constitucional.

Además de lo anterior, es necesario enfocar una crítica constructiva a la jurisprudencia vigente dentro del departamento de Boyacá, ya que es uno de los departamentos que mantiene costumbres indígenas intactas (como es el caso de municipios del oriente y norte con los tunebos o *U'wa* o los Lache en Jericó), esto, mediante la observación y estudio de la realidad de la situación que se presenta actualmente en Boyacá sobre tal tema.

La presente investigación tiene un aporte al conocimiento importante ya que abarca dos temas bastante relevantes que generalmente, en conjunto, pasan por desapercibidos: las comunidades indígenas y su ahínco en cuanto a la protección del medio ambiente; además de traer a colación el enfoque cualitativo frente al departamento de Boyacá.

Esta es una investigación de tipo descriptivo, que tiene un enfoque metodológico de carácter cualitativo al tomar como base una investigación social, en la que se ven elementos propios de cada investigación, además es un artículo resultado de un proceso de investigación. El método utilizado para llevar a cabo este artículo es el descriptivo-analítico, el escenario descriptivo se refleja en el análisis de la jurisprudencia sobre la protección que le ha otorgado el Estado al medio ambiente cuando la misma viene antecedida por peticiones de miembros de comunidades indígenas y el escenario analítico, por su parte, se evidencia en los resultados que se generan después del análisis, es decir, la parte crítica y la parte propositiva además de la entrevista realizada al abogado Andrés Barona, quien al momento de la investigación actúa como miembro activo de la Organización Indígena Nacional de Colombia (ONIC).

## **I. COMUNIDADES INDÍGENAS PRESENTES EN COLOMBIA Y EN BOYACÁ**

Con el fin de determinar la existencia de diferentes comunidades indígenas y su zona de asentamiento, es importante dirigirse a la Organización Indígena Nacional de Colombia (ONIC), creada en 1982 y entendida como “(...) una organización de derecho propio con competencia legítima para realizar procesos de concertación entre los pueblos indígenas, sus autoridades y organizaciones; así como con el Estado y el Gobierno Nacional” (2019).

Para la ONIC (2016) “la Madre Tierra es sagrada, porque gracias a ella surge y se desarrolla la vida. Proteger la Madre

Tierra es proteger la vida”, lo que permite concluir que el medio ambiente y su protección es de amplia importancia para las comunidades indígenas que actualmente se encuentran en el territorio colombiano.

Tal y como lo evidencia Gonzalo Palomino Ortiz (1978) en su libro “Indigenismo”:

“Nuestros planteamientos con respecto a las relaciones del indio con los Recursos Naturales Renovables, se pueden resumir en dos puntos esenciales:

1. El condicionamiento creado por los conceptos religiosos impedía que el aborigen hiciera un mal uso y derroche de los recursos naturales renovables.
2. Los precolombinos desarrollaron técnicas agrícolas que aseguraban el uso y la conservación de los recursos, que bien vale la pena tomar como punto de partida para la elaboración de una política conservacionista para Colombia”.

Además de ello, nuestra Constitución Política en su artículo 329 determina que los resguardos indígenas son considerados como propiedades colectivas no enajenables, y los mismos pueden estar bajo la protección de entidades gubernamentales como lo son los concejos municipales.

Ahora bien, tal y como se expresó anteriormente, Colombia es un país con abundante diversidad cultural, por tal motivo es que las comunidades indígenas no son extrañas, tanto así, que

según la ONIC, actualmente en nuestra Nación hay 102 pueblos reconocidos como indígenas, distribuidos por todo el país así:

Tabla 1. Comunidades indígenas reconocidas en Colombia, según la ONIC (2019).

<b>Pueblo</b>	<b>Asentamiento</b>	<b>Pueblo</b>	<b>Asentamiento</b>
<i>Achagua</i>	Meta y Casanare	<i>Nasa</i>	Huila y Tolima
<i>Ambaló</i>	Cauca	<i>Nonuya</i>	Amazonas
<i>Amorúa</i>	Casanare y Vichada	<i>Nukak</i>	Valle del Cauca
<i>Andoque</i>	Caquetá y Amazonas	<i>Nutabe</i>	Antioquia
<i>Azá</i>	Nariño y Putumayo	<i>Okaina</i>	Amazonas
<i>Bará</i>	Vaupés	<i>Pasto</i>	Nariño
<i>Barasano</i>	Amazonas	<i>Piapoco</i>	Vichada
<i>Barí</i>	Norte de Santander	<i>Piaroa</i>	Vichada y Guaviare
<i>Betoye</i>	Arauca	<i>Pijao</i>	Tolima
<i>Bora</i>	Amazonas	<i>Piratapuyo</i>	Caquetá, Meta, Guainía y Guaviare
<i>Carapana</i>	Vaupés	<i>Pisamira</i>	Vaupés
<i>Chimilas</i>	Magdalena	<i>Polindara</i>	Cauca
<i>Chiricoa</i>	Arauca	<i>Pubense</i>	Cauca
<i>Cocama</i>	Amazonas	<i>Puinave</i>	Guainía
<i>Curripako</i>	Guainía, Vaupés y Vichada	<i>Quichua</i>	Putumayo
<i>Desano</i>	Amazonas	<i>Quillacinga</i>	Nariño
<i>Dujo</i>	Huila	<i>Quizgó</i>	Cauca
<i>Embera Chamí</i>	Risaralda, Valle del Cauca, Antioquia, etc.	<i>Sáliba</i>	Casanare
<i>Embera Dobidá</i>	Magdalena y Cauca	<i>Sikuani</i>	Vichada, Meta, Casanare y Arauca

<i>Embera Eyabida</i>	Chocó	<i>Siona</i>	Putumayo
<i>Eperara Siapidara</i>	Cauca	<i>Taiwano-Eduria</i>	Vaupés
<i>Guanaco</i>	Cauca	<i>Tama dujo</i>	Huila
<i>Guanadule</i>	Chocó y Antioquia	<i>Tanigua</i>	Meta
<i>Guane</i>	Santander	<i>Tanimuca</i>	Amazonas
<i>Hupde</i>	Vaupés	<i>Tariano</i>	Vaupés
<i>Ikju</i>	Cesar, La Guajira y Magdalena	<i>Tatuyo</i>	Vaupés
<i>Inga</i>	Putumayo	<i>Tikuna</i>	Amazonas
<i>Jiw</i>	Guaviare	<i>Totoró</i>	Cauca
<i>Judpa</i>	Guaviare	<i>Tsiripu</i>	Casanare y Vichada
<i>Juhup</i>	Amazonas	<i>Tubú-siriano</i>	Vaupés
<i>Kakua</i>	Vaupés	<i>Tukano</i>	Vaupés
<i>Kamentsa</i>	Putumayo	<i>Tuyuca</i>	Vaupés
<i>Kankuamo</i>	Magdalena	<i>U'wa</i>	Boyacá y Santander
<i>Karijona</i>	Vaupés	<i>Wamonae</i>	Casanare y Meta
<i>Kawiyari</i>	Vaupés	<i>Wanano</i>	Vaupés y Guainía
<i>Kofán</i>	Nariño	<i>Wayúú</i>	La Guajira
<i>Kogui</i>	Riohacha, Magdalena, La Guajira y Cesar	<i>Wipijiw-waupijiw</i>	Casanare
<i>Kokonuco</i>	Cauca	<i>Wíwa</i>	Magdalena
<i>Koreguaje</i>	Caquetá	<i>Wounaan</i>	Chocó y Valle del Cauca
<i>Kubeo</i>	Vaupés	<i>Yagua</i>	Amazonas
<i>Letuama</i>	Caquetá	<i>Yamalero</i>	Casanare

<i>Maibén Masiware</i>	Casanare	<i>Yanakona</i>	Cauca
<i>Makaguaje</i>	Caquetá	<i>Yarí</i>	Cauca
<i>Makuna</i>	Vaupés	<i>Yaruro</i>	Casanare
<i>Mapayerri</i>	Vaupés	<i>Yauna</i>	Amazonas
<i>Matapí</i>	Amazonas	<i>Yeral</i>	Norte de Santander
<i>Miraña</i>	Vaupés	<i>Yukpa</i>	Norte de Santander
<i>Misak</i>	Cauca	<i>Yukuna</i>	Amazonas, Putumayo y Vaupés
<i>Mokana</i>	Atlántico	<i>Yuri</i>	Amazonas
<i>Muina Murui</i>	Amazonas	<i>Yuruti</i>	Amazonas
<i>Muisca</i>	Boyacá y Cundinamarca	<i>Zenú</i>	Córdoba

Fuente: Autoría propia

De acuerdo a lo expuesto en la tabla anterior, la que fue realizada según los datos de la ONIC, se concluye que la mayoría de comunidades o pueblos indígenas tienen su asentamiento en departamentos frontera como el Vaupés, Amazonas, Norte de Santander y departamentos donde la condición geográfica permite que tales asentamientos estén en condiciones óptimas, como es el caso del Cauca, Antioquia y Casanare.

Frente a un tema más específico, para el año de 1987, tal y como se demuestra en el Boletín 56 del Museo del Oro titulado “Asentamientos Indígenas en el Valle de la Laguna” (Archila, 1987), se halló un asentamiento en el municipio de Samacá – Boyacá (posiblemente *guane*), en tal informe se hace referencia a prácticas típicas de la comunidad, como son las funerarias en las que envolvían a los cadáveres en ceniza, mantas, etc. Empero lo anterior, infortunadamente, de este asentamiento la información es mínima.

Ahora bien, los *U'wa* son una comunidad reconocida que tiene su asentamiento en el departamento de Boyacá; según información el Ministerio de Cultura (2009), tienen su centro en la Sierra Nevada del Cocuy y consideran que la montaña principal Raiana y el lago Bekana son el centro del mundo, además de mantener una división atendiendo a los pisos térmicos: un primer grupo habita en zonas entre 1000 y 3500 m.s.n.m., el segundo grupo en zonas entre 500 a 1000 m.s.n.m. y el tercer grupo en zonas de menos de 500 m.s.n.m.

El territorio donde actualmente tiene asentamientos la comunidad *U'wa* se caracteriza por “estar en zonas altas con abundante flora y fauna, con capa vegetal no profunda, por consiguiente de fácil erosión” y establecen sus viviendas generalmente cerca de fuentes de agua.

“Cosmogónicamente el pueblo *U'wa* considera las alturas y las zonas ecológicas que forman las pendientes de la cordillera oriental sus territorios ancestrales. Las riquezas ecológicas y ambientales de estos lugares se consideran una herencia divina”, tal y como lo evidencia el Observatorio Étnico, donde además indica que los *U'wa* clasifican el territorio en tres tipos de lugares: prohibidos, que son las zonas de reserva en las que se considera habitan los creadores, encantados, que son las zonas en donde no se puede entrar sin permiso de seres espirituales mediante rituales de limpieza, purificación y armonización y comunales que son las áreas destinadas para desarrollar actividades productivas y de conservación, además de rituales de renovación, sanación o festividades de conmemoración.

Hay otra comunidad indígena, de la que se tienen registros antiquísimos en el departamento de Boyacá, específicamente en la provincia de Gutiérrez: los lache. Como lo dice Eliécer Silva Celis:

“(…) los Lache se confundían con los Tunebo o Tame guardando, además, amistad y hermandad con varios

grupos indígenas de los llanos, tales como los Achagua, Ipuye y Caketío. Por el norte llegaban, según Fray Pedro de Aguado<sup>1</sup>, hasta Pamplona, es decir, a tierras de los Chitarero, con quienes igualmente estaban en contacto y guardaban hermandad” (Silva, 1945)

Dicha comunidad consideraba que su alma es mortal, y en la conquista fueron los indios más valeroso y arrogantes, hostiles y agresivos con los españoles. Combinaban los trabajos de sus campos o labores domésticas con juegos pesados y bárbaros y tenían una característica interesante, que Eliécer Silva (1945) explica así:

“(…) dicen que cuando una mujer daba a luz cinco varones seguidos, el quinto era habilitado como mujer desde la corta edad. A este lo llamaban “Cusmo”, y era habituado a las prácticas femeninas, de suerte que, en llegando a la edad suficiente, lo casaban como si fuese mujer”.

Dentro de sus creencias, veneraban a varias lagunas, probablemente las suponían como residencia de divinidades, a las piedras, al considerar que los hombres se metamorfosearon en ellas, a su propia sombra, al entenderlas como un dios que los acompañaba y protegía, la de los árboles como guardiana de la naturaleza y la de las rocas, al verlas como los dioses tutelares de sus mismos dioses.

Además de ello, son reconocidos por la cerámica de Jericó, la que los indígenas laches realizaban con barro de color amarillo crema, y se creaban diferentes figuras como ollas, escudillas, figuras antropomorfas y zoomorfas, platos, cucharas, copas, platonos y podían ser decoradas de diferentes formas, como

---

1 Fray Pedro de Aguado expresa tal afirmación en el libro “Historia de la Provincia de Santa Marta y Nuevo Reino de Granada”, publicado en 1930 por la editorial Calpe.

pintadas, grabadas, decoración en pastillaje o modelada y la cerámica lisa.

Otra comunidad indígena relevante dentro del departamento de Boyacá es la muisca, comunidad que se localizó en el altiplano cundiboyacense desde tiempo prehispánico. “Los muisca cultivaban maíz, papa, ahuyama, fríjoles y frutas. Fabricaban en barro sus propias ollas, tejían sus trajes de algodón blanco, elaboraban piezas de orfebrería” (Giraldo, 1986).

“Para la cosmogonía muisca, su pueblo surgió de los hijos de Bachué, mujer que salió de la laguna de Iguaque, madre del pueblo. Dentro de la cartografía sagrada los muisca reconocen como lugares encantados la Laguna de Sesquilé, la Laguna de Tota, la Laguna de Guatavita, el Cerro de Monserrate, y en general las sabanas, los lugares arqueológicos y las montañas” (Mincultura, s.f.)

Todo ello quiere decir que en Colombia, tal y como se ha dicho con anterioridad, se reconoce la diversidad cultural de forma amplia y se entiende que prácticamente en cada departamento se encuentra al menos un pueblo indígena, con costumbres y características diferentes a los otros, manteniendo así una marcada identidad, la que es transmitida de generación en generación.

