

Derecho y economía en la restitución de propiedades desde el dominio, la posesión y la explotación de tierras.*

Law and economy in the restitution of property from the perspective of the domain, ownership, and use of land

Direito e Economia na restituição de propriedades a partir do domínio, a posse e a exploração de terras.

Jahir Alexander Gutiérrez Ossa

Economista de la Universidad de Medellín, Colombia, (PhD) en Administración Pública, Atlantic International University (AIU), Honolulu, USA, Magister en Desarrollo, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia, Estudios en Sistemas de Información Geográfica, Universidad San Buenaventura (USB), Medellín, Colombia. Investigador del Grupo de investigación en Postgrados.
jagogutierrez@gmail.com,

Fecha de recepción: 29 de noviembre de 2012

Fecha de aceptación: 20 de diciembre de 2012

Resumen

El diagnóstico a la devolución y la evaluación respecto a la entrega de tierras a los despojados y desterrados en Colombia a través de la Ley de Restitución, constituye la base de análisis de este documento. Mientras que la legislación y la política encaminadas a proponer una contundente reforma agraria han sido evasivas, el país afronta un proceso de involución institucional, como muestra del desbarajuste del conflicto, al convertir al Estado en un actor activo y garante para la reintegración de los predios a sus verdaderos dueños. El análisis económico del derecho, en complemento con el derecho económico, extienden herramientas importantes, que bien entendidas, pueden auspiciar la restitución hacia un proceso de gestión de tierras. Es importante para efectos de dicho avance, que se analice de nuevo el contexto del concepto de la propiedad de la tierra, ante las disquisiciones en cuanto al dominio, explotación y posesión frente a la restitución.

Palabras clave

Análisis económico del derecho, derecho y economía, dominio y posesión, explotación de tierras, restitución de propiedades.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación: “Jueces de tierra frente a los derechos reales de dominio, explotación, posesión, propiedad y tenencia. Código: 7- 000032””, financiado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Autónoma Latinoamericana –UNALA.

Abstract

The diagnosis of the return and evaluation of the transfer of land (under the auspices of the Land Restitution Act) to individuals who have been deprived of their land as a result of forced displacement in Colombia provide the basis for the review presented in this document. While laws and policies designed to propose a forceful agrarian reform have been elusive, Colombia faces a process of institutional regression as a result of the chaotic conflict in which the state becomes a stakeholder and a guarantor of the reinstatement of property to its real owners. An economic analysis of law is complemented with economic law to provide relevant instruments which, if properly understood, can be conducive to a return to a process of land management. To make progress in this respect, it is important to conduct a new analysis of the background of the concept of land ownership, taking into account discussions regarding control, ownership, and possession facing the restitution.

Keywords

Economic analysis of law, law and economy, control and ownership, land use, property restitution.

Resumo

O diagnóstico da devolução e avaliação com respeito à distribuição de terras aos despojados e exilados na Colômbia através da Lei da Restituição, constitui a base da análise desse documento. Embora a legislação e a política tendo como objetivo propor uma reforma convincente tenham sido evasivas, o país enfrenta um processo de involução institucional como um sinal de desordem do conflito, ao converter o estado em um jogador ativo e garantia para a reintegração das propriedades a seus legítimos proprietários. A análise econômica do direito, em complemento com o direito econômico, ampliam ferramentas importantes que, bem entendidas, podem auspiciar o regresso a um processo de gerenciamento de terras. É importante, para efeitos desse avanço, que seja analisado de novo o contexto do conceito da propriedade da terra, perante as pesquisas quanto ao domínio, exploração e posse contra a restituição.

Palabras clave

Análise econômica do direito, direito e economia, domínio e posse, exploração de terras, restituição de propriedades.

