



# Las políticas rurales y su incidencia en la formación de conflictos territoriales\*

Omar Huertas Díaz\*\*  
Daniela López Gómez\*\*\*

*Fecha de recepción: 26 de abril de 2018*

*Fecha de evaluación: 16 de julio de 2018*

*Fecha de aprobación: 1º de agosto de 2018*

*Artículo de reflexión*

**Resumen:** El problema territorial de Colombia posee diversas aristas y diferentes actores. En algunos casos, el conflicto armado ha sido determinante y ha vulnerado el derecho territorial de las personas. Sin embargo, el presente artículo tiene como objetivo mostrar que hay otro tipo de conflictos generados por choques entre políticas rurales, por errores institucionales de las entidades correspondientes y por negligencia. Este tipo de conflictos se caracteriza por la demora en su solución y por la incapacidad de las instituciones de resolver estas controversias. En el presente artículo se muestran tres tipos de conflictos, dos entre vecinos, ocasionados por la respuesta equivocada de las entidades competentes y uno relacionado con los intereses de las grandes empresas frente a la política de

---

\* Artículo original derivado de investigación desarrollada en el grupo de Investigación “Escuela de Derecho Penal Nullum Crimen Sine Lege” UN, reconocido y clasificado en A por Colciencias en 2017. Financiado por la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* Abogado, candidato a doctor en Derecho, especialista en Derecho Penal y profesor asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Universidad, Nacional de Colombia; magíster en Educación Universidad Pedagógica Nacional; máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica Universidad de Alcalá; magíster en Derecho Penal, Universidad Libre; *Ph.D.* en Ciencias de la Educación, Universidad Simón Bolívar. Socio de la Fundación Internacional de Ciencias Penales (FICP); miembro de honor de la Fundación de Victimología (Funvic); miembro honorario de la Asociación Colombiana de Criminología Acc; asociado categoría titular, Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC); par académico del Ministerio de Educación Nacional y par académico de Colciencias. Correo electrónico: ohuertasd@unal.edu.co

\*\*\* Historiadora de la Universidad Javeriana; magíster en Ciencia Política. Analista de prensa del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep); investigadora del grupo de investigación Escuela de Derecho Penal “Nullum Crimen Sine Lege UN”. Correo electrónico: dlopez@cinep.org.co

restitución de tierras. Para llevar a cabo este análisis, se recurrió a revisión de sentencias, demandas y tutelas, fallos de la Corte, reportes de prensa y entrevistas con líderes comunales.

**Palabras clave:** ampliación de resguardos; conflictos territoriales; opositor de restitución; restitución de tierras; uso del suelo; zonas de reserva campesina.

**Cómo citar:** Huertas, O. y López, D. (2019). Las políticas rurales y su incidencia en la formación de conflictos territoriales. *Revista Prolegómenos*, 22(43), 43-61.

## ***Rural Policies and their Impact on the Formation of Territorial Conflicts***

**Abstract:** The territorial problem in Colombia evidences several facets and different actors. In some cases, the armed conflict has been decisive and has violated people's territorial rights. However, this article seeks to prove that there are other types of conflicts generated by clashes between rural policies and institutional errors and negligence from the corresponding entities. This type of conflict is characterized by solution delays and an inability exhibited by institutions to resolve these disputes. In this light, this paper denotes three types of conflicts: two types between neighbors, caused by wrong responses from the competent entities, and one type related to the interests of large companies against the land restitution policy. To conduct this assessment, the authors reviewed sentences, lawsuits and custodies, court decisions, press reports, and interviews with community leaders.

**Keywords:** Barrier Expansion; Territorial Conflicts; Restitution Opponent; Land Restitution; Land Use; Peasant Reserve Areas.

## ***Políticas rurais e seu impacto na formação de conflitos territoriais***

**Resumo:** O problema territorial na Colômbia evidencia várias facetas e diferentes agentes. Em alguns casos, o conflito armado foi decisivo e violou os direitos territoriais das pessoas. No entanto, este artigo procura provar que existem outros tipos de conflitos gerados por choques entre políticas rurais, por erros institucionais da entidades correspondentes e por negligência. Esse tipo de conflito é caracterizado por atrasos na solução e pela incapacidade exibida pelas instituições para resolver essas disputas. Diante disso, este artigo denota três tipos de conflitos: dois tipos entre vizinhos, causados por respostas erradas de entidades competentes, e um tipo relacionado aos interesses de grandes empresas contra a política de restituição de terras. Para conduzir essa avaliação, os autores revisaram sentenças, ações judiciais e custódias, decisões judiciais, reportagens da imprensa e entrevistas com líderes comunitários.

**Palavras-chave:** Expansão de Barreiras; Conflitos Territoriais; Oponente de Restituição; Restituição de Terras; Uso da Terra; Áreas de Reserva de Camponeses.

## Introducción

El presente artículo hace parte de una investigación sobre la armonización de políticas rurales denominada *Conflictos normativos y soluciones de política pública y sistemas interpretativos, que se le debe otorgar al plan de desarrollo, en su apartado de crecimiento rural y agrario, la Ley Zonas de Reserva Campesina, 1776 del 2016, Zidres y la Ley 1448 del 2011 en escenarios de posconflicto* del grupo de investigación Escuela de Derecho Penal “Nullum Crimen Sine Lege” de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, y su objetivo es hacer un breve análisis sobre algunos conflictos territoriales, con el que se pretende mostrar que las instituciones estatales de ordenamiento territorial han tenido gran influencia en la formación o intensificación de dichos conflictos, lo cual genera que algunas políticas rurales entren en contradicción o no puedan llevarse a cabo, como es el caso de la ampliación de resguardos y la constitución de zonas de reserva campesina.

Por otro lado, pretende describir algunos conflictos territoriales que se forman a raíz de la política de restitución de tierras. Conflictos entre víctimas por el mismo predio o entre solicitantes de restitución y las empresas (algunas involucradas en prácticas de despojo o relacionadas de alguna manera con actores armados). Este tipo de conflictos, sobre todo el de la empresa y el solicitante, hace parte de la contradicción entre políticas rurales y modelos de desarrollo, ya que por un lado se pretende restituir a pequeños campesinos cuya actividad económica es la pequeña ganadería, la agricultura o la pesca y por el otro se incentiva, a través de diferentes políticas, la creación y expansión de la gran empresa.

Adicional a estas razones, se resaltan dos más que resultan ser definitivas para la formación de este tipo de conflictos. La primera, descrita por Hoffman, quien afirma que los conflictos territoriales se agudizan cuando se intenta imponer una concepción sobre la otra, lo cual causa una superposición. La segunda, retomada por Duarte (2015), quien afirma que una de las causas principales es la concentración histórica de la tierra por terratenientes, empresas y actores armados que

han arrinconado a las comunidades, las cuales, a su vez, a través de acciones permanentes, tratan de fortalecer y reivindicar su territorio aun en espacios reducidos.

Como puede verse más adelante, los casos que se retoman son de departamentos diferentes y algunos con tipologías distintas, pero tienen en común la concentración de tierra y las oleadas de colonización por terratenientes.

Los ejemplos que se toman aquí son situaciones conflictivas por el territorio entre diversos actores, tales como empresas mineras o agroindustriales, resguardos y consejos comunitarios, colonos y zonas de reserva campesina, y se han reconstruido a partir de las sentencias de la Unidad de Restitución de Tierras, de las caracterizaciones de los solicitantes, de las denuncias emitidas a través de prensa, así como de sentencias de la Corte Constitucional y entrevistas. Cabe aclarar que las sentencias emitidas por los jueces de restitución de tierras se han convertido en una de las fuentes por excelencia para comprender algunos conflictos territoriales, ya que estos documentos han descrito, a través de los contextos, la dinámica territorial de las zonas, los actores del conflicto armado, las víctimas, los segundos ocupantes, etc. En este sentido, es importante resaltar el papel de la Unidad de Tierras.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente artículo se dividirá en tres partes: la primera corresponde a la aproximación teórica que permite comprender la emergencia de los conflictos territoriales; la segunda es la descripción de algunos conflictos entre comunidades y entre empresas y comunidades (en el marco de la ejecución y aplicación de políticas rurales y de restitución de tierras), y, finalmente, la tercera parte muestra algunas conclusiones de la temática.

## El conflicto territorial

Para explicar la emergencia de disputas o controversias por el territorio, primero es necesario tener clara la noción de *conflicto territorial*, así como las clases de conflictos que se dan y algunas razones que los generan o los intensifican. A este respecto, un referente importante es Edile Hoffman, quien ha analizado detalladamente la dinámica de dichos

conflictos y ha brindado algunas reflexiones sobre el tema. También ha analizado modelos de integración que intentan evitar la emergencia de estos.

Para Hoffman, este tipo de conflictos, por lo menos los que tienen que ver con campesinos, comunidades indígenas y comunidades negras, tienen su origen, en parte, en el surgimiento del paradigma étnico-territorial y del multiculturalismo, lo cual genera una diversidad de identidades y de territorialidades (Hoffman, 2002, p. 2).

Con estas políticas de inclusión que en Colombia se implementaron a partir de 1991 y 1993, antecedidas por una lucha política de reconocimiento tanto indígena como afro, que se conforma a partir de los años setenta, se inicia también lo que Hoffman explica como un surgimiento de identidades diferenciadas que buscan un reconocimiento diferenciado. Este es el caso de los campesinos, quienes han buscado un reconocimiento particular como el que ha sido reconocido para los grupos étnicos. Como bien lo explica Hoffman (2016, p. 18), esto tiene una consecuencia, que es el surgimiento de fragmentación, discriminación o conflictos, según puede verse en algunos casos.