## **II. PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES FRENTE A LAS ACCIONES CONSTITUCIONALES IMPETRADAS POR MIEMBROS DE PUEBLOS INDÍGENAS, VELANDO POR LA PROTECCIÓN DE SU TERRITORIO**

La Corte Constitucional, ha estudiado a las comunidades indígenas y ha fallado a su favor de forma constante; entre las últimas sentencias, se puede rescatar como arquimédica la Sentencia **T – 063 de 2019** (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo), en la que la Comunidad Indígena Andoque ubicada

en los resguardos de Aduche y Predio Putumayo presentó acción de tutela en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros, al considerar que en el proceso de construcción e implementación del Programa Visión Amazonía<sup>2</sup> tomó en cuenta a las comunidades indígenas de forma superficial, no se realizó una consulta previa ni se les otorgó participación directa sino que se tomaron decisiones en las que se involucra su territorio sin contar con el consentimiento de tales comunidades.

En las consideraciones de este caso, esta Corporación hace un análisis sobre la relación que tienen las comunidades indígenas con el medio ambiente, y la caracteriza como una relación de respeto y protección y se refleja en las prácticas que se han trenzado en históricos conocimientos tradicionales, además de ello, reconoce que la protección de las comunidades indígenas está atada con un modelo de desarrollo sostenible, el que debe frenar el deterioro ambiental, para así estar también, en armonía con estas comunidades, es decir, cualquier hecho o acción en el que se deba intervenir dentro de un territorio indígena, se debe tener en cuenta la opinión de las comunidades asentadas allí, so pena de incurrir en arbitrariedades y posterior vulneración de derechos fundamentales.

Como consecuencia de este análisis, la Corte evidenció que se tomaron medidas para este Programa sin tener en cuenta la opinión de las comunidades indígenas, a pesar de que el mismo se desarrolla dentro de su territorio, por lo que resolvió conceder el amparo de tutela y ordenó a la entidad accionada, adelantar las acciones necesarias y conducentes para la realización de la consulta previa respecto del primer pilar del proyecto con la comunidad accionante.

---

2 El proyecto “Visión Amazonía” busca impulsar un modelo de desarrollo sostenible, mediante la conservación de los bosques y la disminución de la deforestación, a través de 5 pilares consistentes en (i) mejorar la gobernanza forestal; (ii) generar un desarrollo sectorial sostenible y de planificación; (iii) promover el desarrollo agroambiental; (iv) fortalecer la gobernanza ambiental de los territorios indígenas; y (v) desarrollar actividades habilitantes. (Sentencia T - 063 de 2019 M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

Ahora bien, dentro de un contexto histórico del análisis jurisprudencial, es menester empezar con la Sentencia **SU – 039 de 1997**(M. P. Antonio Barrera Carbonell), en la que se habla sobre una licencia ambiental para exploración petrolera, que fue concedida cuando no cumplía con el requisito de la consulta previa, y la cual fue presentada en representación de la comunidad indígena *U'wa*, ubicada en los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Arauca.

En ella se hace referencia a la Sentencia T – 007 de 1995 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), en la que se reconoció que la Constitución Nacional:

“(...) reservó en favor de las comunidades indígenas una serie de prerrogativas que garantizan la prevalencia de la integridad cultural, social y económica, su capacidad de autodeterminación administrativa y judicial, la consagración de sus resguardos como propiedad colectiva de carácter inalienable, y, de los territorios indígenas como entidades territoriales al lado de los municipios, los distritos y los propios departamentos”.

Lo anterior, significa que en el Estado colombiano se reconoce la identidad de las comunidades indígenas y la misma tiene una protección especial en cuanto a sus creencias, costumbres, ideales, etc., además, se reconocen como sujetos de derechos fundamentales con una singularidad propia, motivo por el cual sus derechos no deben ser respetados y defendidos individualmente, sino que es un deber de todos los ciudadanos colombianos y extranjeros.

Esta sentencia es de evidente relevancia por la explicación que hace sobre la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, al indicar que es necesario encontrar una armonía entre dos ideales:

1. La obligación de planificar la necesidad de esa explotación de los recursos naturales garantizando su conservación, restauración o sustitución.
2. “Asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas que ocupan dicho territorio”.

De ello se concluye que a la hora de explotar recursos naturales que se ubiquen en territorios indígenas, es necesario que esta explotación sea armónica con los objetivos del Estado Social de Derecho y a esa protección especial de la “integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas” y se manifiesta que uno de los mecanismos para lograr esa protección especial es mediante la consulta previa, que pasa a convertirse en un derecho fundamental en favor de las comunidades indígenas y en ella se debe informar al cabildo sobre el proyecto y lo que este ocupará, sobre la ejecución de ese proyecto de forma real, es decir, con la enunciación de afectaciones y además, sobre la oportunidad de valorar y decidir libremente y posteriormente pronunciarse sobre la viabilidad del mismo, con el objetivo de engrandecer la participación activa y efectiva de la comunidad.

La Corte, decidió que el procedimiento para expedir la licencia fue irregular, por lo que hubo una vulneración de los derechos fundamentales de la comunidad U’wa, motivo por el cual confirma la Sentencia de la instancia anterior que concede la tutela y ordena la realización de la consulta con el lleno de los requisitos de la misma.

Por su parte, la Sentencia **C – 891 de 2002**(M. P. Jaime Araújo Rentería), estudia algunos artículos de la Ley 685 de 2001 “*por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*”, atendiendo a que a juicio de la demandante, en tales normas (artículos 2, 3 (parcial), 5, 6, 11 (parcial), 35 (parcial), 37, 39, 48, 58, 59, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 261, 267 (parcial),

271 (parcial), 275 y 332) se vulneran los derechos humanos de las comunidades indígenas “porque afecta directamente su relación con los territorios ancestrales y los recursos naturales de estos, porque se expidió sin su participación, sin respetar su derecho sustancial a la consulta (...)”.

En la demanda, la demandante advierte sobre los requisitos necesarios para que se entendiera acatada la consulta:

“(...) ser previa; efectuarse de buena fe; llevarse a cabo mediante procedimientos apropiados o de manera adecuada a las circunstancias; efectuarse a través de instituciones representativas de los pueblos; desarrollarse con la finalidad de llegar un acuerdo u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas; reconocer el derecho de estos últimos a decidir sus propias prioridades de desarrollo”.

En las consideraciones de la Corte, la misma estudia el derecho de participación, en especial de las minorías y de los pueblos indígenas y argumenta que “toda persona tiene derecho a vincularse a los procesos de toma de decisiones que le conciernen o que afecten directa o indirectamente su esfera vital”, e indica que tal protección en los territorios indígenas tiene una relevancia superior ya que ellos le dan un significado trascendental al territorio, significado que supera todo concepto jurídico y/o económico, sino que es una relación más espiritual atendiendo al carácter sagrado del mismo.

O como lo dice la Corte misma:

“(...) de la concepción holística de territorio que ostentan los pueblos indígenas se puede concluir que la explotación de recursos naturales yacientes en territorios ancestrales hace parte de su esfera vital y de su forma de relacionarse directamente con la naturaleza, así como de su legado cultural y socioeconómico”.

Finalmente, la Corte decide declarar como exequibles los artículos producto de decisión ya que el Código de Minas fue expedido de acuerdo a los requisitos previos adecuados que incluyen una consulta previa completa, legítima y legal.

Otra de las sentencias más importantes que versan sobre la protección al medio ambiente en territorios indígenas es la **SU – 383 de 2003** (M. P. Álvaro Tafur Galvis), en ella el tema principal es la vulneración a derechos fundamentales generada por la “aspersión aérea de herbicidas” en la región de la Amazonía con el fin de erradicar cultivos ilícitos, la cual fue ordenada sin cumplir con el procedimiento de la consulta previa.

En ella, la Corte analiza la consulta previa como derecho fundamental de las comunidades indígenas, parte así de la legislación internacional y nacional sobre el tema y la importancia de la misma, y enuncia entre otras las sentencias que se han explicado en líneas anteriores, determina a la región amazónica como región de amplia protección por su importancia a nivel nacional y mundial.

Sobre el caso en concreto, expresa que desde el momento en que con la Constituyente de 1991, Colombia se conoce como un Estado Social de Derecho, se entiende que hay variedad cultural y que la misma tiene una protección especial. Es por ello que al tomar información científica y cultural, concluye que la hoja de coca está ligada a esas tradiciones y creencias de diferentes comunidades amazónicas, así que la erradicación de la misma, pondría en riesgo las prácticas ancestrales relacionadas con tal planta.

Por su parte, la Corte trae a colación dos puntos de vista importantes, por un lado la protección especial de las tradiciones indígenas y por otra parte, la defensa de la seguridad nacional, es por ello que determinó que la consulta previa es obligatoria por la afectación directa a los derechos de la comunidad, porque los pueblos indígenas “deben ser consultados, sobre el programa

de erradicación de cultivos ilícitos que las entidades accionadas adelantan en sus territorios, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas”.

Evidencia la Corte, además que la consulta previa es la que permite determinar el grado de autonomía de los pueblos, la importancia de la coca como planta sagrada para determinados pueblos, en qué casos la supervivencia del pueblo y sus costumbres depende del cultivo de coca y la trascendencia de la coca en sus prácticas curativas y rituales.

De acuerdo a lo anterior, se concluye que la Corte es bastante clara a la hora de indicar que siempre que se busque realizar un proceso de erradicación de cultivos ilícitos, sin importar el mecanismo a utilizar para el mismo (manual o con glifosato), es necesario llevar a cabo una consulta previa a las comunidades étnicas que llegaren a verse afectadas en el caso de llevar a cabo el procedimiento, esto, de acuerdo a la protección especial que debe brindar el Estado a las costumbres y tradiciones de cada comunidad indígena, como es el caso de aquellos pueblos asentados en el Amazonas que consideran la hoja de coca como indispensable para ver satisfechas sus necesidades como comunidad; es por ello que la Corte decidió tutelar los derechos fundamentales solicitados y ordenar la realización inmediata de una consulta previa.

Ese mismo año, en Sentencia **C – 620 de 2003** (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) se hace un análisis a la Ley 773 de 2002 *“por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas ubicadas en el municipio de Manaure, Guajira y Salinas de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones”*.

Dentro de las consideraciones de la Corte, la misma reitera la protección especial que tienen las comunidades indígenas al considerarse base de la diversidad cultural colombiana y a su vez, expresa la orden que dio el Estado mediante la Constitución

Política de 1991, en la que se manifiesta la obligación de las comunidades indígenas de propugnar por preservar los recursos naturales de sus territorios, acción que puede llevarse a cabo mediante el uso de mecanismos judiciales y de participación como es el caso de la consulta previa.

Es menester traer a colación la Sentencia **T – 769 de 2009**(M. P. Nilson Pinilla Pinilla), en ella se estudia la legalidad de un proyecto de extracción de metales llevado a cabo en los departamentos de Antioquia y Chocó bajo el argumento de que no se llevó a cabo consulta previa a las comunidades indígenas y pueblos tribales de la zona.

Dentro de ella, los demandantes manifiestan que los procedimientos que para la fecha se desarrollaban en tales territorios indígenas, afectan de forma radical la espiritualidad y la psicología colectiva, además de que generaban zozobra y temor dentro de los miembros de la comunidad.

A manera de introducción, la Corte expone la importancia de las comunidades indígenas dentro del país y específicamente el derecho de propiedad colectiva bajo el entendido de que como consecuencia de la cultura y valores espirituales de tales pueblos, la relación que hay con el hábitat es diferente a la que se entiende normalmente, para ellos además de ser un medio de subsistencia, es un elemento de la cosmovisión y religiosidad de los pueblos aborígenes, que fundamenta ese resguardo de las comunidades frente a su territorio.

Tal y como lo indica la Corte:

“La exploración y explotación de los recursos naturales en estos territorios protegidos, debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades nativas, integridad que como se ha

visto antes configura un derecho fundamental para la comunidad, por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura (...).”.

Es por ello que se entiende que a la hora de efectivizar los derechos que tienen las comunidades indígenas en cuanto a la protección de sus derechos fundamentales, aparece un nuevo derecho de obligatoria aplicación y respeto por parte de todos, que es la consulta previa, derecho que no fue acatado en desarrollo del contrato de concesión, motivo por el cual la decisión fue la de conceder la protección de los derechos fundamentales y ordenar suspender las actividades de exploración y explotación que se llevaban a cabo.

Una de las sentencias más importantes por su especificidad es la **T – 698 de 2011** (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), la que tiene su sustento en la acción de tutela presentada por el Gobernador del Resguardo Indígena “Cañamomo-Lomapieta” ubicado en el departamento de Caldas, quien argumenta que la construcción de una antena de telefonía celular de Comcel S. A. se realizaba sin haber llevado a cabo una consulta previa.

La Corte en las consideraciones plantea el hecho de que la propiedad colectiva se entiende como un derecho fundamental propio de las comunidades indígenas, porque para estos pueblos, la tierra va de la mano con su existencia y supervivencia de acuerdo a los puntos de vista, religioso, político, social y económico. Para los pueblos indígenas y tribales, la tierra no es propiedad de un solo individuo, sino que pertenece a un grupo, es de carácter colectivo, tal y como en su momento lo determinó la Sentencia SU – 383 de 2003 (M. P. Arturo Tafur Galvis).

Además de lo anterior, esta sentencia permite determinar cuáles son esos derechos que se derivan de la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, que son:

1. El derecho a la constitución de resguardos.
2. El derecho a la protección de las áreas sagradas que las comunidades han ocupado tradicionalmente.
3. El derecho a disponer y administrar sus territorios.
4. El derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio.
5. El derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica.

Estos derechos lo que permiten es concluir que la consulta previa como derecho fundamental, responde a las necesidades de cada comunidad indígena y que por esa misma razón, debe ser amparada y obligatoria cuando se intente hacer modificaciones a cualquier territorio indígena, esto, siguiendo los lineamientos del pensamiento espiritual que tienen tales pueblos frente a su territorio.

Finalmente, la decisión de la Corte fue amparar el derecho fundamental a la consulta previa de esta comunidad, ordenar a Comcel S. A. adoptar las medidas necesarias para el cuidado del territorio indígena y, ordenar la realización de una consulta previa como mecanismo de participación constitucional y derecho fundamental.