Introducción

La fortaleza de la restitución de tierras es destacable en la medida en que puede orientar la creación de un marco de gestión de predios en el país. La reconocida ambigüedad que se registra en la materia, a la hora de evaluar el dominio, explotación y posesión, discrepa con el establecimiento jurídico previsto. Sin lugar a dudas, el país no cuenta con la estructura necesaria para establecer los criterios con que se atiende cada dimensión,

hecho que genera una segunda aprehensión en cuanto a los elementos económicos y jurídicos que soportan dicha concepción, situación que finalmente atenta contra cualquier iniciativa fincada en la restitución.

El epílogo de cada concepto referido transforma la realidad institucional, económica, política o social desde la cual se establece un marco estamental con respecto al tipo de bien que otorga la propiedad, como la tierra. En primer lugar, el dominio provee discrecionalidad a quien bajo derecho actúa en calidad de dueño y señor, sujeto que en muchos casos, delega la explotación y la posesión de éste. La explotación intensifica los derechos, en la medida en que está definida por la calidad, condiciones y usos del predio, precepto desde el que aparecen una serie de figuras conforme a la posesión, diseminadas en el disfrute, goce o provecho.

El papel que cumple el análisis económico del derecho en cuanto al cometido de los preceptos legales emanados para corregir las fallas y fallos originados en la restitución desde cualquier propósito, sirve de base para evidenciar los patrones de eficacia y eficiencia que deben surtir para que cualquier programación arraigada en estos asuntos además de exitosa, sea replicable. Desde allí es claro que cualquier intención de devolución, entrega o reintegración prevista para un bien como este u otro de similares características debe pasar por la valoración, desde el análisis de la propiedad, con respecto al análisis económico.

La característica prevaleciente a la fecha en muchos lugares del mundo descansa en la promulgación de doctrina y jurisprudencia en cuanto a las características que debe contener el derecho a la tierra, raigambre que sirve como elemento determinante para abogar para que más población pueda contar con el derecho a la tierra. Sin embargo, los fundamentos desde donde se parte para elevar a elemento consagrado dicho principio, toman los más relevantes criterios como principios, entre los que se destacan el dominio, la explotación y la propiedad, hecho que indica la discordancia entre la norma y la base en que es sustentada.

La distancia reinante entre pretender elevar el derecho a la tierra y/o predio a derecho fundamental, trina cuando se hace un recorrido básico entre las ideas que tienen los estamentos y estructuras estatales creados para honrar dicho propósito y la percepción que se tiene de quienes son poseedores de grandes extensiones de predios que no compensan algunos de los propósitos señalados. Así que, el acto protocolario de normalizar los predios y la tenencia de la tierra, acto seguido de una aprobación y notificación notarial, se encuentra ampliamente distante de las razones por las cuales el derecho a la tierra debe alcanzar las bases de real.

Al lograr la caracterización de derecho real en cualquiera de sus manifestaciones, el Estado que tenga dificultades a la hora de resolver problemáticas puntuales, podrá contenerlas o solucionarlas eficazmente. Siendo este un paso necesario para llegar a la meta de ubicar en un orden de ideas claro, que mientras por parte de los Estados no exista un pleno análisis y amplio dominio respecto a los argumentos que debe tener el derecho a la tierra, enfisemas como la restitución, tendrán más espacio de trabajo que el propósito mismo de orientar la problemática hacia la escala de la gestión de tierras, ajustadas en derecho y en ley.

El presente escrito responde al análisis planteado desde la siguiente estructura: En primer lugar, de los hechos jurídicos que rodean a los conceptos referidos en virtud de la ley y los programas de acceso a la tierra. En segundo lugar, de la sostenibilidad del discurso jurídico frente a la crítica que de este hace el análisis económico del derecho y, finalmente, de la postulación de un marco jurídico económico de gestión de tierras, desde el que pueda responderse ante las problemáticas que plantea dicho recurso. Es importante comprender en cuanto a los derechos de la tierra, que las disputas presentes en estos están sujetas a intereses económicos. Por ello, cualquier enfoque debe considerar dicho matiz.