En cuanto al tipo de conflictos, Hoffman identifica cuatro: (i) internos, que por lo general son conflictos de poder; (ii) conflictos con vecinos, que en el fondo son conflictos por el territorio; (iii) conflictos territoriales en donde están involucrados los actores armados; y (iv) conflictos territoriales motivados por los intereses de fuertes sectores económicos.

Sin embargo, Duarte (2015) retoma algunos resultados de la Cumbre Agraria Étnica y Popular e identifica otros tipos de conflictos como: (i) conflicto territorial relacionado con el modelo de desarrollo; (ii) orden técnico por omisión o fallas de las entidades estatales; y (iii) conflicto territorial debido a la ausencia de diálogo y compromiso del Estado. No obstante, en este artículo se destaca, además, el conflicto que tiene que ver no solo con omisión o fallas de entidades estatales, sino con políticas que, si bien tratan de armonizar la realidad territorial para responder a ese multiculturalismo, en la realidad se chocan entre sí y generan conflictos. Hoffman explica muy bien esta

situación al advertir el surgimiento de una lógica de yuxtaposición generada por espacios regidos por normatividades distintas sin un puente aparente (Hoffman, 2010, p. 6).

Sumado a ello, se advierte también la imposibilidad de las comunidades por resolver sus propios conflictos, pues a pesar de que la mayoría de espacios de discusión entre ellas se dan de forma pacífica, la diferente normatividad impide su fácil resolución y requiere de una instancia distinta incluso a la entidad territorial encargada (Hoffman, 2010, p. 5).

Con base en lo anterior, en el presente artículo, se tendrá en cuenta tanto la tipología de Hoffman, que hace referencia más a los actores, y a la de Duarte, que se refiere más a las razones, en las que sin duda el elemento institucional resulta ser determinante. Por ejemplo, en los dos primeros conflictos, el del resguardo Motilón Bari y la zona de reserva campesina y el del resguardo Arquía y el Consejo Comunitario Cocomaunguía, se da un conflicto entre vecinos, motivado por la responsabilidad institucional y su poca celeridad en la respuesta y solución, lo cual ha repercutido en el choque entre políticas como la constitución de zonas de reserva, la ampliación de resguardos y la misma restitución de tierras.

Otro tipo de conflictos es el que puede verse en el interior del proceso de restitución de tierras y las empresas opositoras, en donde se contraponen políticas de reparación, usos del suelo, modelos económicos y territoriales, sumado a la dinámica del conflicto armado. Aquí surgen nuevas categorías, la de *opositor* y la de *segundo ocupante*, que constituyen nuevos actores en la dinámica del conflicto territorial. Este conflicto está motivado más por el modelo de desarrollo y los fuertes intereses económicos.

Otro conflicto dentro del proceso de restitución de tierras es el motivado propiamente por los actores armados, en el que las personas se enfrentan entre sí, ya sea por ocupación de mala fe, por ocupación de buena fe, motivado por un desplazamiento o por la adjudicación del territorio a parientes de miembros de un grupo armado (El Espectador, 29 de junio de 2016).

Ahora bien, es importante hacer algunas aclaraciones sobre la presencia de las empresas en este tipo de conflictos territoriales. Si bien a la hora de analizar la dinámica del conflicto armado las empresas han cumplido un papel determinante, conviene diferenciar el tipo de empresas y su relación con el actor armado. Por ejemplo, en los casos que se presentan a continuación, se habla de un choque de modelos de desarrollo, en el que uno de dichos modelos es motivado por políticas e incentivos estatales y retroalimenta la dinámica del despojo, del desplazamiento y del conflicto territorial.

Ello lo podemos ver en los casos no solo en los que las empresas son opositores de políticas de restitución de tierras, sino en los que mantienen conflictos con las comunidades indígenas como los Motilón Barí y las empresas petroleras, los indígenas de La Guajira y Cerrejón, la Zona de Reserva Campesina de Cabrera y la hidroeléctrica de la empresa Emgesa, los consejos comunitarios del Chocó con las empresas extractivas de oro, las empresas madereras o las palmeras y las comunidades campesinas y Anglo Gold Ashanti en Tolima o en Santander, entre otros.

## **Zonas de reserva campesina y ampliación de resguardos indígenas. El caso de Ascamcat y Asocbarí**

### ***Resguardo Motilón Barí y Catalaura***

En la zona norte de la región del Catatumbo en el Norte de Santander, se encuentran dos resguardos indígenas. El primero es el de Catalaura – Gabbarrá, constituido por medio de la resolución n.º 105 de 1981, y el segundo denominado Motilón Barí, constituido por medio de la resolución n.º 102 de 1988.

Estos resguardos llevan consigo una historia de lucha por el territorio desde la Conquista española hasta muy entrado el siglo xx, cuando los proyectos extractivos empezaron a hacer presencia y hoy en día han fortalecido sus actividades. Así mismo,

han vivido la entrada de colonos que por distintas razones y en distintas épocas de colonización hicieron presencia y se asentaron allí.

Fueron tres las olas de colonización más importantes. La primera entre el siglo xvi y xviii con población que ocupó un territorio que hasta ese momento pertenecía en su totalidad a los indígenas Barí (Ramos, 2005, p. 26). La segunda ola se dio entre finales del siglo xix y mediados del siglo xx, en la que se superpusieron dos tipos de colonización, una impulsada por el proyecto extractivo motivado por el gobierno de Rafael Reyes en 1905 y la otra por el desplazamiento que generó la violencia bipartidista del momento (Oquendo, 2016, p. 16). Especialmente con la colonización producida por el proyecto petrolero, los indígenas Barí manifestaron una fuerte resistencia hasta muy entrado el siglo xx contra la empresa Gulf Oil Mellon (Roldan, 1995, p. 15; Salazar, 2005, pp. 134-140). La tercera colonización fue la producida por la bonanza cocalera y fue configurando la existencia de distintos tipos de modelo de desarrollo y uso del suelo que actualmente siguen vigentes (Oquendo, 2016, pp. 15-16).

Estas comunidades indígenas, como se dijo anteriormente, han vivido diferentes situaciones que han atentado contra sus derechos étnicos. Según los mismos indígenas del Motilón Barí en su informe *Ishtana. EL territorio tradicional Barí. Informe final sobre territorio tradicional del pueblo indígena Barí, región del Catatumbo, Norte de Santander*, la periodización de la historia de los barí ha sido: (i) exploración de conquista entre 1529-1622; (ii) entradas de españoles 1622-1772; (iii) primera pacificación 1722-1818; (iv) primera explotación petrolera, 1818-1900; (v) explotación y colonización petrolera y genocidio de indígenas barí, dentro del cual están distintas fases de genocidio y resistencia indígena; y (vi) territorio y conflictos actuales (Asocbari-Cecoin-Oxfam, 2005).

Ahora bien, en cuanto a la constitución del resguardo indígena, este se reconoció como tal el 27 de noviembre de 1988 con 53 330 hectáreas. En la misma zona, fruto de los procesos de colonización anteriormente nombrados, se ubican varias comunidades campesinas agrupadas en distintas

organizaciones, como la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), el Comité de Integración del Catatumbo (Cisca) y la Asociación de Desplazados de la Provincia de Ocaña (Asodepo), sin embargo, este documento se detendrá en Ascamcat y el conflicto territorial que presenta actualmente con los indígenas del resguardo Motilón Barí.

Según el documento de Coadyuvancia de Ascamcat al proceso de tutela interpuesto por Asobarí y las narraciones de miembros de la Asociación, esta es una organización constituida en el 2005, como parte del proceso organizativo de las comunidades del Catatumbo. Sus antecedentes organizativos están relacionados con el alto nivel de victimización que han sufrido en el territorio, el desconocimiento del Gobierno y las necesidades territoriales y del plan de desarrollo de las comunidades asentadas en la zona.

De esta manera, se fueron organizando comités y asociaciones entre campesinos desplazados para protegerse y resistir frente a los actores armados. Posteriormente, se conformó el Refugio Humanitario Comunitario y Temporal.

Para el 2004 organizaron el encuentro comunitario del Catatumbo *Integración, vida y territorio* y, mediante una Asamblea Regional de varias veredas, se constituyó oficialmente la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat). Cabe aclarar que cada proceso estuvo atravesado por fuertes olas de violencia que los obligaron a desplazarse en varias ocasiones, sin embargo, la necesidad de organizarse y resistirse frente a la violencia los convocó a constituir la organización (Asociación Campesina del Catatumbo, Ascamcat, 2014).

En agosto 28 y 29 del 2009 se creó la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA), en donde asistieron diferentes líderes y juntas de acción comunal, la Alcaldía, la Gobernación, el Incoder, la Presidencia de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, el Parque Natural Catatumbo-Barí y el Ministerio de Agricultura, entre otros. Posteriormente, en la MIA del 2013 se formalizó la solicitud al Incoder de la constitución de la ZRC en el polígono norte de Tibú, y después de varios momentos difíciles relacionados con el conflicto y con la erradicación de cultivos se logró llegar a unos acuerdos, dentro de los cuales se dispuso “el

ordenamiento territorial de la zona de reserva campesina del Catatumbo, el respeto a los Resguardos indígenas Barí, el establecimiento y reconocimiento del territorio intercultural, de la zona de reserva forestal, y del Parque Natural Nacional Barí y la definición de la vocación del suelo, su acceso y su formalización” (Ascamcat. Documento de Coadyuvancia. Proceso de tutela: 1100122040002014-00678-00 [30-40]).