En la siguiente década, aparece la Sentencia **T – 849 de 2014** (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez), en la que la acción de tutela es presentada en representación del Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta porque se expidió una licencia para la explotación de un yacimiento de materiales de construcción ubicado en la *línea negra* que es el

territorio ancestral habitado por los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta.

La Corte analiza la función del territorio dentro de las costumbres y tradiciones indígenas, donde indica que para ellos se entiende:

“(...) como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para tales pueblos, su nexo comunal con el territorio ancestral no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.

Lo que confirma aquellas líneas escritas anteriormente, ya que para tales comunidades indígenas la tierra no es un objeto físico que permite la supervivencia, por el contrario, la tierra, al permitir la supervivencia, tiene una protección especial, que se entiende como la forma de agradecer lo que brinda.

Más adelante, al hablar sobre la consulta previa, manifiesta que es un derecho con una connotación doble entre derecho fundamental de las comunidades étnicas y la obligación que tiene el Estado de hacerlas indispensables aún más en los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales que se ubican en territorios protegidos; es por ello, que como no se realizó la consulta previa, se vulneraron derechos fundamentales, por lo que la decisión de la Corte fue conceder los derechos fundamentales solicitados y dejar sin efecto la Resolución que aprobó la licencia.

En el año 2016 es expedida la Sentencia **C – 389 de 2016** (M. P. María Victoria Calle Correa), la cual se relaciona con la Sentencia C – 891 de 2002 (M. P. Jaime Araújo Rentería), expuesta anteriormente, ya que ambas son demandas de

inconstitucionalidad presentadas contra determinados artículos de la Ley 685 de 2001 *“por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”*.

La Corte analiza la actividad minera y la relación con la Constitución de 1991, por lo que trata particularmente el tema del desarrollo sostenible y los derechos de las futuras generaciones con el fin de velar por la protección ambiental; en segundo lugar estudia la pugna que hay entre la concesión minera y los deberes del estado con la regulación sobre la explotación de recursos y la planificación ambiental y determina la importancia de ambas partes y la necesidad de entender qué derecho tiene prevalencia sobre el otro. Asimismo, en la parte II se hace referencia a los derechos de los pueblos indígenas, territorio colectivo, la autonomía en materia ambiental y la minería, así que indica la importancia de los pueblos indígenas y la protección a sus derechos fundamentales.

Dentro de esta sentencia, además, se analizan dos factores importantes: por un lado la necesidad de generar espacios de participación cuando está en proceso una licencia minera, lo que se entiende en pocas palabras como la consulta previa de la que ya se ha hablado en el presente; y en segundo lugar, esa idoneidad de quien solicita el título minero, de acuerdo a sus capacidades y la necesidad en el territorio indígena.

Finalmente, la decisión de la Corte fue declarar como exequibles los cerca de 15 artículos demandados atendiendo a que el Código de Minas entró en vigencia conforme a derechos y el articulado cumple con los requisitos.

Se analiza la Sentencia **T – 080 de 2017**(M. P. Jorge Iván Palacio Palacio) en la que se parte del reclamo que hace la comunidad indígena accionante, a las fumigaciones con aspersión aérea de glifosato que no precisaban los cultivos ilícitos sino que atacaban todo tipo de cultivos, además de generar graves

problemas en la salud y seguridad de los pobladores, como la contaminación de su territorio.

La Corte indicó la protección especial que tienen los pueblos indígenas desde la Constituyente de 1991, en la que incluye la importancia de tales comunidades en el desarrollo de un país; es por ello que advierte sobre las costumbres de las mismas, específicamente, el uso de la hoja de coca que se entiende como una manifestación de su derecho a la identidad cultural y la autonomía de las comunidades.

Más adelante, la Corte hace un análisis sobre los impactos que tiene en el territorio la erradicación aérea de cultivos ilícitos con glifosato, y concluye que:

“En lo que concierne directamente al glifosato, el informe de la IARC revela que la exposición a esta sustancia puede estar relacionada con la generación del linfoma no-Hodgkin. Asimismo, el informe plantea que la exposición experimental en animales esté relacionada con la probabilidad de generar carcinoma tubular renal, hemangiosarcoma, tumores de piel y adenoma pancreático”.

Lo que comprueba que el glifosato genera enfermedades en las personas que viven cerca de las zonas de aspersión o que consumen productos de ese mismo entorno.

En otro tema, la Corte reitera la necesidad de que se realicen consultas previas como derecho fundamental de las comunidades indígenas, cuando se busca poner en marcha proyectos de impacto en el territorio indígena, obligación que fue desconocida por los demandados de la presente acción, motivo por el cual la decisión de la Corte es conceder el amparo de los derechos fundamentales solicitados.

Ahora bien, como consecuencia del Acuerdo de Paz, se empezó la designación y creación de zonas veredales, en las que se ubicaron los miembros de las FARC, sin embargo, una de ellas se formó en el territorio ancestral Yukpa (municipio de La Paz, Cesar), por lo que los representantes de tal comunidad indígena alegan la protección a sus derechos fundamentales y al territorio. Es por ello que en la Sentencia **T – 713 de 2013** (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo), se parte de la hipótesis de que cuando una medida afecta el territorio de los pueblos indígenas, existe una afectación directa a los mismos, además de que el concepto de territorio no es una concepción que puede ser restringida a la simple delimitación geográfica o física de una zona determinada, ya que se trata de una construcción cultural que mantiene áreas sagradas o de especial importancia para aquellas comunidades.

De acuerdo a ello, la Corte Constitucional realizó un análisis sobre el Acuerdo de Paz y la medida que trae el mismo sobre la creación de Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), en las que se promueve el desarme y la reinserción a la vida política y social de los ex combatientes de las FARC y concluyó que a pesar de que las mismas son creadas de acuerdo a una normatividad legítima de orden nacional, ello no es óbice para que sea imperiosa la necesidad de contar con el consentimiento de las comunidades indígenas, máxime cuando su territorio se ve inmiscuido en este tipo de decisiones.

Como consecuencia de tal análisis, esta Corporación resolvió conceder el amparo de tutela ya que se desconoció el derecho fundamental a la consulta previa de un pueblo indígena en el marco de la implementación del acuerdo, al verificar que tales espacios tienen incidencia en territorios ancestrales de una comunidad indígena, y ordenó a la entidad accionada estudiar el territorio estrictamente y en caso de evidenciar que la ZVTN estaría dentro del territorio indígena, efectuar la consulta previa.

La Sentencia **SU – 217 de 2017** (M. P. María Victoria Calle Correa) tiene como sustento fáctico la creación y posterior

ampliación de un relleno sanitario en zonas aledañas a las de vivienda de la comunidad indígena, al indicar que las licencias de construcción y ampliación no se expidieron haciendo uso de la consulta previa sino que fue una decisión arbitraria. La Corte luego de analizar el caso en concreto, concluye en principio que los indígenas “son titulares de derechos especiales, derivados y destinados a proteger su especificidad o diferencia cultural”.

Por su parte, se manifiesta que la consulta previa es de elevada importancia atendiendo a que versa sobre la capacidad que tienen los indígenas de decidir autónomamente sobre su destino, prioridades económicas, sociales y culturales, además de participar en todas aquellas decisiones que les sean importantes, agrega que:

“(…) si bien el deber general del Estado, en materia de consulta previa, consiste en asegurar una participación activa y efectiva de las comunidades con el objeto de obtener su consentimiento; cuando la medida represente una afectación intensa del derecho al territorio colectivo, es obligatoria la obtención del consentimiento de la comunidad, previa la implantación de la medida, política, plan o proyecto”.

A pesar de que niega la protección a los derechos fundamentales incoados, manifiesta la necesidad de que se cumplan unos requisitos para entender la afección a un territorio indígena:

1. Que el proyecto se desarrolle en lugares con relevancia sagrada o espiritual para la comunidad.
2. Pruebas contundentes sobre la presencia de la comunidad en ese espacio.
3. Que haya una divergencia entre el concepto geográfico del territorio y el cultural.

Atendiendo a que dentro de la tutela no se logró demostrar que el territorio en el que se llevaba a cabo la ampliación tenía una relevancia sagrada o espiritual para la comunidad, la misma fue negada; de lo que se permite concluir que a la hora de que un miembro de una comunidad indígena busque la protección de determinado espacio ambiental argumentando su calidad de indígena –valga la redundancia–, debe cumplir con determinados requisitos.

En última instancia, se encuentra la Sentencia **SU – 123 de 2018** (M. P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes), en la que la comunidad indígena Awá presentó acción de tutela por los daños ambientales ocasionados con las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la vereda La Cabaña, en Puerto Asís, Putumayo, máxime cuando no se llevó a cabo del procedimiento de consulta previa.

En este caso se comprobó que el Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, y el Consorcio Colombia Energy, conformado por VETRA E&P Colombia S.A.S., Petrotesting Colombia S.A. y Southeast Investment Corporation, como entidades accionadas, no cumplieron con los tres requisitos que conlleva la consulta previa: (i) deber de debida diligencia en el reconocimiento de comunidades, (ii) deber de diligencia sobre tierras, territorios y recursos naturales y (iii) deber de diligencia en consultar a la colectividad, además de mencionar que la actividad petrolera genera impactos ambientales de carácter negativo que afecta tierras, recursos naturales y la identidad misma de las comunidades indígenas dentro del contexto.

Ahora bien, esta sentencia es trascendental de acuerdo a siete pilares fundamentales frente a la consulta previa: (i) es un derecho fundamental e irrenunciable que se debe guiar por los principio de buena fe, participación de los pueblos y diálogo intercultural, (ii) procede mientras exista una afectación directa del grupo étnico, (iii) guarda relación con los principios de

debida diligencia del Estado y las empresas, (iv) debe existir una consulta del proceso para realizar una consulta previa, (v) no es suficiente con tener una certificación de la no presencia de comunidades indígenas y tribales en el área de influencia, (vi) hay una obligación de diálogo entre los intervinientes para materializar y cumplir lo pactado y (vii) media un remedio judicial como conclusión de la valoración de las actuaciones que se desarrollan dentro de la consulta previa y solo pueden haber limitaciones legítimas.

### **III. ANÁLISIS CRÍTICO JURISPRUDENCIAL, PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL FRENTE A TERRITORIOS INDÍGENAS**

Luego de hacer un análisis jurisprudencial de las sentencias hito sobre el tema base de esta investigación, surge la necesidad de traer a colación el componente crítico, ya que a pesar de que se supone, existen lineamientos establecidos con anterioridad, los mismos no se cumplen actualmente, sino que es imperioso hacer uso de acciones constitucionales como lo es la acción de tutela o la acción de constitucionalidad en búsqueda de la protección de tales derechos, para que así se vea efectivizada la legislación vigente.

Es menester indicar que a pesar de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional es amplia en cuanto a la protección al territorio indígena, además del factor histórico que se trae a colación en cada una de ellas, y aun cuando reconoce la protección en todos los casos de tutela enunciados, por lo menos, a los derechos fundamentales que solicitaron los accionantes, en la realidad el tema es diferente, los derechos son vulnerados, se permite que el tiempo pase sin velar por la protección de tales derechos, las acciones de tutela terminan disolviéndose entre tres o cuatro años después de que empezó la problemática, lo que permite concluir que los hechos no responden a la necesidad pronta y del momento que necesitan las comunidades indígenas.

Otro tema importante, es el derecho fundamental de las comunidades indígenas a la consulta previa, el que es reconocido desde tratados internacionales, en jurisprudencia internacional y colombiana y en la misma Constitución Política de 1991, porque este se vulnera sin escrúpulos, a las grandes empresas (en su mayoría multinacionales) no les importa tener en cuenta el patrimonio cultural colombiano, entender la importancia de las comunidades indígenas en nuestro país y mucho menos respetar sus costumbres, sino que el factor económico siempre va a primar sobre las necesidades de las minorías; y es un tema al que el Estado no ha prestado la atención necesaria.

En este punto del presente artículo, se hace indispensable traer a colación las diversas opiniones dadas por el abogado Andrés Barona Olmos<sup>3</sup>, quien al momento de la investigación ocupa el cargo de asesor jurídico de la Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz de la ONIC.

En conversación con el mencionado asesor de la ONIC, se evidenció que tal y como lo ha resaltado la Corte en su jurisprudencia sobre el tema, el derecho a la consulta previa se considera como fundamental para comunidades indígenas de acuerdo a lo preceptuado por la Ley 21 de 1991 que incorpora al ordenamiento jurídico colombiano el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT.

La consulta previa, indica el entrevistado, se puede ejercer cuando una comunidad o pueblo indígena considera que cualquier actuación del Estado o de entidades privadas afecta sus intereses particulares en condiciones especiales, es decir, puede haber consulta previa frente a proyectos como creación de carreteras, exploración y explotación petrolera, o incluso a normas específicas, como es el caso de lo que ocurre

---

3 Andrés Barona Olmos (Twitter: @andresbaronao) es abogado, y se reconoce como defensor de los derechos humanos y de las comunidades indígenas, materia en la que trabaja desde hace varios años.

en la actualidad con la implementación de los Acuerdos de Paz firmados en Cartagena en el año 2016, bajo el entendido de que los mismos se encuentran en la fase de implementación normativa, donde se estima la necesidad de creación de 86 normas en promedio para que las 310 páginas del mismo se hagan realidad.

Dentro del documento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, tal y como lo refiere el Dr. Barona, trae un capítulo étnico plasmado en cuatro páginas, el cual fue agregado en último momento y por la insistencia de las comunidades indígenas en la que lo que se logra es incorporar salvaguardas para las comunidades indígenas. En este se indica que “(...) La fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales”, y es de acuerdo a ello que desde el movimiento indígena colombiano se considera que varias de las 86 normas enunciadas anteriormente, deben tener una consulta previa, sin embargo, la realidad actual, es diferentes y genera complicaciones para que ello ocurra ya que para que la misma pueda darse es necesario haber cumplido con una serie de pasos que lo que hacen es dilatar el proceso.