1. Acceso y derecho a la tierra como derecho fundamental, humano y universal

La concentración de la tierra ha sido uno de los pocos establecimientos que aún preserva su poder de dominación y jerarquía, independiente del sistema económico y político sobre el que termina regido. Son pocos los modelos políticos que han puesto en el centro la necesidad de modificar la estructura de la tenencia de la tierra, para con ello corregir las problemáticas que engendra dicho suceso. En términos generales, la creciente dominación y posesión que ejercen pocos a escala global sobre la tierra, no tiene nada que ver con el modelo o sistema que alguna nación o país encomienda, situación que supera cualquier abuso de debate. Según Carranza y Ternera (2010:88-89):

Posesión y propiedad son dos diferentes caras de una misma moneda. Las dos instituciones tienen un mismo eje: el disfrute, principalmente económico, de un bien. Sin embargo, mientras que la primera, tradicionalmente, se ha sostenido como un poder de facto o de hecho, el dominio o propiedad ha merecido la calificación de derecho real. En este orden de ideas, en tanto que la posesión se reconoce como un mero hecho jurídico, que modifica un derecho subjetivo, la propiedad, como todo derecho real, se la reconoce dotada de dos elementos reales: un haz de poderes directos sobre un bien y una serie de vínculos obligacionales (obligaciones reales). En estas líneas hablaremos de estas dos instituciones, hoy más que nunca, colindantes.

El tiempo ha sido el mejor escenario para indicar las etapas que han corrido para proveer las condiciones básicas y complementarias para el desarrollo de la actividad económica y productiva, entre los que se cuenta la disposición de tierras para cultivo, cosecha o producción. Contrario a la posición desdeñable contra dicha posesión, que de manera ahincada se aferró a ella para agotar en extremo su capacidad económica y productiva, poniéndola al margen del círculo económico habitual en el que ha sido concebido. En la actualidad, el aumento de la población mundial no ha sido compensado con mayor oferta de tierras o establecimiento de bancos de ella para solventar sus requerimientos simultáneos. Exponen Sánchez y Ternera (2009:115):

Con los términos dominio o propiedad hacemos especial referencia al concepto de 'riqueza', a todo aquello que puede potencialmente satisfacer una necesidad directa o indirecta del hombre. En mayor o menor medida, los diferentes grupos humanos han rendido un culto sui géneris a este derecho patrimonial. La propiedad se nos presenta como un haz de poderes directos sobre un bien —verdaderas permisiones ofrecidas a su titular— y

una serie de vínculos y obligaciones impuestos al propietario respecto de otras personas determinadas.

La alteridad provocada por el discurso apegado a la formación de capital para el desarrollo económico, golpeó con mayor contundencia las actividades realizadas en el campo y/o con origen en la oferta de tierras. El incremento del desplazamiento hacia los grandes centros urbanos, la movilidad de la mano de obra hacia las actividades menos productivas en el largo plazo, pero más eficientes, en cuanto a generación de empleo, como la construcción, haría del espacio dedicado a la producción de bienes agrícolas y agropecuarios un daño importante con respecto a las condiciones intrínsecas de valor que indefectiblemente posee la tierra. Ahora, esta no vale por su producción, sino por la riqueza de su subsuelo. Afianzan Cordero y Aldunate (2008:385):

El concepto de propiedad no permanece inalterado, y aquél que encontramos presente en las codificaciones decimonónicas corresponde a una idea de propiedad elaborada como respuesta a ciertas premisas filosóficas y desarrollos económicos, en contraposición a la situación del período histórico precedente: no se trata, por tanto, de ningún modo, y aun cuando contenga alguno de sus elementos, del concepto tradicional presente en el Derecho romano. El carácter absoluto de la propiedad que consagra el Code marca la ruptura con el orden previo de una propiedad plural, desmembrada y lastrada de cargas reales, herencia del régimen feudal, limitada tanto respecto de múltiples titulares como en relación con las acotadas facultades que otorgaba.