En cuanto a los procesos de relación tanto de Asobarí como de Ascamcat, estos han realizado varios encuentros, que evidencian que, si bien las relaciones siempre han sido tensas, también han tenido encuentros y diálogos que han intentado armonizar sus derechos frente al territorio y combatir por problemas comunes como la minería. Hay que resaltar que estos espacios tienen un gran valor, pues son estos momentos interculturales los que definen luchas conjuntas como la que se lleva a cabo en contra de proyectos empresariales (Hoffman, 2016). Algunos de sus encuentros se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla.** Diálogos y encuentros

Periodo	Motivo de los encuentros
2007	Dos encuentros en la vereda Caño Mariela. Encuentro de conocimiento entre las comunidades e intercambios
2007	Primer foro por la defensa de la vida, la naturaleza, el territorio y la cultura en el municipio de Tibú.
Julio de 2007	Participación de Ascamcat en asambleas generales con los Motilón Barí en la comunidad de Caricachabokira, invitados por el Consejo Autónomo de Caciques.
Enero de 2008	Participación de Ascamcat en asambleas generales con los Motilón Barí en la comunidad de Ichirindakayra, invitados por el Consejo Autónomo de Caciques.
2008	Jornadas de sensibilización entre campesinos e indígenas. “Campaña por la vida, por la naturaleza, el territorio y la cultura”.
12 de octubre de 2008	Caminata por la vida con los indígenas Barí y comunidades campesinas a Cúcuta.

Período	Motivo de los encuentros
Enero de 2008	Participación en asamblea
2008	Gira de incidencia con delegados del pueblo Barí y campesinos para dialogar con autoridades de Teorama, Tarra, Tibú y Ocaña sobre el plan carbonífero.
2009	Jornada de sensibilización entre indígenas y campesinos en la vereda de Caño Mariela con el acompañamiento de la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez.
28 y 29 de agosto de 2009	Realización de la MIA, realizada en el Refugio Humanitario Vereda Caño Tomas del municipio de Teorama, en donde se define el plan de desarrollo propio y la constitución de la Zona de Reserva Campesina.
2012	Acta de acuerdo firmada entre los Motilón Barí y Ascamcat.

Fuente: elaboración propia con base en información extraída de Ascamcat. Documento de Coadyuvancia proceso de tutela: 1100122040002014-00678-00 (30-40).

### Conflicto territorial

A la hora de describir y analizar los conflictos territoriales es importante, como se dijo en la introducción, comprender que muchas veces no solo constituye un conflicto por territorio, por linderos, sino también un conflicto entre modelos de producción y de desarrollo.

Camila Oquendo (entrevista, 1 de diciembre de 2017) explica que en la región no solo se encuentra un plan de desarrollo indígena, sino uno campesino liderado por Ascamcat, otro también campesino liderado por el Comité de Integración de Catatumbo (Cisca) y una zona de reserva forestal en la Serranía de los Motilones, lo cual evidencia el cruce y muchas veces el traslape de estos ordenamientos, y por ende explica las razones de las tensas relaciones entre las comunidades.

la protección jurídica de estos territorios se ha traducido en el desarrollo de procesos de poblamiento desordenados, la configuración de una estructura agraria basada en la informalidad en la tenencia de tierra, la ausencia de condiciones de infraestructura propicias para el desarrollo de sistemas y encadenamientos productivos, el traslape existente entre los límites de estas

figuras territoriales y su profunda desactualización, constituyen uno de los problemas estructurales más graves de la región del Catatumbo en tanto que impide una eficaz gestión ambiental del territorio y su ordenamiento productivo (Oquendo, s.f., p. 6).v

En cuanto al conflicto territorial entre el proyecto de constitución de la Zona de Reserva Campesina de Catatumbo representada por la Asociación de Campesinos Ascamcat y el proyecto de ampliación y saneamiento del resguardo Motilón Barí representada por Asocbarí, este surgió cuando se hizo la solicitud de la constitución de la zona de reserva campesina y se incluyeron hectáreas que estaban dentro del proceso de solicitud de ampliación de los Barí, realizada desde el 2005. Según la Asociación, los territorios que se solapaban eran áreas de Tibú, Convención, Teorama, EL Carmen y El Tarra (Sentencia T-052/17, p. 7).

Esta solicitud de ampliación a cargo del Incoder no se había llevado a cabo, cuando tanto esta institución como el Ministerio del Interior (certificación 1642 del 31 de octubre de 2013) dieron aval para la constitución de la Zona de Reserva Campesina y cuando el Ministerio del Interior afirmaba haber hecho un estudio y rectificaba no haber encontrado comunidades en la zona solicitada, por lo tanto, obvió la consulta previa (Sentencia T-052/17, p. 8).

Todo este proceso estuvo antecedido por las reuniones de Ascamcat con el Incoder, por la entrega del plan de desarrollo formal y por la conformación de la Mesa Intercultural entre campesinos del Catatumbo y el pueblo indígena Barí el 4 de diciembre del 2012.

Esta reunión fue muy importante, ya que en ella se socializó el plan de zona de reserva y se excluyeron doce veredas de Tibú, debido a su traslape con la solicitud de ampliación del resguardo, sin embargo, los indígenas continúan afirmando que el traslape sigue presente.

Ahora bien, el 12 de noviembre de 2012 el Ministerio de Agricultura se comprometió a integrar la Mesa de Interlocución y Acuerdo MIA y a ayudar a la constitución de la ZRC y en marzo de 2014 el Incoder aprobó la constitución de la zona de

Reserva Campesina del Catatumbo, la cual incluía 175 000 hectáreas entre los municipios El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra, San Calixto, Hacarí y Tibú (Coadyuvancia, proceso de tutela).

De esta manera, con la solicitud de Ascamcat amparada en la Ley 160 de 1994 (por medio de la cual se reglamenta la constitución de Zonas de Reserva Campesina) y con la de Asocbarí (amparada en los derechos territoriales étnicos adquiridos a partir de 1991, por los cuales se permite solicitar la constitución y/o ampliación de resguardos), se inició un conflicto jurídico en el que se han demandado algunos artículos de la Ley 160 de 1994 (artículo 79, artículo 80, artículo 81 y artículo 84) (Sentencia C-371/14) por considerarse en detrimento de los derechos territoriales de los indígenas con los siguientes argumentos: (i) impide y dificulta el acceso al territorio por parte de los indígenas; (ii) los pone en situación de vulnerabilidad; (iii) atenta contra supervivencia cultural y con sus integridad; y (iv) agudiza el impacto de exploración y explotación por parte de las empresas mineras. Además, impide que los indígenas realicen su proceso de solicitud y ampliación de resguardos, se evidencia una falta de delimitación y una omisión a la consulta previa.

Por su parte, los indígenas expresan que si bien ellos han estipulado acuerdos con Ascamcat sobre la Zona de Reserva, estos se encontraban sujetos a la promesa del Incoder de adelantar el proceso de ampliación, y cuyo propósito aún no se ha llevado a cabo (Sentencia T-052/17, p. 6).

Posteriormente se presentó la demanda por la Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Barí Ñatubaiyibari, al Incoder, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior, Incoder, Agencia Nacional de Minería y Alcandía de Tibú, la cual fue negada en repetidas ocasiones por el Tribunal Superior de Cúcuta (19 de mayo 2014), por la Corte Suprema de Justicia (17 de junio del 2014) y por organizaciones que han aportado diferentes conceptos. De forma similar ha sucedido con la solicitud de revisión interpuesta por Asocbari. Sin embargo, en el año 2017 el proceso tomó un nuevo rumbo, pues el conflicto fue revisado por la Corte Constitucional, quien finalmente le dio validez y realizó los mandatos correspondientes a favor de los indígenas.

El 2 de febrero de 2017, el magistrado encargado validó la revisión del caso y falló a favor de la comunidad indígena, resaltando la vulneración de los derechos indígenas, la total inacción de parte del Incoder y la Agencia Nacional de Tierras. Aquí es evidente que tanto la Corte Constitucional como los tribunales y la Corte Suprema de Justicia cumplen un papel determinante para dar respuesta a este tipo de conflictos, sin embargo, las entidades competentes en temas de ruralidad, tenencia y uso de la tierra no responden a este tipo de problemas, por lo tanto, a pesar del fallo de la Corte, aun no se han efectuado las ordenanzas del caso (audiencia de seguimiento).

Como se ha podido ver a lo largo de la descripción de la situación, este es un conflicto entre vecinos, entre planes de desarrollo y sobre todo entre normatividades que no son claras a la hora de ejecutar por parte de la institucionalidad competente. Sin embargo, en el conflicto también prima una desatención de parte de las instituciones correspondientes, quienes no han dado respuesta efectiva a la ampliación de resguardos y por lo tanto no han posibilitado la demarcación correcta del territorio para que se establezca la Zona de Reserva Campesina.