Bajo esta misma sombra temática, el entrevistado indicó que la Corte Constitucional ordenó al Estado cuando solo faltaban dos días para la firma del Acuerdo Final recibir una comisión de organizaciones indígenas y afrodescendientes para que expresaran sus necesidades y posteriormente plasmarlas en el documento; es por ello que gracias a la insistencia de los movimientos indígenas, se logró añadir al documento las cuatro páginas enunciadas en líneas anteriores.

En este mismo sentido, se trae a colación el tema del *fast track* como ese mecanismo que reduce el número de debates para aprobación de leyes y reformas constitucionales con

el fin de acelerar la implementación de los Acuerdos de Paz. Bajo tal componente, se radicaron varias normas que afectan a los indígenas de forma radical, tanto así que se emitieron 28 decretos, ninguno con consulta previa.

Ahora bien, el Convenio 169 refiere a la consulta previa y a la objeción cultural como derechos fundamentales, sin embargo, bajo el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, se decidió que en Colombia se implementaría de manera parcial, dejando en inoperancia el segundo ítem. Esta objeción cultural ocurre cuando la comunidad ejerce la consulta previa y producto de la misma, que se supone debe cumplir con 32 subreglas que ordena la Corte Constitucional, el pueblo concluye que el proyecto en cuestión afecta algún tema relacionado con territorialidad, unidad o gobierno propio, que son los pilares del movimiento indígena.

En un tema distinto, a pesar de que la jurisprudencia y la legislación colombiana hagan ver a los indígenas como sujetos con una efectiva protección especial, la realidad es diferente, hay impactos evidentes a los derechos de las comunidades indígenas, como es el caso de los pueblos indígenas del Meta que se han visto afectados de forma abismal por la llegada de Monsanto o un problema nacional que es el tema de los desplazamientos forzados a familias indígenas, lo que genera que al día de hoy haya una lucha por la restitución de tierras, además del objetivo de lograr que proyectos declarados como de interés nacional o colectivos sean frenados al atentar contra las comunidades, el territorio, la unidad y el ejercicio de gobierno propio.

El tema de la consulta previa tiene además unos niveles de daño, por ejemplo, un tema clave para el desarrollo del presente artículo es la comunidad indígena *wayú* asentada en La Guajira, ya que en el marco de las tareas llevadas a cabo en el cerrejón, se ha visto vulnerado el derecho a tener agua potable, entre otros; en este caso no hubo una consulta previa, empero, sí hubo y hay hasta la fecha una afectación directa a comunidades; mientras

que hay casos en los que a pesar de que no se evidencia la realización de una consulta previa, el daño no es tan elevado, en casos como la instalación de líneas de cables de tensión que pasan sobre un resguardo; en estos eventos la afectación es diferente y así mismo lo es el proceder de las autoridades.

Ya en el tema procesal, la consulta previa es un derecho que en la búsqueda de su efectivización puede durar más de seis meses, atendiendo a las subreglas que ordenó la Corte Constitucional, primordialmente. El ejercicio de la consulta previa se hace al ruego, es decir, es la comunidad o el pueblo indígena el que logra establecer cuando debe lucharse por la efectivización de tal derecho fundamental, el que la mayoría de veces es negado.

Dentro de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ordena la consulta previa como derecho fundamental, sin embargo, en la práctica, las autoridades encargadas de conocer de la acción en concreto no la conceden, solicitando requisitos de forma que lo que hacen es entorpecer el desarrollo del proceso, como demostrar la afectación y ello solo se puede lograr mediante reiteradas denuncias públicas, acciones de tutela sobre el mismo tema, etc. y es en ese punto en el que las comunidades indígenas deben tomar la decisión de empezar una ardua “lucha” jurídica que incluye movilizaciones, bloqueos, taponamientos de vías, etc. El meollo del asunto ocurre cuando después de todo ello, con el pasar de cuatro años aproximadamente que se logra el reconocimiento de una consulta previa, y aún con ello, en ese tiempo de lucha y acciones por doquier, el proyecto se sigue desarrollando, lo que genera un daño irreparable para las comunidades accionantes.

En el caso hipotético de que la consulta previa sea reconocida atendiendo a la función garantista del Estado Social de Derecho, es factor común, tal y como lo comentó el Dr. Barona, encontrar que quien pone las reglas de la misma es la empresa interesada en

el proyecto, dejando a la comunidad de lado y sin la posibilidad de dar su punto de vista.

Finalmente, el Dr. Barona hace referencia a los cultivos ilícitos ubicados en territorio indígena y a las diferentes formas de erradicación de los mismos. Empieza el entrevistado mencionando que a pesar de que la aspersión aérea de glifosato se considera ilegal desde 2015 por intervención de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, hay denuncias en curso de campesinos del Putumayo quienes manifiestan que tal mecanismo sigue usándose.

Ahora bien, la posición de las comunidades indígenas sobre este particular es bastante marcada, en el sentido de que no están de acuerdo con la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea por las afectaciones a la salud de personas, animales, cultivos ilícitos, productos que de allí se derivan, etc., afectaciones que no son desconocidas por el gobierno máxime cuando entidades internacionales han puesto de presente las contraindicaciones del uso de tal; es por luchas constantes que se ordenó que la erradicación ahora sea manual y sobre tal particular, no se ha llevado a cabo una consulta previa.

De hecho, es importante mencionar que antes de que las FARC se desmovilizaran y dejaran sus territorios como expresión armada, se estimaba que en Colombia había aproximadamente 90.000 hectáreas de plantas de coca, empero hoy, según georreferenciación y mapas satelitales, se concluye que existen cerca de 180.000 hectáreas, lo que quiere decir que

---

4 La entrevista realizada al Dr. Barona se llevó a cabo en marzo de 2018, sin embargo, desde la posesión del presidente Iván Duque, este ha hecho mención al glifosato solicitando a los magistrados de la Corte Constitucional que le permitieran al gobierno “utilizar todas las herramientas” para poder reducir la tasa de cultivos ilícitos en el país (<https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/duque-no-da-su-brazo-a-torcer-e-insiste-en-el-glifosato/43710>), además de la audiencia del 7 de marzo de 2019 ante los magistrados de la Corte Constitucional –que tuve la oportunidad de presenciar– en la que manifestó que “este debate, no se centra en un herbicida sino se centra en la disponibilidad de todas las herramientas posibles bien utilizadas con el estricto apego a la prevención a la precaución, pero solicitando de manera clara que las herramientas deben estar a disposición”.

se duplicaron y esta fue la razón para que el 15 de septiembre de 2017, estadounidenses pusieran un alto en la acción del Estado colombiano amenazando con que si la existencia de cultivos ilícitos seguía aumentando, Estados Unidos descertifica a Colombia, que es una calificación con la que tal gobierno no puede apoyar económicamente al nuestro.

Infelizmente, hay una paradoja del actuar tripartita entre el Estado americano, el Estado colombiano y las comunidades indígenas, porque dentro del Acuerdo de Paz se indica que con el fin de evitar que las personas siguieran viviendo de los cultivos ilícitos, se les va a entregar un subsidio económico que respondería a sus necesidades mientras se capacitan para encontrar alternativas de ingresos económicos, pero estos recursos económicos no se pueden obtener sin el apoyo monetario que otorga Estados Unidos y Estados Unidos no va a seguir apoyando de esta forma mientras los cultivos no sean erradicados, lo que quiere decir que la decisión del Estado será la de seguir erradicando tales cultivos sin pensar siquiera en una consulta previa porque la misma generaría una desestabilidad de lo planeado.

Anteriormente, un factor que no era evidenciado por la ciudadanía, la insurgencia era un actor que regulaba el actuar medioambiental protegiendo bosques e impidiendo que solo se sembraran plantas ilícitas en sus territorios.

Se hace necesario mencionar los hechos 27 de diciembre de 2017, cuando aproximadamente 100 hombres del Ejército Nacional arribaron al resguardo de Santa Teresita del Chaparro en Meta con el fin de erradicar los cultivos ilícitos de forma arbitraria sin tener en cuenta la Directriz 016 de 2003.

Finalmente, es menester indicar que las decisiones arbitrarias que está tomando el Estado en varios puntos que requieren de la participación de comunidades indígenas, está generando

conflictos internos que lo único que hacen es perjudicar a la sociedad y afectar el bien común como principio constitucional<sup>5</sup>.

#### **IV. SITUACIÓN ACTUAL BOYACENSE SOBRE LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE EN CABEZA DE COMUNIDADES INDÍGENAS ASENTADAS EN LA REGIÓN**

Como consecuencia del análisis realizado a las diferentes publicaciones realizadas por periódicos de la región y nacionales, es evidente que la preocupación de las comunidades indígenas con asentamiento en Boyacá sobre la protección ambiental en esta zona está latente y hace parte del diario vivir.

Como se ha dicho en líneas anteriores, las comunidades indígenas están en búsqueda de la protección de su territorio en contra de la implementación de proyectos que puedan generar daños abismales dentro del mismo, tanto así que en octubre del año 2016 líderes *U'wa* denunciaron desde su municipio de asentamiento, Cubará, Boyacá, la existencia de un derrame de petróleo que estaba infectando recursos hídricos y perjudicando a la comunidad en todo sentido, bajo el entendido de que dicho recurso hídrico puede ser consumido por cualquier persona que no conozca del conflicto, lo que generaría una desmejora en su salud y vida digna.

El pueblo *U'wa* se encuentra en varias discusiones relacionadas con la presencia de grandes empresas que ocupan el territorio indígena de su comunidad con la intención de explotar recursos hidrocarburos, generando problemas

---

5 Entre marzo y abril de 2019, Colombia evidenció la existencia de la minga indígena, que bloqueó la vía panamericana durante varias semanas, ya que “reclama el cumplimiento de las promesas desde 2005. Con nuevas exigencias: que se acuerde con el Ejecutivo el plan cuatrienal 2019-2022 y se cumpla el plan de inversión que se anunció en la minga de 2017, pues hasta ahora no va ni en el 40 %. Además, la minga también exigió la inclusión de las propuestas de los campesinos del Cauca para crear una política incluyente que los reconozca como sujetos de consulta previa” (<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/la-minga-indigena-una-pelea-historica-por-las-tierras-del-cauca-articulo-849063>).

medioambientales como la contaminación del agua, la tierra y los cultivos mismos, además de afectar radicalmente las costumbres que vienen siendo mantenidas de generación en generación, ya que obligan a que los miembros de las comunidades indígenas cambien su forma de vida, sus comodidades, ritos, cultura, etc.

Dentro de las empresas radicadas en tal zona se encuentra Ecopetrol, empresa que entre otras cosas, ha construido diferentes plantas en terrenos propiedad de tal comunidad, lo que genera conflictos sociales inmensos, en los que se ven consecuencias gravosas y a las que nadie presta atención.

Además de ello, para nadie es un secreto que la mayoría de tierras indígenas no están saneadas, lo que genera un conflicto formal con el Estado que genera vulneración a sus derechos directamente, lo que quiere decir que actualmente en Boyacá, los territorios indígenas requieren el saneamiento del territorio ancestral y ello solo se logra mediante diferentes procedimientos formales que muchas veces duran años sin lograr nada positivo.

Desde hace décadas y hasta la actualidad, los *U'wahan* estado en la lucha por proteger el nevado del Cocuy o “Zizuma” como ellos lo llaman, porque este mismo es considerado sagrado y por ello nadie debería ingresar allí; de hecho, desde 1977, cuando se creó el Parque Nacional del Cocuy, los reclamos de tal comunidad han sido recuentes y se fundamentan en que la autoridad Parques Nacionales no ejerce labores de autoridad, sino que son ellos los que deben velar porque se respete el medio ambiente y el Nevado en sí como territorio sagrado, motivo por el cual dentro de sus peticiones está que se les permita a ellos ejercer el control sobre tal espacio.

Los líderes de los *U'wa* manifiestan que ni siquiera ellos conocen la nieve del Nevado porque lo consideran territorio sagrado que no debe ser pisado, sin embargo, la llegada de turistas es frecuente, lo que genera una evidente vulneración a

sus derechos especiales que garantiza la Constitución Política de 1991.

Asimismo, hasta el día de hoy, un problema que afecta de forma radical a la comunidad *U'wa* es el tema de los resguardos y a la alinderación de los mismos, atendiendo a que el Gobierno indicó unos territorios indígenas, pero dejó de lado una cantidad abismal de los mismos. Es hasta hace una década aproximadamente que el Estado empieza a comprar las fincas que le corresponden a este pueblo, sin embargo, hasta la fecha quedan muchos terrenos por comprar.

## **V. POSIBLES SOLUCIONES PARA EL TERRITORIO**

Después del análisis de cada uno de los capítulos anteriores y el desarrollo de los mismos, además de la información obtenida en libros, periódicos, revistas y la entrevista plasmada, se determinó que para el problema actual del que son víctimas las diferentes comunidades indígenas del país y específicamente del departamento de Boyacá, la solución se basa en varios factores.

En el marco de su profesión y la actividad laboral desarrollada en la actualidad, lo que el Dr. Barona hace como miembro de la ONIC, la solución propuesta es que se efectivice el goce de derechos de las comunidades indígenas dentro del marco de un Estado Social de Derecho, derechos como la consulta previa libre e informada y que el Gobierno mismo tome la decisión de intervenir en las actividades administrativas que regulan el tema.

Es por ello que parte de la solución es que se revalúe la posición del Gobierno ante la OIT al momento de incorporar el Convenio 169 mediante la Ley 21, ya que como se dijo anteriormente, el ex presidente Álvaro Uribe Vélez expresó en los salvamentos que la decisión era adoptar el mismo parcialmente, dejando de lado la objeción cultural.

Se concluye que la solución al problema sobre el territorio indígena es el reconocimiento efectivo de derechos bajo la premisa de encontrarnos en un Estado Social de Derecho y a su vez, reevaluar la posición del Gobierno bajo el entendido de que no adoptó la objeción cultural como mecanismo de apoyo a las comunidades indígenas, lo que generó una limitación a sus derechos, permitiendo que aquellas empresas multinacionales tengan aún más prebendas que les permitan actuar deliberadamente.