El acceso a la tierra ha venido siendo promovido por el otorgamiento de predios y lotes por mandato internacional, a través de las constituciones y legislaciones que han recogido las recomendaciones multilaterales en cuanto a la manera como debe entenderse la política en materia de distribución de este bien. Más que la consigna de promover la apertura a nuevos dueños de la tierra, la raíz del asunto contiene argumentos profundos en cuanto al papel que debe cumplir la población no dueña o propietaria en la idea de fortalecer la aprehensión y el sentido con respecto a ella, parágrafo sobre el cual los Estados se declaran comprometidos. Considera Rockefeller (2010:14):

La Carta de la Tierra dice “que cuando las necesidades básicas han sido cubiertas, el desarrollo humano debe basarse ante todo en “ser más” y no en “tener más”, y afirma “el potencial intelectual, artístico, ético y espiritual de la humanidad”. Llama a “un cambio de mente y de corazón”. Entre los valores espirituales citados en el documento están: reverencia por el misterio del ser, gratitud por el regalo de la vida, humildad respecto al lugar del ser humano en la naturaleza, reverencia por la vida, compasión, amor y la alegre celebración por la vida. La práctica espiritual esbozada en la Carta de la Tierra se trata de buenas relaciones, y el objetivo es una cultura de la no violencia y la paz.

Uno de los derroteros de mayor relevancia para justificar la avanzada de las guerras mundiales en el siglo XX, tuvo su base en la adhesión de territorios y la extensión de la frontera nacionalista por quienes emprendieron dichas contiendas, argumento que alcanzó a generar suficiente preámbulo y reconsideración para que al tanto de los hechos,

los países bajo potestad reconvinieran sus estructuras estamentales e institucionales para superar dicha brecha. Tras muchos años, la respuesta se ubica contraria a las pretensiones iniciales. La población desplazada, despojada y desterrada, supera en suma a la afectada por las guerras hoy en día. Establece Wiener (2011:59):

El problema de la gran propiedad siempre ha traído consigo la concentración de poder. Esa fue la gran constatación que impulsó las reformas agrarias del siglo pasado. Hoy, los conflictos en torno a la tierra que se están produciendo en el continente nos muestran cómo los nuevos actores de esta época se han ubicado en un nuevo campo de confrontación. Las estrategias son otras, quizás lo único que ha permanecido es la tierra, y si antes fueron los movimientos campesinos los que supieron exigirla, hoy son los pueblos indígenas los que esperan poder defenderla y recuperarla.

El derecho a la posesión y tenencia de la tierra ha pasado de la proclama y el reclamo, al de política establecida por los Estados para enmendar diversas exaltaciones provocadas precisamente por el amplio diferencial creado al margen de no contar con ella. A su paso, las instituciones y organismos internacionales han proveído diferentes fundamentos y marcos sobre los cuales atender a la población que no goza de dicho bien económico con el que posiblemente podrían resolverse los problemas básicos de supervivencia. Si bien, la tierra fue el origen de las contiendas, hoy es la base para explicar la desigualdad entre los países y el marco sobre el cual se evalúa el orden y la reciprocidad institucional en las naciones. Argumentan Meizen *et al.* (2007:1):

Los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales juegan un papel fundamental en las sociedades humanas. La distribución misma de la riqueza y la pobreza es un reflejo de los derechos de propiedad subyacentes. Sin embargo, reformar los derechos de propiedad para dar a los hombres y mujeres pobres un mayor acceso y un más férreo control sobre los recursos no es una tarea fácil.