Si bien las comunidades campesinas niegan dicho traslape de territorio, las comunidades indígenas aseguran que hay predios que han sido solicitados para su ampliación, no obstante, ante la demora del Incoder y ahora, la de la Agencia Nacional de tierras, que argumenta la falta de presupuesto para el proceso que significa la ampliación, no ha sido posible tener claridad, por lo menos en este aspecto, y hacer efectiva tanto la ampliación como la constitución de la zona de reserva.

En cuanto al choque entre normatividades, este consiste en que hay una normatividad para la constitución de zonas de reserva y otra para la constitución de resguardos y para su ampliación. Sin embargo, la demora para dar respuesta a solicitudes de ampliación para las comunidades indígenas, las respuestas no claras del Ministerio del Interior y del Incoder respecto a la zona de reserva campesina ha generado el conflicto. Si bien la Ley 160 de 1994 (ZRC) dice que no pueden constituirse en zonas de resguardo, en el caso de Catatumbo,

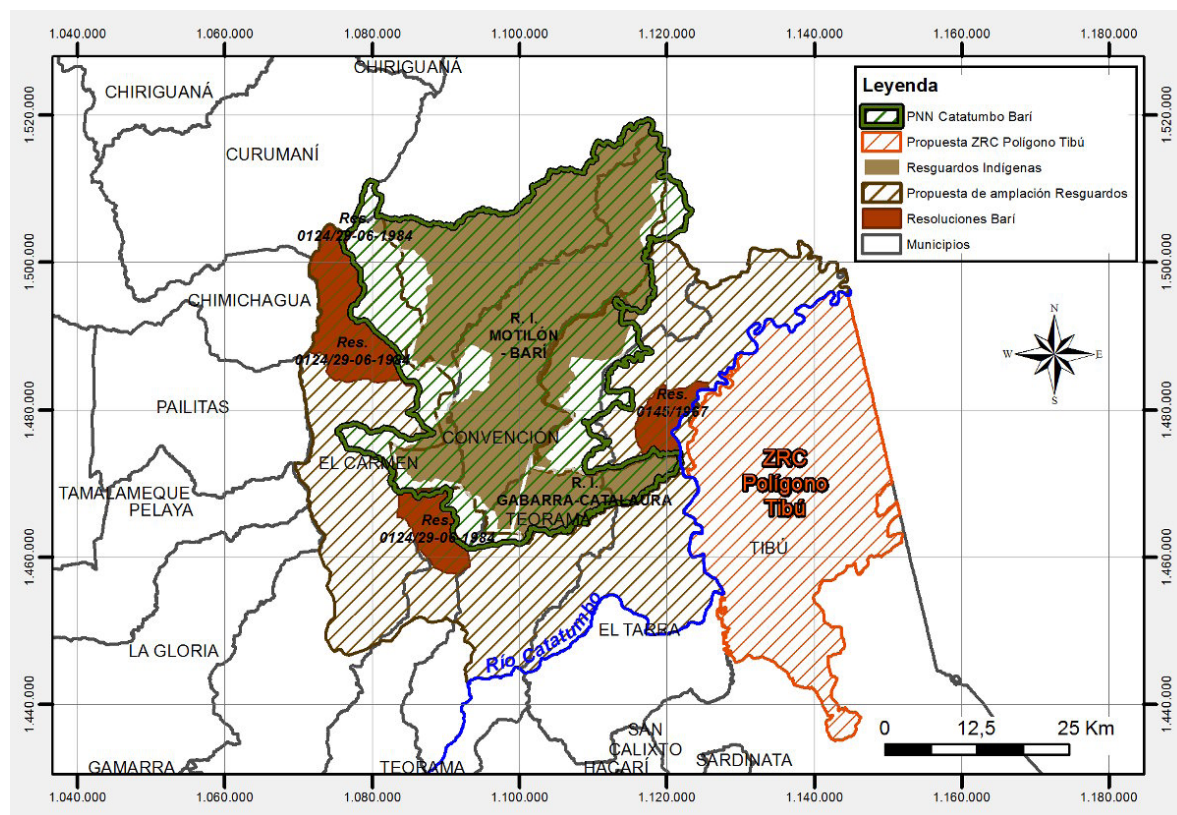


la Agencia Nacional de Tierras no ha sido clara en sus procedimientos y no se ha estipulado si existe un traslape o no. Según los indígenas,

El Incoder ha hecho oídos sordos a repetidas solicitudes presentadas tanto por el pueblo Barí como por

la ONIC en el sentido de definir si existe o no conflicto entre los territorios reclamados por esa comunidad y los que harían parte de la ZRC solicitada por Ascamac (Audiencia de seguimiento a la sentencia proferida por la Corte Constitucional, Sentencia T-052/17).

Figura 1. Prensa rural



## Procesos de restitución de tierras. Conflictos entre comunidades, modelos de desarrollo y políticas rurales

En cuanto a los procesos de restitución de tierras, estos han afrontado varios problemas que se reflejan en la insuficiencia a la hora de responder a la gran cantidad de solicitudes tanto individuales como colectivas. Al respecto, se puede ver que la celeridad del proceso se pone en entredicho cuando se analizan los planes organizacionales y se

comparan las focalizaciones y solicitudes de restitución, por ejemplo, de comunidades indígenas y comunidades negras con las que hasta ahora han tenido fallo judicial.

Para el año 2002 la focalización de casos determinó la priorización del Consejo Comunitario Pedeguita y Mancilla; Consejo Comunitario La Larga Tumaradó; Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del alto Atrato-Cocomopoca; Consejo Comunitario Renacer Negro; Consejo Comunitario Río Caunapí; Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera; Consejo Comunitario Las Palmitas y el Consejo Comunitario

Naya (Dirección de Asuntos étnicos, URT). En cuanto a las comunidades indígenas, los casos focalizados fueron el del resguardo de Iroka, Arquía, Ñambi-Piedra Verde; Nuevo Espinal; Mencue; Socorpa; Caño Ovejas; Alto Unuma; Cuti, Eyakera; Tanela y Portete, sin embargo, según el balance de la gestión de restitución de tierras a comunidades étnicas, para finales del 2016 se reportó solo una sentencia de restitución a comunidades negras la cual correspondía al Consejo Comunitario Renacer Negro (Unidad de Restitución de Tierras, 2016) y para el 2017 se reportaron cinco sentencias étnicas, cuatro de comunidades indígenas y una de comunidades negras.

De las sentencias que se emitieron a favor de los indígenas estuvo el resguardo del Alto Andaguada (Bagadó-Chocó), en donde se reportaron 33 órdenes emitidas, de las cuales únicamente se han cumplido 3. Otra es la de los Embera Katío (Dohibi), con 25 órdenes de las cuales se han cumplido 4 (Akubadaura, 2016) y Nuevo Espinal (La Guajira) con 23 órdenes y 5 cumplidas (Lopera, 2016, pp.137-176).

Ahora bien, estos procesos de restitución no han estado exentos de complicaciones entre las cuales se encuentra el conflicto territorial en cuyo centro está la figura del opositor tanto en la solicitud de restitución individual como colectiva. Esta oposición ha retardado la acción de la Unidad.

La oposición del segundo ocupante es de variada procedencia, ya que pueden ser comunidades que han sido desplazadas de otros lugares víctimas de la violencia y han ocupado predios que previamente han sido desalojados (Lopera, 2016, p. 150), exfamiliares de miembros de actores armados, comunidades indígenas, negras y campesinas o grandes empresas (Huertas, 2012, p. 20).

En cuanto a las personas que se reconocen como víctimas y que cumplen las veces de opositores, según el informe de Naciones Unidas, ellas pueden ocupar el territorio por distintas razones como: (i) la compra de buena fe a personas que tenían los documentos del predio; (ii) la ubicación de un predio abandonado y su establecimiento allí, por su condición de víctima desplazada; (iii) adjudicación por el mismo Incora o entidad correspondiente; o (iv) el establecimiento obligado por parte

de grupos armados (Naciones Unidas, Derechos Humanos, 2017).

Sin embargo, este tema ha sido bastante polémico, ya que para frenar la restitución de tierras y específicamente la de los indígenas y comunidades negras también se ha utilizado el argumento de la existencia de segundos ocupantes, como se ha dado en el Guaviare (Verdad Abierta, 2016). En cuanto a los opositores familiares o personas cercanas a grupos armados, estos casos se pueden encontrar, por ejemplo, en el Urabá antioqueño.

Según informe del diario *El Colombiano* (octubre 9 de 2017), en el Urabá Antioqueño se han dado varios casos en los que las personas fueron despojadas de sus tierras por grupos paramilitares y hoy en día aparecen a nombre de las esposas o exesposas de algún miembro de estos grupos, y se niegan a acceder a la restitución.

La finca por la que su padre fue contactado una vez para firmar las escrituras y cuyo pago fue entregado en un maletín con billetes mojados por hombres de alias 'Monoleche', hoy está a nombre de Kenia Susana Gómez, esposa del extinto jefe paramilitar. Ella se niega a devolver esos predios para la restitución.

Otro caso se da en Turbo, en un sector conocido como El Bongo. Esa es la entrada para llegar a las fincas que fueron de don Benjamín y que ahora están a nombre de la viuda de Castaño, Rosa María Castaño, quien se niega a devolverla a los despojados.

(...) Según versión libre de Salvatore Mancuso, reconoció ante la fiscal 25 de Justicia y Paz que puso a nombre de su excónyuge varios predios en Turbo.