Además, se concluye que la necesidad primordial es que el Estado enfoque sus objetivos y en realidad los efectivice, ya que, la jurisprudencia y la norma puede ser bastante clara, puede traer datos relevantes que permitan concluir una importancia abismal, pero mientras tales acciones no se vean desarrolladas de forma óptima, el trabajo de las Altas Cortes y del legislador es perdido, lo primordial en el momento es demostrar la necesidad de que los derechos de las comunidades indígenas sean respetados sin importar sus calidades.

Es menester anotar que tal y como lo han dicho investigadores reconocidos internacionalmente y hasta las mismas Naciones Unidas, las comunidades indígenas son indispensables para el desarrollo del planeta; ello, bajo el entendido de que son los mayores protectores del medio ambiente, motivo por el cual su relevancia en el mundo es inmensa ya que garantizan la supervivencia de la tierra respondiendo a esa relación cosmológica y hasta paternalista que se tiene con su territorio. Para nadie es un secreto que dentro de las pretensiones de los movimientos indígenas, se encuentra la de defender su origen, su tierra, su territorio, y ello solo se puede lograr mediante la garantía de sus derechos como sujetos de especial protección.

También es necesario pensar que la solución al problema no se encuentra haciendo más leyes o gestionando apoyo internacional que venga a legislar el tema, la solución está dentro del Estado, con el simple hecho de plantear mecanismos rígidos

y específicos que se cumplan a cabalidad por las diferentes entidades administrativas, además de regular con más fuerza el actuar internacional y el papel que cumplen las multinacionales dentro del Estado colombiano, dejar de aplicar de forma tan frecuente el intervencionismo.

Finalmente, es importante indicar que es una realidad que aproximadamente en el 70 % de los territorios indígenas existen cultivos de uso ilícito, no solo para el uso tradicional, sino que varios viven de ello, sirviéndose del mismo para producción de alcaloides y narcóticos, lo que genera aún mayor responsabilidad para el Estado, ya que como lo mencionó el Gobernador de Nariño en la audiencia pública del 7 de marzo de 2019 ante la Corte Constitucional, las personas que tienen cultivos ilícitos no lo hacen por gusto, son conscientes del daño que esto genera en sus manos, la siembra genera bastantes sacrificios y hay un peligro de por medio de acuerdo al tema con el que se está tratando; por el contrario, las personas que trabajan con cultivos ilícitos lo hacen por necesidad, así que es obligación del Estado generar empleo y alternativas de financiación, esa es tal vez la única alternativa que se tiene para erradicar dichos cultivos.

Lo anteriormente mencionado, incluso se trae a colación en el Acuerdo de Paz firmado en 2016, sin embargo, tal y como el mismo ex presidente Santos lo mencionó, la implementación del acuerdo y la puesta en marcha del mismo es un proceso que conlleva tiempo, por lo que no se puede pensar que el cambio se vea inmediatamente, sino que, por el contrario, es un proceso.

## CONCLUSIONES

Luego de analizar la realidad indígena nacional y hacer un enfoque en el departamento de Boyacá se evidencia que la multiculturalidad y diversidad cultural que hay en Colombia es inmensa, en cada espacio del país se encuentran comunidades indígenas con lengua, costumbres, atuendos, alimentación,

etc., muy diferentes e independientes, que se alejan de lo que nosotros conocemos y experimentamos en nuestro día a día.

Y es de acuerdo a lo anterior, que muchas veces se deja de lado las necesidades propias de estas comunidades, como es lo que ocurre actualmente con el derecho fundamental a la consulta previa, donde indiscriminadamente este derecho se vulnera y hasta que los afectados no toman represalias importantes, no se hace nada con el fin de protegerlos.

En el caso de Boyacá, se evidenció la existencia de varias comunidades, como los lache, los muiscas, pero el reconocimiento de solo una: los *U'wa*, comunidad que tiene décadas de existir y por eso mismo se reconoce como una de las más grandes dentro de nuestra Nación, motivo por el cual ha logrado el ya mencionado reconocimiento de derechos, empero, luego de una ardua lucha de la que se hace obligatorio ser parte atendiendo a sus costumbres.

A pesar de que en Colombia se le reconoce derechos fundamentales a las comunidades indígenas, y en la norma se hace referencia a la imperiosa necesidad de velar por la efectivización de los mismos, la realidad es diferente porque infortunadamente, estos derechos se vulneran indiscriminadamente y solo se logra la protección de los mismos después de años de lucha y diferentes trámites burocráticos que solo entorpecen el proceso, y en el peor de los casos, el único medio es la aplicación de vías de hecho en las que terminan siendo afectados los mismos indígenas en su mayoría y la sociedad en general, como lo ocurrido entre marzo y abril de este año con la minga indígena que bloqueó la vía panamericana.

Es importante que el Estado más que regular o crear nuevas normas sobre la protección al territorio indígena y a sus costumbres, se proponga el objetivo de hacer que las que están vigentes hasta el momento se vean efectivizadas y cumplidas a

cabalidad, dejando de lado temas subjetivos y velando porque se haga realidad lo que el legislador previó en su momento.

## BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado para la Paz. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 2016. Recuperado el 03 de marzo de 2018 de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Angarita Barón, C., Caballero, L., Gamboa, A., Restrepo, B. y Rueda M. E. (1995). *Derecho, etnias y ecología*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Anónimo. (2000). *Geografía humana de Colombia: Variación biológica y cultural en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Guadalupe Ltda.

Archila S. (1987). Asentamientos Indígenas en el Valle de la Laguna. Boletín 56 del Museo del Oro. Información recuperada de: <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/bmo/article/view/7175/7433>.

Boletín 56 Museo del Oro. Asentamientos Indígenas en el Valle de la Laguna (Samacá – Boyacá). 1987. Ana María Boada Rivas. Recuperado el 13 de mayo de 2019 de: <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/bmo/article/view/7175/7433>

Boletín de Arqueología, Volumen 1 Número 5. Contribución al conocimiento de la civilización de los lache, 1945. Eliécer Silva Celis. Recuperado el 19 de mayo de 2019 de: [http://www.icanh.gov.co/nuestra\\_entidad/grupos\\_investigacion/divulgacion\\_publicaciones/revistas\\_cientificas/8186](http://www.icanh.gov.co/nuestra_entidad/grupos_investigacion/divulgacion_publicaciones/revistas_cientificas/8186).

Caracol Radio. En Boyacá los indígenas *U'wa* denuncian contaminación de aguas por crudo. 28 de octubre de 2016. Recuperado el 05 de marzo de 2018 de: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/lecciondefallos.pdf>

Castellanos, G., Grueso, D. y Rodríguez, M. (2009). *Identidad, cultura y política: Perspectivas conceptuales, miradas empíricas*. Cali, Colombia: Programa Editorial Universidad del Valle.

Colciencias. Colombia, el segundo país más biodiverso del mundo. 16 de septiembre de 2016. Recuperado el 19 de mayo de 2019 de: [https://www.colciencias.gov.co/sala\\_de\\_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo](https://www.colciencias.gov.co/sala_de_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo).

Congreso de Colombia. (4 de marzo de 2001). Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989 (Ley 21 de 1991). DO, AÑO CXXVII. N. 39720. 6, MARZO, 1991. PÁG. 1.

Congreso de Colombia. (15 de agosto de 2001) Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones (Ley 685 de 2001). DO, AÑO CXXXVII. N. 44545. 8, SEPTIEMBRE, 2001. PÁG. 1.

Congreso de Colombia. (14 de noviembre de 2002). Por la cual se dictan normas relativas a la administración, fabricación, transformación, explotación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas ubicadas en el municipio de Manaure, Guajira y Salinas de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones (Ley 773 de 2002). DO, AÑO CXXXVIII. N. 45003. 19, NOVIEMBRE, 2002, PÁG. 1.

Consejo Superior de la Judicatura y Organización Nacional Indígena de Colombia. Compilación y selección de los fallos

y decisiones de la jurisdicción especial indígena 1980 – 2006. 2006. Recuperado el 04 de marzo de 2018 de: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/lecciondefallos.pdf>

Constitución Política de Colombia de 1991 (13 de junio de 1991). Gaceta Constitucional número 114 del domingo 4 de julio de 1991.

Corpoboyacá. Comunidades indígenas del departamento se vinculan con la protección del medio ambiente. 10 de octubre de 2017. Recuperado el 04 de marzo de 2018 de: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/lecciondefallos.pdf>

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión (16 de enero de 1995) Sentencia T – 007 de 1995, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, Sala Plena (3 de febrero de 1997) Sentencia SU – 039 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, Sala Plena (22 de octubre de 2002) Sentencia C – 891 de 2002, Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional, Sala Plena (13 de mayo de 2003) Sentencia SU – 383 de 2003, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional, Sala Plena (29 de julio de 2003) Sentencia C – 620 de 2003, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión (29 de octubre de 2009) Sentencia T – 769 de 2009, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión (20 de septiembre de 2011) Sentencia T – 698 de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión (12 de noviembre de 2014) Sentencia T – 849 de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez.

Corte Constitucional, Sala Plena (27 de julio de 2016) Sentencia C – 389 de 2016, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión (7 de febrero de 2017) Sentencia T – 080 de 2017, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, Sala Plena (18 de abril de 2017) Sentencia SU – 217 de 2017, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión (7 de diciembre de 2017) Sentencia T – 713 de 2017, Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional, Sala Plena (15 de noviembre de 2018) Sentencia SU – 123 de 2018, Magistrados Ponentes: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión (15 de febrero de 2019) Sentencia T – 063 de 2019, Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

De Aguado, Pedro. (1930). *Historia de la Provincia de Santa Marta y Nuevo Reino de Granada*. Bogotá, Colombia: Calpe.

De Puech, G. y De la Luz, M. (1986). *Así éramos los Muiscas*. Bogotá, Colombia: Banco de la República.

Dr. Andrés Barona Olmos, abogado, defensor de los derechos humanos y las comunidades indígenas.

El Campesino. Pueblos indígenas y medio ambiente. 18 de agosto de 2017. Érica Correa. Recuperado el 07 de marzo de 2018 de: <http://www.elcampesino.co/pueblos-indigenas-medio-ambiente/>

El Espectador. Los indígenas cuidan mejor la Amazonía que los gobiernos, según estudio. 13 de septiembre de 2017. Recuperado el 07 de marzo de 2018 de: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/los-indigenas-cuidan-mejor-la-amazonia-que-los-gobiernos-segun-estudio-articulo-713011>

El Heraldo. Respeto y amor por el medio ambiente, el gran legado indígena. 09 de agosto de 2017. Recuperado el 07 de marzo de 2018 de: <https://www.elheraldo.co/entretenimiento/respeto-y-amor-por-el-medio-ambiente-el-gran-legado-indigena-390881>

El Tiempo. “Somos guardianes de la Madre Tierra y ella nos cuida también”. 14 de mayo de 2017. Recuperado el 07 de marzo de 2018 de: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/pueblos-indigenas-explican-quien-es-la-madre-tierra-87586>

Justicia Ambiental en Colombia. Jurisprudencia ambiental. 2016. Recuperado el 06 de marzo de 2018 de: <https://justiciaambientalcolombia.org/herramientas-juridicas/jurisprudencia-ambiental/>

La Silla Vacía. La pelea de los U'wa. 30 de julio de 2016. Ana León. Recuperado el 07 de marzo de 2018 de: <http://lasillavacia.com/historia/la-pelea-de-los-uwa-57258>

Ministerio de Cultura. (2009). U'wa, gente inteligente que sabe hablar. Caracterizaciones de los Pueblos Indígenas en Riesgo (Auto 04/09). Dirección de Poblaciones- Ministerio de Cultura. Información recuperada de: <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20U%C2%B4wa.pdf>.

Ministerio de Cultura. (S.F). MUISCA LOS HIJOS DE BACHUE. CARACTERIZACIONES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA, Dirección de Poblaciones. Información recuperada de: <http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Poblaciones/PUEBLO%20MUISCA.pdf>

Oficina Internacional del Trabajo. (5 de septiembre de 1989) Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169).

ONIC. (2016). Audiencia Pública: Ante la Corte Constitucional para discutir institucionalidad de la Ley 1776/16 que crea las Zidres. Información recuperada de: <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/1451-audiencia-publica-ante-la-corte-constitucional-para-discutir-institucionalidad-de-la-ley-1776-16-que-crea-las-zidres>.

ONIC. (2019). Pueblos indígenas de Colombia. Información recuperada de: <https://www.onic.org.co/pueblos>.

ONIC. (2019). Organizaciones filiales. Información recuperada de: <https://www.onic.org.co/onc>.

Palomino Ortiz, G. (1978). *Indigenismo*. Bogotá, Colombia: Editorial Guadalupe Ltda.

- Perea Velásquez, F. A. (1998). *Derecho y medio ambiente*. Medellín, Colombia: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Pradilla, E. (1982). *Los Tunebo. Medio Ambiente y salud*. Bogotá, Colombia: UPTC.
- Ramírez Bastidas, Y. (1998). *El Derecho Ambiental*. Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Revista Semillas. El acuerdo de paz y los derechos territoriales indígenas y afrocolombianos. 22 de diciembre de 2016. Ana Cecilia Betancur. Recuperado el 07 de marzo de 2018 de: <http://www.semillas.org.co/es/el-acuerdo-de-paz-y-los-derechos-territoriales-indgenas-y-afrocolombianos>
- Romero Moreno, M. E., Castro Agudelo, L. M. y Aguablanca, E. (1993) *Geografía humana de Colombia: Región de la Orinoquía*. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.



## Aportes para la construcción de paz desde la cosmovisión indígena, Caso U´wa\*\*

### SUMARIO

*Introducción. I. Derechos de los pueblos indígenas. a. Pueblo indígena U´wa. 1. Población -aspectos geográficos. 2. Educación. 3. Salud. b. Autodeterminación-autonomía. II. Los U´wa y la Corte Constitucional. a. Construcción de una paz estable y duradera. III. Aporte del pueblo U´wa para la construcción de una paz estable y duradera. a. Plan de salvaguarda pueblo U´wa la fuerza vital para la construcción de paz desde el territorio. Conclusiones. Bibliografía.*

### RESUMEN

En el plano de la coyuntura actual, los acuerdos gestados del proceso de Paz de La Habana (Cuba), el llamado que estos nos hacen con respecto a la construcción de una Paz estable y duradera, y el trabajo mancomunado entre el gobierno nacional, entidades territoriales y la ciudadanía con los territorios de Paz, resulta necesario incluir a las comunidades indígenas ya que estas han sido objeto de todo tipo de violaciones tanto a los derechos fundamentales como humanos que se derivan de una continua y deplorable confrontación armada entre las fuerzas militares

---

\* Estudiante décimo semestre programa de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. Autor de *“Adaptación y mitigación al cambio climático de las ciudades, una apuesta para la construcción de paz-Colombia”*. artículo publicado en: *Libro de Resúmenes Simposio de Investigación Ustamed- Usta Medellín 2016*. Así como ponente invitado en el Seminario Colombo Alemán *Superación del conflicto a través del pasado*, organizado por el Universidad de Konstanz, con la ponencia titulada *“Retos del Acuerdo de Paz: Capítulo étnico-multiculturalismo”*, celebrada en Alemania en el año 2017.