La agregación de factores a las condiciones de no posesión de la tierra, constituyen el acervo sobre el cual se extiende la necesidad de hacer un giro político en diversos países en los que la discusión respecto a la tierra, si bien acuña al dominio y posesión del Estado, la utilidad es pública con presencia de intereses privados. Es decir, que aún los propios Estados no tienen clara la función social, económica y política que debe cumplir la posesión de la tierra cuando esta es delegada o entregada a población que no ha gozado de dicho bien o derecho y, que su no tenencia, los anula ante cualquier posibilidad de acceso a otros bienes o recursos, concomitantes en la mayoría de los casos con el primero. Exponen Williamson y Kerekes (2008:108):

Dados los beneficios asociados con la propiedad jurídicamente garantizada, muchos economistas se encuentran actualmente investigando cómo mejorar la estructura institucional de los derechos de propiedad en países en vías de desarrollo. A pesar de que los economistas destacan los favorables efectos de los derechos de propiedad sobre el desarrollo económico, muchos de estos países no consiguen todavía establecer y mantener instituciones que garanticen la seguridad jurídica de estos derechos de propiedad. Mientras que algunos economistas abogan en favor de las instituciones

que evolucionan en dirección de abajo hacia arriba, otros lo hacen en favor de las que evolucionan en dirección de arriba hacia abajo. Entre estas políticas de arriba hacia abajo se incluyen programas gubernamentales de titulación de tierras en los que el gobierno distribuye escrituras formales sobre la propiedad de las mismas.

La entrada de diferentes organismos multilaterales de diversa índole que abogan por un trabajo más concreto y preciso en materia de fortalecimiento de la política de tierras y la legislación que se extiende a los países para responder ante ello, es devuelta como bumerán, para los que no han podido resolver las mínimas condiciones de habitabilidad y disposición de suelos para que sus habitantes puedan contar con un espacio en el cual poder desarrollar su arraigo e identidad. La idea es reconvertir el concepto de valor de la tierra desde distintos frentes, para los cuales deben ilustrarse respuestas para cada cometido previsto en ella. Estima Monsalve (2001:9):

Con los problemas planteados y teniendo en cuenta el contexto de política económica dominado por la desregularización y la liberalización comercial surge la pregunta de si las políticas de fortalecimiento a los derechos de propiedad no terminarán beneficiando principalmente a grandes productores agroindustriales en la medida en que se aumenta la eficiencia locativa, lo que significa, en otras palabras, que se agiliza y acelera la pérdida del acceso a la tierra de pequeños campesinos en la medida en que los grandes inversionistas presionan por la venta de las tierras (en algunos casos valiéndose de la violencia, como en Colombia) o los bancos se quedan con ellas cuando los campesinos no puedan repagar sus créditos.

La alta concentración y baja distribución de la riqueza entorpece de cierta manera la posibilidad de que puedan plantearse reformas impolutas con las que puedan abonarse los aditamentos requeridos para formular el espacio de concertación que permita entregar tierras a más desposeídos y, paso obligado para albergar los criterios con los cuales en cabeza de diferentes estamentos públicos extender la oferta de tierras no solo a la población desestimada de sus propiedades hacia la que por largo tiempo no ha podido contar con un área de tierra en la cual poder promover las diversas funciones sobre las que descansa la tenencia de dicho bien. Afianza Monsalve (2004:42):

Con base en las discusiones sobre el derecho a la propiedad, vale la pena diferenciar dos aspectos distintos de los derechos a la tierra. Por un lado están los derechos de la propiedad, es decir, los derechos que protegen los intereses de quienes son propietarios, terratenientes en la mayoría de los casos, y, por otro, los derechos a la propiedad, es decir, a tener tierra quienes no la tienen, o no la suficiente o no son reconocidos ni reconocidas como dueñas y dueños de sus tierras.