Otros casos como, una compañera sentimental de Hernán Giraldo Serna en Santa Martha; excompañera de Macaco reclama bienes de ex AUC en Medellín y Sabaneta; entre otros (Macías y Monsalve Gaviria, 9 de octubre de 2017).

En relación con la oposición de comunidades étnicas, ya sean estos indígenas o comunidades negras, este tipo de conflictos territoriales por lo general no surgen con la solicitud de restitución de tierras. Este proceso descrito en las sentencias las

visibiliza, pero es probable que hayan existido anteriormente y se relacionan con choques entre las comunidades, ya sean étnicas o campesinas y con errores de adjudicación, titulación y demarcación de parte de las entidades encargadas.

Sin embargo, cuando se trata de comunidades étnicas, estas situaciones suelen darse cuando dos o más comunidades manifiestan interés por el mismo predio, argumentando su presencia ancestral, su adjudicación por parte de alguna entidad o su pertenencia por un título colonial. Aquí los intereses se juntan con una apropiación cultural y tradicional del territorio que exige un estudio pormenorizado en el cual se analiza su presencia, los linderos, su actividad económica, los efectos del conflicto armado, entre otros elementos.

Esta situación debe ser resuelta a través de un estudio preliminar y un estudio de caso, que si bien está propuesto en la ley (capítulo IV, art. 169-171, p. 87) requiere de mayor atención, puesto que muchos de estos conflictos llevan muchos años activos (López, 2014; Duarte, 2017; García, 2009; pp. 53-93), como es el conflicto que presenta el resguardo Arquía y el Consejo Comunitario Cocomaunguia.

### ***Restitución de tierras del resguardo Arquía y titulación colectiva del Consejo Comunitario Cocomaunguia***

El resguardo de Arquía y el Consejo Comunitario Cocomaunguia están ubicados en el municipio de Unguía, departamento del Chocó. Dicho municipio que se caracteriza por el encuentro de diferentes comunidades tanto indígenas como negras y por colonos provenientes de Córdoba, Sucre, sur del Chocó y Antioquia.

En cuanto a la tierra, esta se caracteriza por estar en su mayoría concentrada en pocas familias, quienes, según los líderes del Consejo Comunitario, son dueños de casi el 90%, por lo tanto, han arrinconado a las comunidades negras y a las indígenas (Entrevista, líder de Consejo Comunitario Cocomaunguia, 16 de noviembre del 2017).

Respecto al resguardo de Arquía, este se encuentra integrado por el pueblo Guna-Dule,

quienes, según su historia, han estado allí desde la Conquista de los españoles (2013, Lopera del pueblo Guna Dule, p. 1). Dicha comunidad se encuentra conformada por 229 familias y 620 indígenas (2013, Plan de Salvaguarda étnica del pueblo Guna Dule). Fueron testigos de los procesos de Conquista y luego de los procesos de colonización, que han marcado la dinámica de su comunidad.

Las colonizaciones, en la historia indígena de Unguía han sido determinantes para la reducción de su territorio, pero lo ha sido mucho más el acaparamiento de tierra por parte de narcotraficantes, paramilitares y terratenientes. Adicionalmente, han recibido fuertes golpes a causa del conflicto armado, pues han asesinado a sus líderes, desplazado a sus comunidades y puesto minas en los alrededores del resguardo por el camino que lleva al Parque Katío (Entrevista, líder indígena, octubre 2017) (Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Guna Dule, p. 7).

En cuanto a su resguardo, este fue constituido mediante Resolución n.º 100 del 27 de julio de 1982 por el Incora, quien reconoció 2343 hectáreas como territorio indígena. No obstante, siempre han sido evidentes los problemas territoriales debido a las ocupaciones de colonos por medio de las diferentes olas de colonización, tanto espontáneas como dirigidas, que han tenido que afrontar no solo este resguardo, sino los demás que se encuentran en Unguía y Acandí (Eyákera, Cuti) (Entrevista líder de resguardo Eyákera y líder de resguardo Cutí. Entrevista líder de Consejo Comunitario Cocomaunguia).

Por otro lado, se encuentran las comunidades negras, agrupadas en el Consejo Comunitario Cocomaunguia, el cual está conformado por seis consejos menores: Ticolé, El Puerto (comunidades de tierra), Marriaga, Tumaradó, Tarena y El Roto (comunidades de agua). Las tierras colectivas que poseen parten desde Tumaradó, limita con el Parque de los Katíos, toma toda la margen derecha del río Atrato y baja hacia la desembocadura del río por la comunidad del Roto y por toda la plaza de Tarena hasta llegar a la Gloria (entrevista con líder del Consejo).

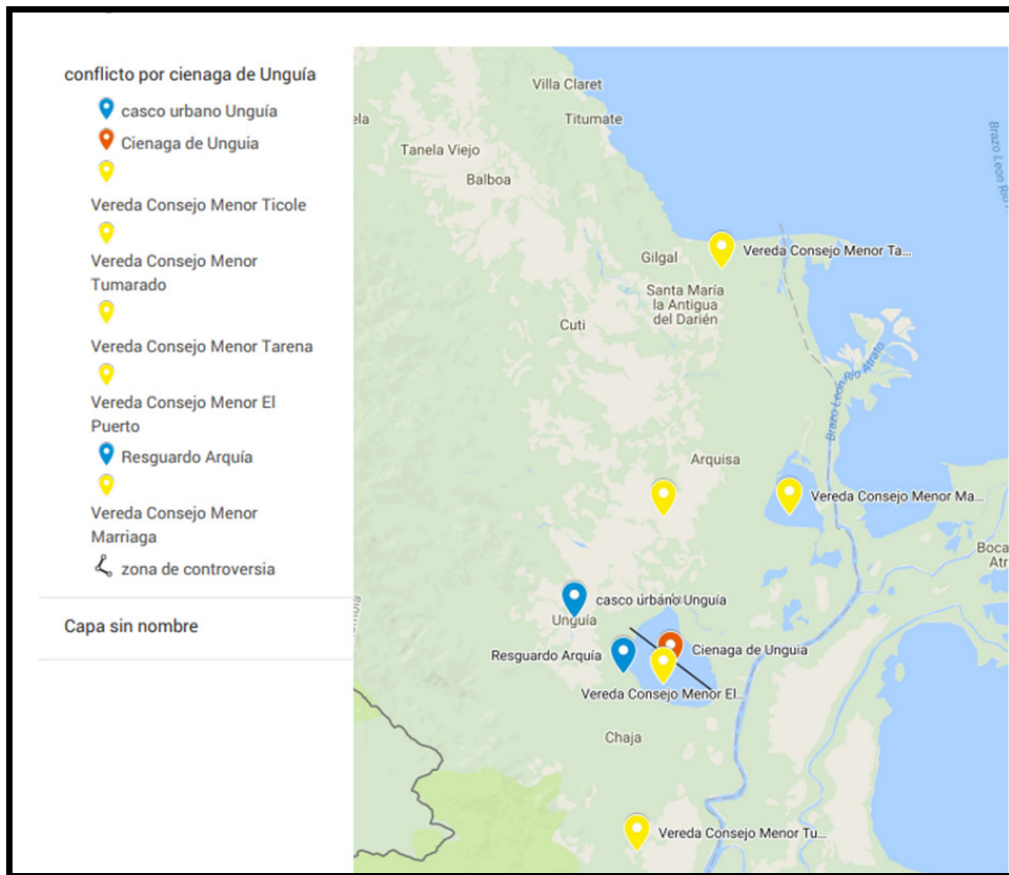
Estas comunidades explican su pertenencia al territorio por la ocupación de este a partir de mediados del siglo xx con la llegada de las primeras familias, quienes provenían de Itsmina, Córdoba y Sucre. La mayor parte de ellos eran pescadores que venían a encontrar mejores lugares de pesca y quienes posteriormente se fueron asentando allí y fundaron sus comunidades.

Según las narraciones de los miembros del Consejo, primero se conformaron las juntas de acción comunal, y luego, en 1998, fruto de la experiencia de los primeros Consejos que se crearon en Bocas del Atrato y Cacarica, el líder Marco Cuesta y Adesio Mosquera iniciaron conversaciones con otras comunidades para involucrarlas en los procesos organizativos. En ese mismo año, se hicieron las primeras reuniones y ejercicios con varios compañeros y de ahí surgió el Consejo,

inicialmente integrado por El Roto, Marriaga y Tumaradó, sin embargo, se insistió en la integración de Tarena y en las comunidades de tierra El Puerto y Ticolé. Este proceso estuvo acompañado por el Parque los Katíos y por Codechocó.

En el año 2000 se nombró la primera junta directiva del Consejo Comunitario con el fin de recibir capacitaciones y realizar la socialización del proceso a las comunidades, y luego se conformaron las juntas directivas de los consejos locales. Para el 2002 se nombró la junta directiva definitiva y se inició el proceso para lograr la resolución del Consejo. Finalmente, el 21 de julio del 2013, con el acompañamiento de varias entidades, se logró la titulación del territorio colectivo (Entrevista líderes del Consejo Comunitario Cocomanguía, noviembre de 2017).

Figura 2. Conflicto territorial



Fuente: elaboración propia. Parte norte de Chocó. Cada Consejo Menor hace parte del Consejo Mayor de Cocomanguía.