\*\* Artículo de Reflexión perteneciente a una investigación en curso que aborda los temas de Justicia Transicional, Socio-Jurídica y Construcción de Paz desde la óptica de la Comunidad Indígena U´wa. La investigación adelantada desde el semillero de investigación UBUNTU del Departamentos de Humanidades de la USTA Bogotá.

con los actores del conflicto armado por más de cincuenta años. Bajo esta premisa debemos reconocer la importancia que tiene para la construcción de una paz estable y duradera el que los miembros de las comunidades indígenas, para este caso la U´wa (Cobaría) desde su amplia cosmovisión puedan aportar a dicho proceso.

### **PALABRAS CLAVE**

Construcción de Paz, Proceso de Paz, Comunidad indígena U´wa, ciudadanía.

### **ABSTRACT**

In the plan of the current situation, the gestated of the peace process of the Habana (Cuba), the called they do to us about the construction of a constantly peace, and the joint work between national government, territorial entities and the citizenship with the peace regions, is necessary to include the indian communities, as these have been object of all kind of rapes both fundamental rights as humans that are derived from a continuous and pitiful weapon confronting between military forces with the insurgent group Farc EP for more tan fifty years. Taking into account this premise we want warn the importance that it hasfor the construction of a constantly peace that the members of the indian communities, for this case the U´wa (Cobaría) from its great worldview they can contribute to this process.

### **KEY WORDS**

Peace Construction, Peace Process, U´wa Indian community, citizenship.

### **INTRODUCCIÓN**

En el marco del proceso de Paz iniciado en noviembre de 2012 varias veces se planteó la idea de la inclusión de todos los ciudadanos en la implementación de los futuros acuerdos y en el

proceso de construcción de una paz estable y duradera, se hizo énfasis en que grupos que históricamente han sido excluidos de la realidad nacional tales como campesinos, las minorías sexuales, las comunidades indígenas, afro descendientes, ROM etc. fuesen tanto proponentes como partícipes de procesos de construcción de paz como también de la pedagogía de la misma en las regiones golpeadas por el conflicto armado y emprendedores de acciones con miras a la reconstrucción del tejido social afectado por acciones de violencia; el llamado luego de los acuerdos es pues que los miembros de la sociedad desde sus oficios cotidianos y desde la óptica de los múltiples sectores que se mueven en el país aporten significativamente en el proceso de construcción de paz y de reconciliación nacional así como también en la aceptación de quienes se encuentran haciendo tránsito hacia la vida civil. Ahora bien, las comunidades indígenas que han sido golpeadas por el conflicto armado han venido desarrollando importantes propuestas y aportes significativos para construir la paz en el territorio nacional, con respecto al caso U´wa (Cobaría) la comunidad desde su amplia sabiduría ancestral viene proyectándose como sujeto activo de la paz y la reconciliación en los departamentos donde se encuentra asentada. Este escrito responde a una metodología de corte cualitativo en relación con las fuentes documentales analizadas, analítico-descriptivo con respecto a la descripción de las actividades desarrolladas por la comunidad indígena U´wa (Cobaría) y un enfoque hermenéutico alusivo a la interpretación de la información que sirve como soporte de esta investigación.

## **1. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

A lo largo de la historia de Colombia la población indígena y otras minorías étnicas han sido objeto de desprotección estatal, y como consecuencia de ello tenemos la multiplicidad de luchas que han tenido que emprender para proteger sus derechos colectivos, hoy por hoy la acción de tutela ha resultado ser la más eficaz para dicho objetivo; sin embargo fue la constitución de 1991 la que contempló la posibilidad de incluir en su

ordenamiento una parte referente a los derechos colectivos de las minorías y partiendo de ahí, quienes se consideraban salvajes en transición a la vida civilizada tal cual lo expresa la ley 89 de 1890<sup>8</sup> adquirieron unas garantías para el ejercicio de sus actividades y el desarrollo de su identidad cultural. Además no debe desconocerse el papel fundamental que ha tenido la Corte Constitucional con respecto a la protección de estas garantías; son varias las sentencias de esta corporación que hacen eco a la protección de las garantías constitucionales de estas minorías. Debemos agregar además la importancia que tiene para la legislación colombiana los instrumentos de carácter internacional que aluden a los derechos de los pueblos indígenas tales como el convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo, la carta de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas entre otros. No obstante aun cuando existe una legislación activa para la protección de las garantías de estos pueblos subsiste la preocupación por la falta de protección del Estado en cuanto a actividades que resultan lesivas para la vida en comunidad de estos mismos, de modo que con respecto a la etapa posterior a los acuerdos, es decir la construcción de la paz, se deben tener en cuenta medidas de protección con el fin de garantizar y prolongar las tradiciones indígenas permeadas por una buena convivencia.

A continuación haremos mención de algunos artículos contemplados en nuestra carta política que se refieren a los derechos de los pueblos indígenas.

**Artículo 7.** Reconocimiento por parte del Estado de la diversidad étnica y cultural.

**Artículo 70.** El Estado reconoce la igualdad y la dignidad de todas las culturas habitantes del país.

---

8 Esta ley contempla aspectos generales y específicos en torno a la organización de los pueblos indígenas y otros que hacen tránsito a la vida civilizada.

**Artículo 10.** El cual hace alusión a la importancia que tiene para los pueblos indígenas su lengua y su dialecto, el cual es reconocido por el Estado Colombiano, adicional a esto este artículo habla sobre la educación bilingüe para los pueblos indígenas.

**Artículo 96.** Todos indígenas como nacionales colombianos.

**Artículo 171.** Este artículo habla sobre el derecho que tienen los miembros de las comunidades indígenas para participar por circunscripción especial en el Senado.

**Artículo 246.** El cual plasma la potestad que tienen los pueblos de indígenas de administrar su territorio conforme a sus costumbres siempre y cuando no sean contrarias a la constitución. “Jurisdicción Indígena”.

**Artículo 330.** La participación de los miembros de las comunidades indígenas durante la toma de decisiones en relación con la explotación de recursos naturales.

**Artículo 357,**En donde se equipara a los resguardos indígenas con las municipalidades los cuales tienen cabida en el presupuesto nacional.

**Artículo 329.** Territorios indígenas como entidades territoriales.

Vale decir que parte de los artículos mencionados han sido objeto de controversias y de indebidas interpretaciones, de modo que ha sido la Corte Constitucional quien ha tenido la misión de realizar una correcta interpretación de los mismos y reafirmar la importancia que tienen los derechos colectivos en un Estado Social de Derecho. Lo anterior entonces nos lleva a pensar que aún existen vacíos normativos frente a los derechos de los pueblos indígenas y eso implica la tarea hacer

una minuciosa mirada hacia las costumbres, o mejor el derecho consuetudinario que ha sido un factor de relevancia para llenar las ausencias de la ley.

## **A. PUEBLO INDÍGENA U´WA**

Para iniciar podemos decir que la comunidad indígena Uw´a, se encuentra asentada en cinco departamentos, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Casanare y Santander, distribuidos en familias que se encuentran asentadas en cada departamento; en este caso nos centraremos específicamente en la familia Cobaría que habita los municipios de Güicán, El Cocuy y Cubará (Boyacá) alrededor de la sierra nevada del Cocuy, llamada también Zizuma en lengua Nativa.

La organización de esta comunidad es muy estricta y su cabeza recae en la figura del Werjayo, conocido en nuestro lenguaje como el líder espiritual, quien deposita su conocimiento ancestral proveniente tanto de la naturaleza como de los antepasados para regular la vida de la comunidad (ACNUR, 2011, p. 28).

Desde su origen la familia Cobaría se ha dedicado a mitigar desde su amplio conocimiento las múltiples problemáticas de las cuales ha sido víctima, en las últimas décadas la presencia de grupos armados ilegales y las confrontaciones militares así como la presencia de transnacionales en busca de explotación de recursos ha afectado de manera preocupante su estabilidad económica, social, cultural, religiosa y ancestral (ACNUR, 2011, p. 28). Cabe resaltar que los factores mencionados persisten y desde luego existe un riesgo representado sobre todo en la población juvenil y de adultos mayores.

Ahora bien, la relación que ha tenido la comunidad con el gobierno tanto nacional como departamental no ha sido

muy productivo<sup>9</sup>, pues en varias ocasiones se ha tenido que acudir ante instancias judiciales para proteger sus garantías constitucionales, a lo cual debe sumarse la necesidad de la comunidad de acercarse a los tribunales de carácter internacional ya que las instancias nacionales resultan ineficientes en su mayoría.

## 1. POBLACIÓN - ASPECTOS GEOGRÁFICOS

En palabras U´wa se define el territorio como el corazón del mundo, por el que corren las venas que alimentan al mundo (Berito Kuwarura), y esta frase nos sirve para entender la dinámica del territorio y el fuerte lazo de conexión que une a la comunidad con el mundo. Lo anterior puede relacionarse con las palabras del Papa Francisco en relación al cuidado del mundo y la conexión estrecha de todo con todo.

El municipio de Cubará está habitado en su mayoría por miembros de la comunidad U´wa (Cobaría), llegando incluso a la zona fronteriza con Venezuela (ASOU´WAS, 2013, p. 33). Esta zona es rica en recursos hídricos ya que es allí en donde nacen las cuencas que abastecen los ríos de los departamentos llaneros y de otras zonas importantes como la del río Chicamocha (ASOU´WAS, 2013, p. 34).

Al ser rica la zona y alimentada por varias cuencas nacientes, la población tiene la posibilidad de abastecerse mediante la agricultura y la recolección de alimentos, actividades que desde luego hacen parte de la historia tanto de la comunidad U´wa como de los distintos pueblos indígenas a lo largo y ancho del territorio nacional. Por otra parte para el año 2013 la población U´wa sobrepasaba los 7.000 habitantes, agrupados en distintos rangos de edades y cabe resaltar que para el mismo año se

---

<sup>9</sup> Cabe resaltar que aun cuando las relaciones con los gobiernos no ha sido muy eficiente, se han adoptado medidas que de algún modo han mitigado las problemáticas que han sido recurrentes en los últimos años; no obstante es necesario un acercamiento más notorio.

estimaba que una gran parte de la población U´wa correspondía a jóvenes menores de 18 años (ASOUWAS, 2013, p. 37).

## 2. EDUCACIÓN

La educación de la población gira entorno a la enseñanza a través de cantos y rituales de carácter oral, tradiciones que han perdurado y que tienen un significado bastante especial por cuanto las tradiciones orales según ellos, provienen de la amplia sabiduría de la naturaleza y los antepasados hacia las generaciones próximas con el objetivo de salvaguardar la integridad de la comunidad y su identidad. La legislación en cuanto a lo educativo contempla figuras interesantes con respecto a la educación étnica, llamada también etnoeducación, que pretende reforzar los procesos de aprendizaje de los miembros de las comunidades desde aspectos tan importantes como el cuidado al medio ambiente, uso de lenguas con el objetivo de que no se extingan, la formación de individuos en el ámbito de la cultura y en lenguaje entre otros aspectos que configuran un sistema articulado que además responde a una educación de carácter bilingüe. Adicionalmente se debe tener en cuenta la formación de quienes fomentan la etnoeducación y fortalecen los procesos de aprendizaje, los etnoeducadores, hombres sabios y conocedores de los territorios sagrados (Congreso de la República, 1994)<sup>10</sup>[4].

## 3. SALUD

En temas de salud y cuidado de los miembros de la comunidad U´wa (Cobaría), se acude a la tradicional figura de los chamanes o werjayo en lengua nativa, es él quien se encarga a través de los múltiples conocimientos enviados desde la fuerza de la naturaleza y las plantas sagradas de curar a quienes padezcan

---

10 Véase la Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación”, en donde se contempla la posibilidad de que las comunidades indígenas accedan al derecho a la educación con la prioridad de cultivar y continuar sus conocimientos ancestrales.

enfermedades y/o desequilibrios de toda índole (Kuwaruwa, 2016). No obstante el gobierno nacional posee legislación y medidas para asegurar a las comunidades indígenas el derecho fundamental a la salud a través de subsidios provenientes de los recursos de las entidades territoriales, los aportes del Fosyga y los mismos aportes de las comunidades (Congreso de la República, 2001)<sup>11</sup>[5].

## **B. AUTODETERMINACIÓN-AUTONOMÍA**

El derecho a la autodeterminación de los pueblos, contemplado en el convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991, implica que los grupos indígenas independientemente de sus condiciones de vida, status económico, social, religioso etc. tengan la facultad de ejercer plena autonomía al interior de sus territorios a través del pleno ejercicio de sus prácticas ancestrales y de la administración conjunta y/o colectiva de los territorios; bajo esta premisa se prohíbe a los estados y a los particulares afectar esta autodeterminación ya que se estaría ante un grave riesgo de afectar la vida de las comunidades y posible la extinción de las mismas, de manera que esta figura se erige como un derecho casi que fundamental de carácter internacional para la protección de los miembros indígenas desde todos los ámbitos.

Para el caso Colombiano dentro de la figura del Estado Social de Derecho y el respeto al principio de la dignidad humana y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del territorio nacional, se evidencia el derecho a la autodeterminación de los pueblos por cuanto la Constitución Política de Colombia habla de una jurisdicción indígena incluida dentro de las jurisdicciones especiales que redundan en el hecho de la autoridad que tienen

---

<sup>11</sup> Véase la Ley de participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia.

las comunidades indígenas dentro de sus territorios desde todos los puntos de vista (*Constitución Política de Colombia*, 1991).