El complemento entre la entrega de predios y la generación de empleo para su explotación, responde al ejemplo circular y explicativo sobre el cual la disposición de la tierra a manos de los desposeídos genera inmediatamente una serie de combinaciones económicas que destacan la consistencia entre la actividad productiva que puede surgir a partir de ella, con la directa necesidad de crear espacios para la ocupación laboral. La posesión en sí misma, a la par con el dominio, no generan por sí solas condiciones de

empuje a la tierra, pero ésta al ser concebida como marco de desarrollo consolida de paso la democratización del suelo. Ejemplifica Cruz (2010:7):

El alcance del acceso efectivo a la tierra se trata desde diferentes perspectivas. La primera es una visión global de acuerdo con la cual el acceso a la tierra se entiende como un asunto de interés público en el que una multiplicidad de sectores a nivel nacional, regional y local deben ser tomados en consideración. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial exigen una concertación entre distintos actores a escala nacional y descentralizada. Las políticas de infraestructura y el manejo de suelos y fuentes hídricas no pueden ser definidos sin pensar en los impactos que su desarrollo genera en el acceso a los alimentos. Por ejemplo, un inadecuado uso de técnicas para incrementar la producción agrícola en un determinado municipio, puede fácilmente desencadenar la contaminación de un río y su impacto afectará no sólo el municipio sino el departamento o la región entera. La interacción entre ciudades y zona rural es también un aspecto de gran importancia para obtener resultados sostenibles en términos de tenencia, planeación y uso de la tierra.

En el entendido del balance entre las prioridades de la delegación o entrega de predios para diferentes usos tendría que hacerse una revisión entre las pretensiones lógicas que emanan a partir de los derechos a la tierra con los consagrados bajo la estela de derechos fundamentales. El espacio de discernimiento que esta situación plantea, lleva la discusión a la escala de derechos consagrados y vinculantes, que deben tener un amplio marco de respuesta, no dilatorio, de lo que implica para un Estado o país asumir la política de tierras desde el marco de los derechos universales o consagrados sobre ellos. Enfatiza Monsalve (2004:55):

Si bien no hay un derecho humano a la tierra, el derecho a la tierra de las comunidades rurales está implícito en otros derechos humanos recogidos en los tratados internacionales: derecho a la propiedad, a la libre determinación, a la vida cultural de las minorías étnicas y a un nivel adecuado de vida. Como se vio, los tres primeros salvaguardan en primera línea los derechos a la tierra de quienes ya la poseen, sólo el derecho a un nivel de vida adecuado, por sí solo o en combinación con los otros derechos mencionados, proporciona la base para exigir el derecho a la tierra de los sin tierra.

La estructura sistemática como han sido conformados los derechos fundamentales, perfila la idea de los límites y restricciones que debe tener el interés estatal, económico, político o social por enmendar bajo distintos sustentos, los patrones que debilitan la tenencia de la propiedad o que condicionan el salto hacia una política más liberal y protagónica, que contribuya al afianzamiento de estructuras jurídicas y económicas que cimenten los requerimientos que imponga el propósito de entregar predios. Es relevante, incluso para la medida de las pretensiones, establecer bases y extensiones de lo que puede significar la idea. Teoriza Sotomayor (2008:6):

De acuerdo con la ciencia económica, el mercado debe canalizar fluidamente la tierra hacia aquellos usos que reporten un mayor valor económico y social. Sin embargo, los estudios recientes señalan una gran disparidad en

la intensidad de uso de las tierras. En mayor o menor proporción, todos los países de la región registran amplias extensiones de tierras improductivas o dedicadas a la ganadería extensiva. La subutilización de estas tierras se explica por las dificultades de gestión de explotaciones de grandes extensiones, poco capitalizadas y localizadas en zonas aisladas que requieren de una gran inversión en infraestructura. También operan otros factores, por ejemplo protegerse frente a la inflación, acceder a créditos subsidiados o capturar beneficios tributarios. En contraste con los segmentos de tierras subutilizadas, existen sectores en donde las tierras son cultivadas más intensamente, ya sea por un sector de agricultura empresarial moderna y vinculada a los mercados, ya sea por agricultores de escasos recursos cuya economía descansa en el trabajo familiar.