En cuanto a estos procesos territoriales, uno de los líderes de Cocomanguía explica que esta es una zona de alta conflictividad por el territorio, pero también ha sido muy activa en la resolución de los mismos por vías pacíficas, gracias a la intervención de las comunidades y entidades como Fundación Darién y Mercy Corps. Aquí no solo hay conflictos con los indígenas, sino también con colonos y con terratenientes quienes han ocupado el territorio tanto del resguardo como del Consejo Comunitario.

Algunos líderes cuentan que,

cuando Incora realizó la titulación del territorio colectivo, se empezaron a encontrar una serie de dificultades, que había personas que estaban hace mucho tiempo al territorio o que vendían ese territorio a ganaderos, en el sector de Tanela, Ticolé y el Puerto. Se empezó a llamar a todos con los que tenían los conflictos y a dialogar, muchos llegaban alterados, pero por medio de la mediación llegábamos a comparar con la resolución de nosotros y llegábamos a un acuerdo en muchas áreas (Noviembre de 2017).

No obstante, uno de los conflictos más importantes actualmente es el que mantienen el Consejo Comunitario y el resguardo Arquía por la Ciénega de Unguía, el cual inició cuando se les tituló a las comunidades negras dicha ciénega y se intensificó cuando los indígenas realizaron una solicitud de restitución que incluyó la ciénega de Unguía, la cual reivindican como propia y como lugar sagrado de su comunidad.

Entre las comunidades se han llevado varios acercamientos, en donde se ha discutido que sus predios llegan hasta lo que señalan los planos correspondientes, sin embargo, cuando los indígenas presentaron la solicitud de restitución de tierras y la ampliación de resguardo incluyeron, como una de sus solicitudes, el reconocimiento de la Ciénega como parte de su territorio.

Según el Plan de Salvaguarda, en el apartado de ampliación del resguardo, la comunidad indígena solicitó al Ministerio del Interior una ampliación de 10000 hectáreas y la investigación de la expedición irregular de predios por parte del Incoder,

quien, en cabeza de Silvio Garcés, ha entregado predios que anteriormente habían sido reconocidos como parte del resguardo, lo cual ha generado conflictos interétnicos (Plan de Salvaguarda Guna Dule, 2013, p. 11).

Según lo narra uno de los miembros del Consejo,

ellos llevan ese caso allá y que supuestamente le estábamos quitando gran parte de su territorio y que la línea de nosotros les había partido del territorio y que ellos lo han cuidado ancestralmente y por eso su territorio llega hasta la Ciénega de Unguía como tema de ancestralidad y culturalidad (Noviembre de 2017).

Dado que esta controversia ha evitado el fallo de restitución de tierras para las comunidades indígenas, se han llevado a cabo cinco reuniones desde que se inició el pleito. Dos reuniones en Unguía, una en Apartadó y una en Quibdó a finales de 2015 con un juez de restitución, pero no se ha llegado a un acuerdo satisfactorio, ya que los indígenas reivindican como suyo la Ciénega y el Consejo Comunitario se apoya en la resolución del Incoder. Dice uno de los líderes del Consejo que

El área está definida que, si el Estado nos entregó a nosotros porque no era de ellos, es de nosotros y si es por la ancestralidad nosotros también toda la vida nuestros ancestros han ocupado nuestro territorio, y eso es de herencia en herencia.

En el 2014 también se llevó a cabo un encuentro liderado por la Unidad de Tierras con el objetivo de solucionar la controversia, y a pesar de que tanto el Consejo como el Resguardo reconocieron el derecho que ambos tenían sobre la Ciénega y la importancia para los dos, no llegaron a acuerdos claros. Cada comunidad expuso sus argumentos y concordaron con la necesidad de que se hiciera presente el Incoder, el Ministerio del Interior y la Personería Municipal (entrevista líder indígena, octubre de 2017).

Los indígenas, por su parte, argumentaron que si bien las comunidades negras han ocupado por años este territorio, primero fue reconocido el resguardo y, por un error institucional, los indígenas

se han perjudicado en el acceso a la pesca y a su lugar sagrado (Entrevista líder indígena, octubre de 2017).

Según los indígenas, no se trata solamente de la ciénaga como territorio sagrado que entra dentro de su resguardo, sino también de su conservación y protección, pues identifican algunas prácticas de parte de los pescadores que contaminan el lugar. También denunciaron el ofrecimiento que en el 2003 realizaron las comunidades negras a las empresas Maderas del Darién de la zona del Cati-val, lugar fundamental para ellos (entrevista líder indígena, octubre del 2017).

En cuanto a las comunidades negras, estas reivindicaron también sus esfuerzos por la conservación medio ambiental y recordaron que el territorio colectivo que ellos tienen lo reconoció el Incodey y que son estas entidades las que deben solucionar dicha controversia, pues ellos están defendiendo lo que les fue reconocido (entrevista lideresa del Consejo Comunitario, noviembre de 2017).

En este sentido, las dos comunidades reconocen que la solución debe llegar por medios pacíficos, pero no son ellas quienes deben resolver el problema, pues fueron las instituciones las que cometieron los errores que generaron este conflicto. No obstante, después de estas reuniones, para finales del 2017, el proceso aún no reportaba solución alguna, y tanto la comunidad indígena como la negra aseguran que el proceso sigue quieto y sin resultado alguno.

### ***Solicitud de restitución en territorios adjudicados a empresas***

Finalmente están los casos en los que el conflicto territorial se da entre las comunidades y las empresas. En el caso de la restitución de tierras, es evidente la conflictividad, ya que muchas empresas mineras, palmeras, bananeras, madereras y agroindustriales se han convertido en opositoras de las solicitudes. Según la información que se ha podido encontrar en las sentencias, algunas de las empresas que han estado envueltas en procesos de oposición a restitución de tierras son: Anglo Gold Ashanti, Cementos Argos, Agropecuaria Carmen de Bolívar, Palmas Montercarmelo y

Carib Banana, Empresa Inmobiliaria e Inversiones ASA S.A., entre otras. Se mencionan estos tipos de empresas porque, fruto de una revisión de cada una de las sentencias publicadas por la Unidad de Tierras, se han evidenciado los siguientes tres aspectos: (i) algunas sentencias han reconocido la ocupación de buena fe de ciertas empresas, pero debe llevarse a cabo la restitución del predio solicitado por el solicitante. Ejemplo de ello es la sentencia con radicado n.º 13244-31-21-002-2015-00085-00, en la cual se reconoce la oposición de buena fe de la empresa y la Sentencia 007 con radicado n.º 27001-31-21-001 2014 00005 00 (15), por la cual la comunidad Alto Andagueda solicita restitución y cuyo opositor es la empresa Continental Gold Limited Sucursal Colombia; (ii) se reconoce la presencia de buena fe de la empresa y se niega la restitución, como sucedió en el caso de la sentencia con radicado n.º 050453121001-2014-00830 de la empresa Carib Banana S.A. en Belén de Bajirá, municipio de Mutatá; (iii) se reconoce la ocupación de mala fe de la empresa y se ordena la restitución del predio, como sucedió con casos como los de la sentencia con radicado n.º 20001-31-21-003-2013-00059-00, con la empresa Palmas Montecarmelo en el municipio Agustín Codazzi, departamento del Cesar, y la Sentencia 05045-31-21-002-00003-00 (2) en el municipio de Mutatá, departamento de Antioquia, con la empresa agropecuaria Palmas de Bajirá y con la empresa Carib Banana en Antioquia.

Respecto a este tipo de oposición, es importante mencionar que es uno de los casos menos claros que hasta ahora se encuentran en la dinámica del conflicto armado y el despojo de tierras, pues si bien la ley de restitución de tierras ha visibilizado este tipo de situaciones en las cuales la empresa resulta involucrada directa o indirectamente, aún falta mucha información que clarifique el accionar de ellas en el conflicto armado. Si bien, como puede mostrarse en los casos en los cuales la empresa ha demostrado su oposición de buena fe, se ha encontrado material probatorio, no está claro la relación de ellas con actores armados y con el hecho victimizante de despojo, desplazamiento y apropiación de tierras.

Respecto a dicha problemática se tiene en cuenta en este apartado como fuente casi exclusiva el Informe de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), que ha emitido un informe detallado, fruto del estudio de 40 sentencias en las cuales presentan importantes conclusiones.

Algunas de ellas relacionadas con el proceso mismo de restitución de tierras que, como bien dice el informe, han brindado un contexto que ha permitido conocer con más detalle la dinámica del conflicto armado y con ella el despojo, el desplazamiento, el cambio de uso del suelo.

Otro de los aportes que señala la CCJ en relación con el contexto es el siguiente:

1. Establecer la dinámica del conflicto armado en la zona;
2. Identificar los actores militares, políticos, económicos y sociales que participaron en el mismo;
3. Determinar las diversas violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario;
4. Establecer los patrones de despojo o abandono forzado de la tierra;
5. Dar cuenta de fenómenos como la concentración de la tierra o el cambio de los usos del suelo y su relación con el despojo o abandono de la tierra;
6. Conocer quien o quienes hacen uso de los predios solicitados en restitución y caracterizar a dichos actores (Comisión Colombiana de Juristas, 2017, p. 16).

Según el informe, la restitución de tierras ha aportado en el esclarecimiento (parcialmente) de a) el actuar de las empresas y las circunstancias en las que adquirieron la propiedad de la tierra disputada; b) los actores que directa e indirectamente participaron en los hechos y su relación con las empresas; c) las posibles relaciones entre la adquisición de la tierra por parte de empresas y las dinámicas del conflicto armado interno y d) los intereses y los motivos que incidieron en el actuar empresarial (p. 18).