## II. LOS U´WA Y LA CORTE CONSTITUCIONAL

Ya hemos estudiando la legislación que de algún modo ha sido garante de los derechos de los grupos étnicos, pero como mencionamos al inicio la Corte Constitucional de Colombia también ha sido garante del blindaje de las garantías constitucionales indígenas. Las sentencias de esta corporación han sido de vital importancia y por consiguiente se ha sentado precedente sobre el tema a tal punto de que dentro de estas providencias es posible montar un discurso alrededor de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia.

Ahora, en lo que atañe a los U´wa la Corte Constitucional ha emitido varias providencias con respecto a la vulneración de derechos derivada de diversas acciones provenientes de la acción y omisión tanto de agentes estatales como de particulares, entendiéndose como compañías industriales.

Pudiésemos comenzar diciendo que uno de los documentos base para analizar la jurisprudencia alrededor de las garantías de los pueblos indígenas en Colombia es el auto 004 de 2009; allí se enuncian problemáticas que han venido afectando de manera grave la estabilidad y la integridad de las comunidades indígenas causando graves perjuicios con respecto a los principios bajo los cuales se rigen estas mismas. Se hace además una advertencia o si se quiere un llamado al Estado para prevenir todo tipo de situaciones que pongan en riesgo a las comunidades indígenas adoptando medidas para mitigar los efectos que producen actividades como el conflicto armado que es uno de los factores que amenaza de manera constante la vida de los miembros y sus derechos colectivos, asimismo se hace mención a la protección de los derechos humanos y los contenidos en el convenio 169 de la OIT (Corte Constitucional de Colombia. M.P. Manuel José Cepeda, 2009).

Uno de los problemas que a lo largo de la historia ha tocado a las poblaciones indígenas es el de la consulta previa, libre y autorizada, contemplada en los instrumentos jurídicos internacionales como el convenio 169 de la OIT y también dentro de la legislación interna; ¿Qué implica este derecho?, como su nombre lo indica, la consulta previa está orientada hacia la participación de las comunidades indígenas y los pueblos tribales en las decisiones tanto legislativas como administrativas que se tomen, evitando así perjuicios severos que afecten sus derechos colectivos con el fin de preservar la integridad de la misma comunidad. El estado colombiano así como los estados en general están llamados a respetar la consulta previa, libre y autorizada y bajo ninguna circunstancia deben abstenerse de realizarla; la mayoría de las ocasiones la consulta previa es pasada por alto, lo que quiere decir que los estados y específicamente el estado colombiano no es garante de los derechos de los pueblos indígenas y con estas actuaciones de alguna manera está contribuyendo a la extinción de las poblaciones indígenas que aún existen en el territorio nacional.

Y siguiendo la línea de la consulta previa, libre y autorizada no es extraño que la mayoría de los casos en los cuales se vulnera atañe a temas de exploración y explotación de recursos naturales o hidrocarburos; ahora, la comunidad U´wa no es indiferente al hecho por cuanto en varias ocasiones ha tenido que emprender varias acciones y/o arduas luchas para preservar el territorio ancestral amenazado bajo el quebranto a la figura de la consulta previa, sucede que previo al nuevo milenio las compañías petroleras han volcado sus miradas en el territorio ancestral U´wa con el objetivo de explorar y explotar hidrocarburos y “contribuir” así al desarrollo económico del País. Amparados bajo el permiso materializado en una resolución, la compañía occidental emprendió acciones de explotación de recursos y actividad petrolera en los municipios de Cubará (Boyacá) y Tame (Arauca), errando garrafalmente al no consultar de manera previa a la comunidad U´wa. Bajo la figura de acción de tutela la comunidad representada por apoderado judicial realizó el respectivo trámite en primer lugar ante la jurisdicción

contencioso administrativa para efectos de revocación de la resolución y seguidamente ante la Corte Constitucional para la protección de sus derechos constitucionales fundamentales como es el caso de la consulta previa; en sede de la Corte Constitucional se abrió un debate muy interesante con respecto a la acción de tutela como mecanismo transitorio a lo cual argumentó la corte que por tratarse de la vulneración de derechos fundamentales y de la configuración indudable de un perjuicio irremediable era procedente la figura contemplada en el artículo 86 constitucional. Ahora bien, la razón de ser de este fallo además de lo explicado en líneas anteriores se traduce en que las autoridades administrativas entendidas como las que expiden los permisos para la exploración y explotación de recursos como también quienes realizan la actividad como tal, deben realizar la consulta previa, libre y autorizada, no es justificable el no realizarla y por consiguiente se trata de una garantía de la cual deben hacerse partícipes los miembros de las comunidades indígenas; el hecho no se trata de decir si se da el aval o no sino más bien se trata del cumplimiento de un derecho (Corte Constitucional de Colombia. M.P. Antonio Barrera Carbonell, 1997).

## **A. CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA**

Es necesario entender en primera medida qué es puntualmente la Construcción de Paz para adentrarnos formalmente en lo que tiene que ver con el proceso de una paz estable y duradera; pues bien, la Construcción de Paz hace referencia al conjunto de acciones (en el corto, mediano y largo plazo) que permiten a una sociedad prevenir, gestionar y resolver el conflicto a través de sus propias capacidades sin recurrir al uso de la violencia (IECAH, 2010, s.p). No obstante es preciso extender un poco más el concepto citado en el sentido de explicar que la Construcción de Paz quizás es más ambiciosa y va más allá del término de prevención del conflicto armado, entendiéndose que la Construcción de Paz tiene que

ver con aspectos vitales como la garantía de los derechos de los ciudadanos, la vida digna y condiciones óptimas de vida para los sectores más vulnerables, la participación ciudadana en todos los ámbitos, la posibilidad del acceso a los servicios que presta el estado a todos los ciudadanos y la estabilidad económica y ambiental. Sería absurdo pensar en una Construcción de paz en donde únicamente se tenga en cuenta el factor conflicto armado y se deje de lado la realidad nacional.

Ahora bien, el acuerdo final de paz dispone de una serie de medidas legislativas y administrativas que pretenden dar seguridad a lo que se pactó en el cuatrienio 2012-2016, brindando de algún modo posibilidades a los sectores vulnerables a lo largo de la historia para que sean partícipes del proceso de la construcción de una paz estable y duradera y de la reconciliación nacional; tenemos entonces que dentro del primer punto de la agenda de los acuerdos correspondiente a la Reforma Rural Integral, el campesinado colombiano, sector excluido históricamente de la realidad nacional y del panorama social, económico y político vea en el acuerdo la posibilidad de restablecer su condición y de algún modo dignificar su labor que es de vital importancia para el desarrollo económico de las familias, a esto se suma la reivindicación de los derechos de propiedad que muchos de los campesinos perdieron en el marco de los sesenta años de confrontaciones armadas (Gobierno Nacional y Farc EP, 2016). Es evidente que gestos como la reivindicación de los derechos del campesinado colombiano se constituyen como acciones sólidas para la construcción de la paz ya que no debemos desconocer que el campo colombiano también es sujeto activo de la paz y la reconciliación.

Siguiendo las líneas del acuerdo final es importante también mencionar que dentro del texto final del mismo se hace alusión en repetidas ocasiones a cuestiones de equidad de género en lo que respecta a la participación de la mujer en los distintos ámbitos que desarrolla el acuerdo final, asimismo se hace necesaria la inclusión de las comunidades afro descendientes,

ROM, indígenas y la comunidad LGBTI para el desarrollo satisfactorio y democrático de los acuerdos y del proceso de la construcción de una paz estable y duradera.

Ahora, el entendimiento del proceso de Construcción de Paz exige a los ciudadanos hacerse múltiples interrogantes alrededor de la implementación de los acuerdos recientemente firmados, el proceso de articulación de los mismos y las comunidades víctimas del conflicto y los sectores vulnerables, la transformación del sector rural y el desarrollo de políticas públicas para el desarrollo del agro, la justicia y las garantías de reparación, verdad y no repetición, el proceso de combate y seguimiento al crimen organizado y la expansión masiva de los cultivos ilícitos, la producción y tráfico de estupefacientes entre otros. Cada uno de los aspectos mencionados hacen parte de los llamados imaginarios de paz, pues un proceso de construcción de paz debe cimentarse en las perspectivas, las proyecciones y los interrogantes que surgen con respecto a un proceso de paz como el que estamos llevando a cabo en el país.

Si bien es cierto que hoy se despliegan desde múltiples sectores y poblaciones esfuerzos valiosos e importantes para llegar al clímax de la construcción de paz, también debemos dimensionar que el capítulo del conflicto armado sigue amenazando poblaciones apartadas en donde la presencia del estado es nula; agrupaciones sucesoras del viejo paramilitarismo y narcotráfico imperante en los años ochenta y noventa siguen amenazando la estabilidad de las poblaciones citadinas pero sobre todo rurales en donde aún se visibilizan acciones de violencia y conflicto armado. Si bien nosotros los ciudadanos como sujetos activos de la paz y de la reconciliación tenemos que tomar posición frente a estos asuntos es deber del estado colombiano y de sus instituciones tomar medidas que exigen el cumplimiento de sus fines esenciales como se contempla en el artículo segundo de nuestra carta política.

Además el proceso de paz y de construcción de la misma hace notoria la importancia que tiene la comunidad internacional al momento de garantizar el óptimo desarrollo del proceso y las garantías de cumplimiento frente a lo pactado y con respecto a ello debemos aplaudir los esfuerzos y la dedicación que ha tenido de manera ininterrumpida la Organización de Naciones Unidas, garante y verificador del proceso y de la implementación de los acuerdos para la construcción de una paz estable y duradera (El Espectador, 2016). No podemos observar un proceso de construcción de paz desde la mera perspectiva del ámbito local-nacional, existe la necesidad de integrar este contexto al panorama internacional y cómo las organizaciones internacionales y el resto de países observan dicho proceso; esto resulta decisivo a la hora de implementar los acuerdos y emprender acciones edificadoras de paz desde aspectos como el económico, social, político, jurídico, ambiental y lógicamente el de relaciones internacionales.

Hoy por hoy la dinámica del proceso de paz colombiano y la futura construcción duradera y estable de la misma exige que la comunidad internacional esté articulada de manera continua frente a los desafíos y procesos que se presenten en el camino y eso supone desde un punto de vista la seguridad de los acuerdos pero también un aliciente en el sentido que las partes actoras del acuerdo y la población en general tendrán elementos de gran ayuda para implementar acciones constructoras de Paz desde los territorios desprovistos de la presencia estatal. Las Naciones Unidas como actor garante del proceso y como agente tripartito de la implementación de los acuerdos desde esta perspectiva es un puente conector entre la ciudadanía en primer lugar y en segundo entre quienes participaron activamente en el conflicto armado y el gobierno nacional.

Finalmente debemos recalcar la importancia que tienen para el proceso de implementación de los acuerdos y la construcción de una Paz estable y duradera los sectores victimizados y aquellos excluidos de las decisiones trascendentales que se han

tomado en el país, hacemos pues referencia al conglomerado de organizaciones de víctimas que activamente se han puesto en la labor de hacer pedagogía por la paz, acciones con enfoques de reconciliación y eventos de carácter académico desde distintos rincones de la geografía nacional que aportan significativamente al proceso de elaboración de las bases de una Colombia en Paz; y por el otro lado nos referimos a grupos de minorías sexuales en particular que han tomado liderazgo desde los grandes cascos urbanos del país con la finalidad de resaltar la importancia de un país en paz con respecto a la tolerancia y respeto de la identidad sexual. Si bien hoy hablamos de una paz, un postconflicto y una reconciliación nacional, es preciso advertir que dicho proceso requiere de grandes esfuerzos, comenzando desde la participación activa de la ciudadanía frente a los múltiples cambios que se avecinan y la voluntad de las partes del acuerdo frente al compromiso de cumplimiento de los mismos; vale decir además que es absolutamente imposible pensar una paz plena y duradera como dice el acuerdo a corto plazo, pues la experiencia de procesos de construcción de paz en otros países ha arrojado un panorama de largo plazo.

### **III. APOORTE DEL PUEBLO U'WA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA**

Tal y como se menciona en los discursos en pro de la construcción de paz y de la reconciliación nacional, resulta imposible pensar en una paz integral incluyendo a quienes han sido objeto de victimización y desprotección. Los grandes actores del actual proceso de paz y los múltiples sectores del país han recalado la importancia que tiene la voz de los excluidos con miras a una reconciliación y estabilización del terrorífico clima de violencia imperante.

Una de las grandes apuestas de las minorías étnicas y sexuales del territorio nacional con respecto a estos próximos años es precisamente la lucha por su reivindicación en la realidad nacional y la participación en escenarios para la implementación

de políticas públicas para la paz. Pero adicionalmente debemos advertir el papel que tienen estas minorías con respecto a la garantía de sus derechos constitucionales y colectivos, pues si Colombia quiere proyectarse como un territorio de paz debe asegurar efectivamente el cumplimiento de los derechos de todos los nacionales ya que de lo contrario la paz sería simplemente una consigna de papel.

Uno de los presupuestos para hablar de los imaginarios de paz para una comunidad indígena es el llamado buen vivir; (Huanacuni M. F. 2010) menciona que la idea del buen vivir está enmarcada dentro de los parámetros de una buena convivencia entre individuos pero también entre estos mismos y el medio ambiente, refiriéndose al cuidado de los ecosistemas, la flora y la fauna que proporciona la vida y el desarrollo del género humano. Pero el buen vivir como una apuesta por la construcción de paz y reconciliación supone además la efectiva participación que deben tener los miembros de las distintas comunidades indígenas y/o grupos sociales para la construcción en conjunto de decisiones para el cuidado de las mismas y la salvaguarda de las tradiciones orales y ancestrales. Es habitual para nosotros concebir la idea del buen vivir como aquellas acciones que de algún modo generan beneficios económicos-incremento de capital, desconociendo así lo fundamental de las relaciones interpersonales y la paz interior o espiritual que llaman; pues el mensaje que nos envían los sabios maestros indígenas es que este buen vivir va más allá de la idea occidental de acumulación de riquezas y que la paz realmente se encuentra en la íntima conexión hombre-naturaleza.