El corolario de variables que explican los argumentos sobre los que debe apoyarse una legislación y política de tierras, debe contestar los interrogantes que se plantean de manera universal respecto a la obligación o responsabilidad que tienen los Estados para refrendar el propósito de la entrega de predios y tierras como un basamento del concepto de la función social de la propiedad y, que de la manera como ella es atendida puede refrendar con el tiempo que el acceso a la tierra sea replicado, no por el acervo del derecho, sino de la sustentación lógica de asumirlas como premisa inicial para los derechos humanos. Considera Zepeda (1997:10):

Si los derechos de propiedad existentes sobre la tierra, y los que están siendo constituidos y certificados, no son protegidos adecuadamente por la ley y defendidos por un sistema de tribunales eficiente, imparcial y gratuito, la incertidumbre y la inseguridad jurídica permanecerán en el medio rural.

El grueso de problemas que podrían resolverse en la medida que la legislación y la política de tierras gire en torno al fortalecimiento de la tenencia de la tierra por más ciudadanos o habitantes en el mundo, podría abrir espacio para analizar las bondades que ello implicaría en las extenuantes funciones del Estado que en muchos casos prevalecen y crecen, por cuenta de la insolvencia que este ha tenido para resolver temáticas tan trascendentales como las abrigadas en el derecho a la tierra. Es importante que se extienda el interés por evaluar el impacto que podría tener la consagración de este derecho en los fines estatales. Complementa Villegas del Castillo (2004:10)

Habría que decir que la escogencia de la propiedad como objeto de investigación en la jurisprudencia constitucional es una propuesta por revisar cómo se enseña, se piensa y se usa el derecho de propiedad en Colombia. Por eso, más allá de proponer una confrontación con la tradición civilista, de lo que se trata es de revisar las virtudes y dificultades que subyacen al derecho de propiedad, particularmente en lo que tiene que ver con las nuevas exigencias sociales, económicas y políticas que exigen un cambio en la comprensión y uso del derecho analizado.

El afianzar el derecho a la tierra y la disposición que sobre esta debe extenderse por parte de los Estados que los encumbran a la categoría de derecho fundamental, posibilita comprender la importancia de fecundar estamentos que formulen directrices y planteamientos propios del tema. No suena descabellado, el papel que puede cumplir

un Ministerio de Tierras o una figura similar, en la que pueda programarse desde el más alto nivel las condiciones sobre las que debe matizarse la distribución y la tenencia de tierras a todo nivel.

2. Estructura jurídica internacional para el acceso y derecho a la tierra como propiedad.

El constante margen creado por las disputas de índole ambiental, económica y social acusadas bajo el amplio impacto que han tenido las actividades directamente relacionadas con la explotación del recurso en cuanto a infraestructura, minería y petróleo, se convierten en un elemento restrictivo a la hora de concebir una estructura jurídica internacional que permita orientar las condiciones de acceso y derecho a la tierra como propiedad, para quienes no la estiman como un recurso de explotación del subsuelo, sino como medio para producir bienes propios del cultivo, cosecha y foresta en la mayoría de los casos. Postula el CINEP (2009:32-33):

Existen diferentes formas de acceder a la tierra: mediante la propiedad individual o colectiva, la posesión, el uso o el comodato o préstamo. A continuación vamos a observar qué quiere decir cada una de estas formas de acceso a la tierra:

- *Propiedad: los pobladores rurales cuentan con un título o una escritura pública que certifica que son dueños de las tierras. La propiedad puede ser individual o colectiva, como en el caso de las comunidades afro descendientes e indígenas. Se dice que son los dueños de la tierra.*
- *Posesión: los pobladores rurales se comportan como los dueños de la tierra pero no cuentan con el título o la escritura pública que certifique que lo son.*
- *Uso: los pobladores rurales acceden a la tierra sin comportarse como dueños de la misma, es decir, reconociendo que la tierra es de otra persona. Esta situación se observa cuando se arrienda o se presta una tierra. Así, en términos del derecho a la tierra y al territorio, lo que más nos interesa es que los pobladores rurales cuenten con seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra.*

Esto significa que deben existir mecanismos efectivos de protección de su derecho a la tierra y al territorio que les permitan enfrentar situaciones de vulneración del mismo, como desalojos injustificados o desplazamientos forzados.