En cuanto a las modalidades de despojo de parte de las empresas, están el uso de terceros intermediarios, quienes adelantaban los negocios, el uso de grupos armados ilegales, el uso de firmas de documentos confusos y figuras complejas.

Hay que tener en cuenta que la sentencia de restitución no solo ordena la restitución o no del

predio, sino que determina además la calidad del opositor; es decir, de buena o mala fe, a través de argumentos, se debe demostrar: (i) que también fueron víctimas del conflicto; (ii) tachar la condición de víctimas que han sido reconocidos en el proceso; (iii) que son titulares de un derecho adquirido con buena fe exenta de culpa (sentencia n.º 05045-31-21-002-2013-00003-00 [2]). Aunque el argumento más usado por las empresas es el segundo, es decir, el que niega la calidad de víctima del solicitante y le resta gravedad e intensidad al conflicto en los municipios donde se encuentran ubicados los predios, y le sigue la compra de buena fe del predio.

Cabe aclarar que son muy comunes las situaciones en las cuales la empresa ha resultado beneficiada de las amenazas de actores armados, y posteriormente ha comprado los predios abandonados, sin embargo, muchas de las tierras son producto de ocupación (baldíos) y adjudicaciones del Incora que no podían venderse, pero que por medio de figuras ilegales se han logrado traspasar a empresas y estas aparecen como sus propietarios. Este tipo de situaciones son comunes en Bolívar, Antioquia y Cesar.

Ahora bien, en la revisión de sentencias, se encontró que uno de los departamentos que ha tenido mayor oposición de parte de empresas ha sido Bolívar, y a este le sigue Antioquia. Uno de los ejemplos que vale la pena mencionar es el de la sentencia con radicado n.º 20001-31-21-003-2013-00059-00, en el que el solicitante de un predio en el corregimiento de Llerascas, municipio Agustín Codazzi, departamento del Cesar, se encuentra en un conflicto con la empresa palmera Montecarmelo, quien se declara opositor en el proceso.

En este caso, al solicitante le es adjudicado el predio por parte del Incora y hacia el año 2002 es amenazado por un grupo armado, posteriormente le ofrecen comprar su lote por parte del administrador del momento de la empresa Montecarmelo, cuyos socios tiempo después, a través de un proceso, se vuelven dueños del predio. Sin embargo, tras el proceso de restitución se demuestra la mala fe de la empresa, debido a procesos poco claros respecto a la venta de un predio que anteriormente

fue adjudicación del Incora, y al poco conocimiento del propietario inicial en relación con lo que firmaba.

Cabe aclarar que si bien el proceso parece desarrollarse de forma rápida y tranquila, muchos son los casos en donde las personas no pueden acceder a su derecho de restitución, dada la negativa de la empresa opositora, por lo tanto, el seguimiento a este tipo de procesos debe ser obligatorio y sujeto a sanciones si fuere el caso.

Otro caso que vale la pena mencionar no solo por la oposición que presentó en su momento la solicitud de restitución, sino también debido al desarrollo posterior al fallo, es el caso del resguardo del Alto Andaguada, cuya sentencia fue emitida en el año 2014, en donde se demostró, por medio de las pruebas y los requerimientos que solicita la ley (ver p. 3), que era un resguardo reconocido por el Incora por medio de la resolución 0185 del 13 de diciembre de 1979 (Sentencia 007 de 2014, p. 3). A este respecto, es necesario recordar que, según el numeral 6 del artículo 141, capítulo 1 del Decreto Ley n.º 4633 del 2011, todo territorio que haya sido reconocido por esta entidad a comunidades indígenas es inalienable e inembargable, de manera que debe ser restituido a la comunidad a la cual pertenece.

En este caso, junto con el del Nuevo Espinal, se resalta un choque entre el territorio indígena y todo lo que ello implica y el modelo de desarrollo que prevalece en Colombia. Por lo tanto, puede verse en la sentencia del Nuevo Espinal cómo la comunidad es víctima del modelo extractivo por parte del desplazamiento que generó la actividad minera impulsada por la empresa de carbón Cerrejón (Archila, 2015, pp. 326-337; Lopera, 2016, pp. 142-145).

De igual forma, puede verse en la sentencia del Alto Andaguada:

1.10. A partir del 2008 con las nuevas metas de desarrollo económico del Estado, se inicia una intensa concesión de títulos mineros en áreas que traslapan con el resguardo indígena del Alto Andaguada, especialmente a las firmas Leo s.o.m.; Alglo Gold Ashanti Colombia s.a.; Exploraciones Chocó Colombia s.a.; Costa s.o.m.; El Molino s.o.m.; Sociedad Góngora s.o.m.; Anglo Gold American Colombia;

Capricornio s.o.m.; Negocios Mineros s.a. Enoc Efraín Maturana Rivas y Óscar Andrés Hortúa. (Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia. [Sala Civil Especializada en restitución de tierras] Sentencia No. 007 del 23 de septiembre del 2014. Radicado. 270013121001 20140000500 (15) Solicitante: Resguardo Embera Katío del Alto Andaguada, p.4 de 58).

En cuanto a este caso de encuentro entre las solicitudes de restitución de resguardos indígenas y los proyectos mineros, hay que recordar que el decreto ley aclara que la restitución de un territorio a comunidades indígenas no se verá afectada por la presencia de una actividad productiva de un tercero, siempre y cuando el caso esté atado a hechos del conflicto armado.

Por lo tanto, la sentencia solicitó tres pretensiones en relación con esta situación, una a la Agencia Nacional Minera, otra al Ministerio de Medio Ambiente y a ALNA (Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia. [Sala Civil Especializada en restitución de tierras] Sentencia n.º 007 del 23 de septiembre de 2014. Radicado 270013121001-20140000500 [15] Solicitante: Resguardo Embera Katío del Alto Andaguada, pretensiones n.ºs 3, 4 y 5. p. 4 de 58).

Sumado a esto, y como un elemento muy importante en esta sentencia, está la declaratoria de nulidad para los contratos realizados con Anglo Gold Ashanti sobre el territorio concedido al resguardo y la orden a la ANM de negar trámites y estudios solicitados por terceros, y finalmente se ordena la creación de las zonas mineras indígenas (Pretensión 14, p. 6 de 58). Se ordena, además, una actualización de linderos por cuenta del Incoder, o de la entidad correspondiente, y una actualización del catastro minero.

Finalmente, un aspecto de los que se mencionaron en las sentencias y en el informe, y que debe tenerse en cuenta, es el cambio del uso del suelo, un problema presente desde diferentes modalidades, lo cual ha afectado a los campesinos, a los indígenas y a las comunidades afrocolombianas, y repercute de manera negativa a la hora de hacer efectivo el proceso de restitución.



De forma similar ocurre con el Consejo de La Larga Tumaradó y la violencia que enfrentan aquellos líderes que trabajan por la restitución. En el caso de este Consejo, por ejemplo, los conflictos por tierra son complejos. Se presentan conflictos entre empresarios, ganaderos, reclamantes y comunidades negras. Los reclamantes exigen territorio que fue dado por el Incora en los años ochenta y noventa, sin embargo, estas son tierras que pertenecen al Consejo Comunitario creado en el año 2000 (El Espectador, 2017), mientras que los empresarios se oponen decididamente a la restitución.

## Conclusiones

A pesar de que el conflicto territorial se ha leído más desde la práctica de acaparamiento y concentración territorial en detrimento de los intereses del campesino, los conflictos que se dan entre las mismas comunidades o estas y las empresas también son parte de la problemática territorial del país y deben estudiarse y analizarse con el objeto de brindar posibles soluciones tanto de parte de las mismas comunidades como del Estado, a quien se le recomienda especialmente manejar una articulación y responsabilidad institucional con el fin de que se eviten omisiones y errores como los que se reflejan en el presente artículo que repercuten en la formación o intensificación de conflictos entre vecinos.

A lo largo de la presentación de los tres casos, se puede identificar el papel de las instituciones de ordenamiento territorial en la formación de los conflictos entre las comunidades, debido a un error en la demarcación, adjudicaciones erradas, falta de consulta previa, falta de socialización con las comunidades y demoras en los procesos. Esto hace que las políticas territoriales tales como la constitución de zonas de reserva campesina, ampliación de resguardos y constitución de consejos colectivos se yuxtapongan y generen conflictos entre las comunidades no solucionables por sus propios medios, debido a la diferencia de normatividades.

Como bien dice Duarte (2017), es necesario no solo un proceso sistemático de ordenamiento social y productivo de la ruralidad colombiana, sino que dicho esfuerzo deberá venir acompañado del establecimiento de una jurisdicción agraria para

resolver esa explosiva mezcla. Igualmente, se retoma la propuesta de Hoffman (2016, p. 33) sobre zonas interculturales de protección territorial en tanto puede ser una vía para solucionar y evitar las divisiones étnicas sin negar su existencia, sin embargo, su creación deberá cumplir con los requerimientos básicos, dentro de los cuales está la consulta previa, mecanismo que ha sido ignorado en numerosas ocasiones.

Se advierte que el papel de entidades como la Agencia de Tierras, antes Incoder e Incora, en cuanto a la resolución de conflictos, ha sido muy débil frente a su importante papel en la formación de dichos conflictos. Se evidencia, en cambio, que la responsabilidad de su resolución ha recaído en entes como la Corte Constitucional y el juez de restitución, que, si bien tienen la competencia, retardan la gestión y dilatan la solución del conflicto debido a los recursos que se deben interponer para que este tipo de asuntos sea atendido y debido además a los asuntos de diverso orden que tienen estos entes.