El llamado de las comunidades indígenas en Colombia para la construcción de una paz estable y duradera significa entonces respetar todos y cada uno de los espacios de autonomía de los seres humanos y el medio ambiente, promoviendo estrategias que propendan a la solución pacífica de los conflictos.

## **A. PLAN DE SALVAGUARDA PUEBLO U´WA LA FUERZA VITAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE EL TERRITORIO**

Para comenzar debemos advertir que ante la situación de conflicto armado experimentada en los cinco departamentos en donde se encuentra asentado el pueblo Uw´a derivada de la acción del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y la acción de defensa de las fuerzas militares, los miembros de la comunidad han visto vulnerados sus derechos colectivos a la autonomía de los pueblos y el respeto a sus tradiciones, situaciones que además de representar serios peligros a la integridad colectiva conduce también a la pérdida significativa del territorio ancestral y por consiguiente a la extinción de la comunidad. Esto ha generado serias preocupaciones al interior de la misma hasta el punto de emprender procesos arduos de lucha con el objetivo de blindar el territorio bajo el cual se concibe la vida; no obstante las acciones derivadas de la confrontación armada no constituyen la única situación de riesgo frente a la integridad U´wa y sus derechos, la actividad de explotación de recursos tales como el petróleo ha sido en las últimas décadas la fuente principal de los conflictos entre la comunidad U´wa, los empresarios y el Estado Colombiano.

En los años 90 tras otorgar permiso mediante resoluciones emitidas por las autoridades competentes, se dio vía libre al inicio de actividades de extracción petrolera y minera en zonas que comprenden el territorio ancestral de la comunidad indígena U´wa, actividades que se desarrollaron de manera continua afectando en primer lugar el derecho al ambiente sano y en segundo lugar los derechos constitucionales colectivos de la comunidad U´wa. Ante la evidente vulneración de derechos y el detrimento causado al territorio, los miembros de la comunidad y sus cabildos y asociaciones vieron la necesidad de emprender una lucha jurídica con el objetivo de vetar todo tipo de prácticas que se consideran lesivas para el territorio ancestral y sagrado.

Ante la no respuesta a los conflictos suscitados de la acción petrolero-minera dentro de las instancias judiciales nacionales, fue necesario traspasar las fronteras jurídicas con el fin de proteger la integridad, la vida y la preservación del territorio ante instancias internacionales.

Fue así como se llegó a la corte Interamericana de Derechos Humanos, quien bajo el argumento de la seria afección a los derechos de los pueblos indígenas en concordancia con el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las dispersiones de la convención americana de los Derechos Humanos y ante la negativa de medidas por parte del Estado Colombiano para la prevención de la situación que originó el conflicto desestabilizando así la vida de la comunidad indígena U´wa, resolvió admitir la petición en el mes de julio del año 2015 para comenzar a su estudio formal (CIDH, 2015, p. 10-11).

Es absolutamente necesario entonces partir desde el conflicto entre la comunidad U´wa y la actividad petrolera para abordar de una manera más precisa y profunda la cuestión del plan de salvaguarda y cuidado del territorio sagrado ancestral. Como le hemos afirmado el plan de salvaguarda de la comunidad U´wa está dirigido hacia el cuidado y fundamentalmente al respeto del territorio sagrado lo cual implícitamente involucra el respeto de los derechos colectivos y la toma de decisiones tanto legislativas como administrativas con el objetivo de evitar una extinción de la comunidad.

Ahora bien, mientras la Corte Interamericana de Derechos Humanos se encuentra en una labor de estudio frente al tema de la actividad de extracción petrolera, el territorio sagrado, específicamente el Parque Nacional Natural del Cocuy (Zizuma), ha venido presentando serios inconvenientes frente al desarrollo de la actividad turística, cuestión que la comunidad reprocha rotundamente y con miras a efectuar una protección

del territorio se ha visto en la necesidad de restringir el acceso de turistas al parque natural.

Mediante comunicado dirigido a la opinión pública tanto nacional como internacional el 18 de marzo de 2016 afirma (ASOUW´A, 2016) que:

Ante la incapacidad del Parque Nacional Natural de Colombia de administrar y ejercer control en el Parque Nacional Natural El Cocuy, y su rol de operador turístico, desconociendo sus funciones en la garantía en la protección y conservación de las áreas protegidas. Como nación U´wa y defensores de nuestra madre tierra exponemos a la opinión pública nacional e internacional que:

1. ZIZUMA (PNNC), es para la nación U´wa nuestro territorio sagrado, donde conviven nuestro seres divinos, y se materializa el conocimiento ancestral y cultural de nuestras autoridades tradicionales (Werjayos).
2. La mala administración de PNNC, evidencian en las afectaciones físicas, culturales y cosmológicas del pueblo de la nación U´wa. Afectando el equilibrio natural y espiritual de nuestra madre tierra.
3. El pueblo de la nación U´wa ha tomado la decisión de movilizarnos en defensa de nuestro territorio ancestral ZIZUMA, por cuanto a partir de la fecha no se permitirá el turismo en nuestro sitio sagrado.
4. Invitamos a la comunidad nacional e internacional, organizaciones defensores de los derechos ambientales a solidarizarse con nuestra lucha en la defensa territorial kera chikara.

5. Ratificamos nuestra posición de defensa y protección a la madre tierra, el respeto a nuestros sitios sagrados, a la vida y pervivencia como pueblo ancestral y milenario. El cierre del turismo en el área de parque natural el Cocuy solo es un paso para la garantía de la vida, de la cultura y la madre tierra.

Lo anterior entonces es una evidencia clara de las dificultades que padece el territorio sagrado no solo por la actividad de extracción petrolera y minera sino que además el descontrol de la actividad turística representa un peligro gravísimo a la integridad de los miembros de la comunidad que ven al territorio como una persona que al igual que los seres vivos sufre y llora. Vale decir entonces que el plan de salvaguarda consiste en cada uno de los aportes y/o sugerencias que está haciendo la comunidad U'wa con la finalidad de preservar la vida del territorio y el medio ambiente.

La conservación del territorio ancestral-plan de salvaguarda supone además medidas por parte de las autoridades administrativas tales como las gobernaciones y las alcaldías municipales. Bajo esta lógica emerge el concepto del Instituto Autónomo de Medicina Tradicional, para lo cual la comunidad además de realizar un trabajo en conjunto con las autoridades administrativas ha venido desarrollando procesos en equipo con la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Industrial de Santander y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; el proceso está diseñado a través de mesas de trabajo entre miembros de la comunidad U'wa y directivos de estas tres instituciones en compañía de gobernadores y alcaldes con miras hacia articulación de conocimientos académicos y U'was para la creación e implementación de un instituto de medicina tradicional, basado en el conjunto de prácticas ancestrales y/o procedimientos de medicina natural practicados por los Wejayos. El instituto exige además que se construyan malokas, es decir, centros de conocimiento y de vivienda en donde se puedan realizar óptimamente las labores medicinales y en donde los

miembros de la comunidad puedan convivir de manera segura, lo anterior si tenemos en cuenta que la comunidad indígena U´wa carece de recursos económicos y hoy por hoy las viviendas no se encuentran aptas para ser habitadas, lo que representa un grave riesgo para los adultos mayores como para la población infantil.

El trabajo entonces de la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos Uw´a (ASOUW´A) durante el año en curso ha sido activo y continuo frente al diseño de estrategias de preservación del territorio como también de los derechos colectivos constitucionales y de las normas de carácter internacional. Ahora con respecto al momento histórico que estamos viviendo los colombianos frente a la construcción de una paz estable y duradera, el mensaje principal de la comunidad U´wa (Cobaría) desde el departamento de Boyacá está orientado hacia el respeto de las garantías constitucionales de los pueblos indígenas y minorías, pero también hacia el cuidado de los ecosistemas y el medio ambiente como elemento esencial de vida.

Las comunidades indígenas en Colombia deben ser parte al igual que nosotros de este proceso de construcción de paz, el principio de esta consigna está en la participación de todos y cada uno de los habitantes del territorio colombiano, pues es la inclusión una acción que simboliza un elemento fundamental de la construcción de paz y reconciliación. El territorio sagrado U´wa dice Berito Kuwaruwa habla y está pidiendo a gritos la protección y el resarcimiento de las heridas que le ha causado el accionar humano, uno de los elementos esenciales del proceso de una construcción de una paz estable y duradera es la toma de conciencia frente a los actos que aparentemente son inofensivos pero que terminan siendo una amenaza directa, así las cosas el repensar nuestro actuar con respecto al cuidado de los recursos naturales hace parte de los aportes para la paz de la comunidad indígena U´wa (Cobaría), vale la pena generar entonces una conciencia ambiental y entender que la paz estable y duradera tal como se mencionó al inicio de este escrito debe ser vista desde

una perspectiva integral no únicamente desde el cese del fuego y la terminación del conflicto armado.

## CONCLUSIONES

La comunidad indígena U'wa (Cobaría) concibe la paz estable y duradera como un proceso en donde la humanidad y los entes estatales tengan una conciencia de cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente, diseñando políticas públicas y adoptando medidas de protección a los cientos de ecosistemas del territorio colombiano que aclaman una protección, cuidado y que no soportan otra amenaza más; sin embargo, la visión de la paz desde el horizonte de comprensión Uw'á no queda ahí, también hace un llamado frente a la importancia de la preservación de las prácticas ancestrales y/o tradicionales de las comunidades indígenas de Colombia atendiendo a las exigencias de los líderes espirituales y teniendo en cuenta las necesidades básicas de los miembros de estas mismas y de otras minorías; pues ellos también son protagonistas de la construcción de las bases de esta edificación llamada paz, por lo tanto también tienen voz y participación. Los sectores vulnerables del conflicto armado como los indígenas, campesinos, afro, ROM etc., históricamente han experimentado dificultades para acceder a los servicios que presta el estado y por eso es que gran parte de ellos se encuentra en deficientes condiciones de vida; el llamado se extiende también a los entes gubernamentales quienes en su condición de promotores de paz y reconciliación están en el deber en primer lugar de respetar los derechos constitucionales de dichos sectores y en segundo lugar de proveer y adoptar las medidas necesarias para que quienes se encuentran en condiciones de vida indigna y deficiencia pasen esa amarga página y así se genere un clima de inclusión y equidad que componen los presupuestos del ordenamiento constitucional colombiano.

La constitución política en su artículo primero hace referencia al principio rector del Estado Social de Derecho, la dignidad humana, que dispone que ninguna persona debe estar

bajo condiciones de vida inaceptables y lastimosamente dentro de la historia de Colombia este principio se ha quebrantado en repetidas oportunidades. Una paz verdadera entonces exige que los cerca de 48 millones de habitantes del territorio nacional estemos protegidos por nuestro estado y tengamos las plenas garantías de convivencia y participación sin exclusión alguna por razones de sexo, color, credo, etnia, pensamiento político etc. Como se advirtió en líneas anteriores el primer paso de la construcción de paz ya se dio y corresponde a la firma de los acuerdos para la terminación del conflicto armado, pero quienes piensan que con la firma de un documento que establece la finalización de un capítulo doloroso de confrontaciones armadas hemos llegado a la cima de la paz están completamente equivocados, las relaciones intersubjetivas, la protección de derechos, la asistencia del estado, una buena educación y salud, la convivencia pacífica, el respeto hacia las minorías, un sistema adecuado de participación ciudadana, la protección de la primera infancia, la protección de los adultos mayores, la preservación de elementos históricos y prácticas culturales-ancestrales y el cuidado al medio ambiente son los presupuestos esenciales para llegar a alcanzar esa meta que tenemos los colombianos llegar a una Paz estable y duradera.

## BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República. Ley 89 (1890). Recuperado a partir de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4920>
- ACNUR. (2011). Comunidades Indígenas en Colombia. Recuperado a partir de: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Pueblos\\_indigenas/2011/Comunidades\\_indigenas\\_en\\_Colombia\\_-\\_ACNUR\\_2011.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/2011/Comunidades_indigenas_en_Colombia_-_ACNUR_2011.pdf)
- ASOUW´A. (2016, marzo 18). Comunicado a la Opinión Pública Nacional e Internacional por parte de ASOU´WA | [observatorioadpi.org](http://observatorioadpi.org). Recuperado 24 de septiembre

de 2016, a partir de: <http://observatorioadpi.org/content/comunicado-la-opini%C3%B3n-p%C3%ABblica-nacional-e-internacional-por-parte-de-asou%E2%80%99wa>

ASOUWAS. (2013). Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos U´was Asou´was- Diagnóstico de Salvaguarda Pueblo Uw´a. Recuperado a partir de: [http://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s\\_uwa\\_boyaca\\_versionpreliminar.pdf](http://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s_uwa_boyaca_versionpreliminar.pdf)

CIDH. (2015, Julio 22). INFORME No. 33/15 CASO 11. 751 INFORME DE ADMISIBILIDAD PUEBLO UW´A COLOMBIA. Recuperado a partir de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2015/COAD11754ES.docx>

Congreso de la República. Ley 115 (1994). Recuperado a partir de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)

Congreso de la República. Ley 691 (2001). Recuperado a partir de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4454>

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado a partir de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Colombia. Corte Constitucional. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Sentencia SU 039 (1997). Recuperado a partir de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>

Colombia. Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda. Auto 004 de 2009 (2009). Recuperado a partir de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>

El Espectador. (2016, junio 23). ¿Por qué es importante el apoyo internacional al proceso de paz? Bogotá. Recuperado a partir

de: <http://colombia2020.elespectador.com/politica/por-que-es-importante-el-apoyo-internacional-al-proceso-de-paz>

Gobierno Nacional y Farc EP. (2016, agosto 24). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado a partir de: [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24\\_08\\_2016/acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016/acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf)

Huanacuni M. F. (2010, febrero). BUEN VIVIR/ VIVIR BIEN, FILOSOFÍA, POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y EXPERIENCIAS REGIONALES ANDINAS. Lima.

IECAH. (2010, Noviembre 23). Construcción de Paz. Recuperado a partir de: <https://iecah.org/index.php/investigacioncp>

Kuwaruwa, W. B. (2016). Prácticas Tradicionales y Protección de la Salud. Cubará.