Es importante mencionar dentro de los diversos conflictos territoriales los que se generan entre las empresas y las comunidades, ya que son uno de los tipos de conflictos más comunes en Colombia, y cuyas causas y detonantes han sido variadas. Sin embargo, el detonante más importante es el generado por la incongruencia de políticas económicas estatales, pues, por un lado, se generan normatividades que intentan responder a los intereses de la población rural, en la cual la agricultura, la pesca, la pequeña minería y la ganadería son la principal actividad económica, y, por otro lado, se decretan políticas a favor de la gran empresa, incentivando la expansión de empresas mineras, madereras y palmeras, entre otras.

Ello se puede ver en los casos referenciados de restitución de tierras, en los que el choque entre los dos modelos crea un impedimento en la ejecución de la ley de reparación y restitución.

Si bien a lo largo del artículo se menciona de forma muy superficial el conflicto armado colombiano, pues se ha tratado de evidenciar mucho más la responsabilidad institucional que la de los actores armados, cabe resaltar que, si bien en muchos

casos el actor armado no ha tenido responsabilidad directa en la formación de estos conflictos, el desplazamiento y el despojo sí influyen fuertemente en que las comunidades presenten este tipo de situaciones. Sin embargo, es la confluencia entre la concentración de la tierra, el despojo y el desplazamiento, el choque entre políticas rurales y la negligencia de las instituciones encargadas los que han creado el escenario conflictivo por el territorio presente hoy en el país, pues queda claro que, aunque en el presente artículo se habla únicamente de tres situaciones, pueden ubicarse conflictos en Tumaco Nariño, Cauca, Chocó, Putumayo, San Basilio de Palenque Bolívar, Tolima y Guaviare, entre otras regiones.

## Referencias

- Archila, M. (2015). *Hasta cuando soñemos. Extractivismo e interculturalidad en el sur de La Guajira*. Bogotá, Colombia: Cinep/PPP.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2017). *Restitución de tierras y empresas, oportunidades y desafíos*. Bogotá, Colombia: Comisión Colombiana de Juristas.
- Corporación Colectiva de Abogados Luis Carlos Pérez. (Marzo de 2008). *Memorias. Foro Vida, Naturaleza, Territorio y Cultura*. Tibú, Norte de Santander, Colombia.
- Duarte, C. (2015). *Desencuentros territoriales. Caracterización de los conflictos en las regiones de la Altillanura, Putumayo y Montes de María*. Bogotá, Colombia: Incofer y Universidad Javeriana.
- Duarte, C. (2 de agosto de 2017). Los conflictos territoriales y la urgencia de una jurisdicción agraria. *La Silla Vacía*.
- Hoffman O. (Enero-junio, 2016). Divergencias construidas, convergencias por construir. Identidad, territorio y gobierno en la ruralidad colombiana. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), 17-39.
- Hoffmann, O. (2002). Conflictos territoriales y territorialidad negra, el caso de las comunidades afrocolombianas. En: C. Mosquera, M. Pardo y O. Hoffmann. (Eds.), *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias a 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia* (pp. 351-358). Bogotá: UN-ICANH-IRD-ILSA. Recuperado de <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/los-conflictos-territoriales-y-la-urgencia-de-una-jurisdiccion>.
- Huertas O. (Julio-diciembre de 2012). Organización gubernamental, dificultades y resultados de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Restitución de Tierras). *Diálogos de Saberes*, n.º 37. Bogotá, Colombia: Universidad Libre.
- Lopera A. (Junio-agosto de 2016). Entre la política y la ley: segunda ocupación en la restitución de tierras. *Cien días vistos por Cinep*, n.º 88. Centro de Investigación y Educación Popular Cinep. Bogotá, Colombia.
- Moreno, T. y Lautaro, J. (2016). *Restitución de tierras. Análisis y estudios de caso*. Bogotá: Colombia: Cinep/PPP.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos. (2017). *Restitución de tierra y segundos ocupantes*.
- Oquendo C. (2016). *Lecturas territoriales en clave de paz. Región del Catatumbo*. Bogotá, Colombia: Desarrollo y Paz Territorial, con Dignidad, Participación, Solidaridad. Sabemos Cómo.
- Ramos A. (2005). Frontera y poblamiento. Hacendados y misioneros en el nororiente de la Nueva Granda, 1700-1819. *Cuadernos de desarrollo Rural*, n.º 54. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rincón García, J. (Enero-abril 2009). Diversos y comunes. Conflictos entre indígenas y afrocolombianos en el Cauca. *Análisis Político*, 65, 53-93.
- Salazar, C.A. (2005). El genocidio contra los indígenas Barí. *Etnias y Política*, n.º 2 Bogotá, Colombia: Observatorio Étnico Cecoin.

## Sentencias y comunicados

- Audiencia de seguimiento a Sentencia T-052 de 2017. [Video].
- Corte Constitucional (26 de octubre de 2006). Sentencia T-880/06. Acción de tutela instaurada por el pueblo indígena Motilón Barí contra el Ministerio del Interior y de Justicia y otros. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-371/14. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 79, 80, 81, 82, 83, y 84 de la Ley 160 de 1994. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Petrelt Chaljub.
- Corte Constitucional. (3 de febrero de 2017). Sentencia T-052/17. Demanda interpuesta por la Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Bari Ñatubaiyibari contra el Consejo Directivo, Ministerio de Agricultura y del Interior, Incofer, Agencia Nacional de minería y la Alcaldía de Tibú (Norte de Santander). Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Ministerio del Interior (4 de julio de 2014). Respuesta de la dirección de consulta previa a la sentencia proferida

- dentro de la acción de tutela con radicado n.º 54001-3130-007-2013-00343-00.
- Ministerio del Interior. (2013). *Animal saggi nasinai*. Plan de Salvaguarda étnica del pueblo Guna Dule de Colombia.
- Tribunal Superior de Bogotá. (2014). Coadyuvancia proceso de tutela 1100122040002014-00678-00 (30-14) Ascamat.
- Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia. [Sala Civil Especializada en restitución de tierras] Sentencia n.º 007 del 23 de septiembre de 2014. Radicado. 270013121001 20140000500 (15) Solicitante: Resguardo Embera Katío del Alto Andágueda.
- Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia. Sala Especializada en Restitución de Tierras. (20 de agosto de 2015). Solicitante: Sor Teresa Usuga. Opositor: CI Carib Banana S.A. Magistrado ponente: Vicente Landínez Lara. Radicado 05045-31-21-001-2014-00003.00.
- Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia. Sala Especializada en Restitución de Tierras. (17 de junio de 2014). Solicitante: Ana Romelia Borja y otro. Opositor: Agropecuaria Palmas de Bajirá S.A. Magistrado ponente: Vicente Landínez Lara. Radicado 05045-31-21-002-2013-00003-00 (2).
- Tribunal Superior, Distrito Judicial de Cartagena. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (21 de julio de 2015). Solicitante: Narciso Nicolás Muegues. Opositor: Sociedad Palmas Montercarmelo S.A. Magistrado ponente: Martha Patricia Campo Valero. Radicado 200001-31-21-003-2013-00059-00.
- Tribunal Superior, Distrito Judicial de Cartagena. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (27 de marzo de 2017). Solicitante: Luis Alberto Alvis. Opositor: Sociedad Agropecuaria Carmen de Bolívar S.A. Magistrado: Maura Elena Cantillo Araujo. Radicado 13244-31-21-002-2015-00085-00.
- Tribunal Superior, Distrito Judicial de Cartagena. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (217 de febrero de 2016). Solicitante Eduardo Miguel Mendoza Señas. Opositor: Sociedad Agropecuaria Carmen de Bolívar S.A. Magistrado Maura Elena Cantillo Araujo. Radicado 13244-31-21-002-2014-00026-00.
- del Pueblo Barí y la Asociación Campesina del Catatumbo se reunieron para resolver cuestiones territoriales. *Prensa Rural*.
- Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep. (Enero de 2014). Las zonas de reserva campesina son una oportunidad para armonizar conflictos interétnicos e interculturales. *Prensa Rural*.
- Colombia 2020. (28 de agosto de 2017). No somos invasores. *El Espectador*.
- El Espectador. Redacción Judicial. (20 de junio del 2016). Corte Constitucional reconoce a segundos ocupantes de buena fe. *El Espectador*.
- Macías, J. A. y Gavia Monsalve, R. (9 de octubre de 2017). Predios que se niegan devolver las viudas de las víctimas. *El colombiano*.
- Muñoz Castro, C. S. (9 de agosto del 2017). La disputa entre indígenas y campesinos por la Zona de Reserva Campesina en el Catatumbo. *El Espectador*.
- Verdad Abierta. (24 de julio de 2016). ¿Para dónde va la restitución de tierras a indígenas y afros? *Verdad Abierta*.

## **Prensa**

- Anzorc. (18 de abril de 2017). Fallo irresponsable de la Corte Constitucional agudiza tensiones entre indígenas y campesinos del Catatumbo. *Prensa Rural*.
- Asociación Campesina del Catatumbo, ASCAMCAT. (Diciembre de 2012). El Consejo Autónomo de Caciques