La tipología de derechos derivados con cada tramo de tierra en disputa o reclamada para diversos fines pone en jaque las condiciones jurídicas internacionales para resolver en atención a tantos intereses, la conveniencia de entregar a uno u otro bando predios que podrían tener un mejor uso o un menor impacto, conforme a las circunstancias valoradas por cada sujeto. En este ejercicio de análisis, la discusión subyace en reconocer la suficiencia del talante jurídico para que bajo derecho y ley, responda al interés discutido en ley, normalmente por quienes presentan distintos motivos respecto a la conservación y protección. Esboza el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012:139):

Artículo 279. Derecho real de superficie sobre predios rurales. *Créase el derecho real de superficie sobre predios rurales, en virtud del cual el titular del dominio otorga a otra persona, denominada superficiario, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble, para emplearla por un tiempo determinado en actividades agrícolas, ganaderas, plantaciones forestales comerciales, piscícolas, agroindustriales, turísticos o prestación de servicios eco sistémicos certificados por la autoridad ambiental competente. El superficiario hace propio lo plantado, construido o ubicado en el inmueble ajeno, sea preexistente al acto que lo origina o consecuencia del ejercicio de su derecho, y puede constituir sobre ellos cualquier tipo de gravamen.*

La entrada de variados grupos de presión de toda fenomenología desde los cuales se extienden múltiples criterios para responder ante las arremetidas sobre los usos del suelo y la disposición de los bienes producidos por el subsuelo en contra de otras actividades, hacen parte de los criterios para revisar plenamente los principios sobre los cuales se han valido los derechos reales de dominio para estimar la conveniencia de explotar recursos del suelo por encima de otros tipos de juicios de valor, vinculados al daño ambiental, que terminan siendo hechos cuestionables conforme a la naturaleza y propósito de la utilidad del suelo a saber.

Consideran Martínez y Pérez (2012:114):

En Colombia las áreas rurales de mayor potencial ya están ocupadas, las demás son áreas donde es difícil adelantar un desarrollo productivo y familiar aceptable, lo que obliga al desplazado a asumir como refugios los barrios de las grandes ciudades. El desplazamiento forzado se origina en las áreas rurales del país y se dirige en una alta proporción hacia las ciudades y las capitales de la mayor parte de los departamentos de Colombia y en la mayoría de los casos se insertan en los sectores sociales con mayores niveles de miseria y de vulnerabilidad de las ciudades.

La propiedad representa la manifestación básica sobre la cual está orientada la explotación y uso del predio o tierra en manos de pocos o de muchos. Al respecto, los abscesos creados por la manera con que se ejerce dicho derecho pueden terminar redirigiendo la capacidad de cualquier Estado para reformular el derecho a la tierra como un derecho universal. De ser así, la composición sobre la que en la actualidad se comprende debe actuarse bajo los derechos de propiedad serían estrictamente modificadas hacia sus funciones colectivas o sociales más que individuales. Reparo que terminaría por auspiciar los mecanismos de acceso. Conceptúa Palacios (2011:71-72):

A más de referirse a una cosa, la propiedad de la tierra es una relación social, una praxis de su acceso, conservación y mejora que, en el caso de la propiedad campesina, primero se legitima en el tejido de los vecindarios y sólo después, y eventualmente, en las instituciones del Estado. Los conjuntos de reglas que gobiernan la adquisición, conservación y disposición de los bienes y que definen cuatro tipos de propiedad (estatal, pública, comunitaria, privada) han evolucionado permanentemente desde la Conquista española, así como han cambiado sus doctrinas de legitimación social y política. Una evolución igualmente compleja se advierte en la formación del mercado, más limitado en cuanto a la tierra.

El poder lograr un escenario en el que puedan complementarse los distintos intereses y percepciones emergentes a la hora de considerar las pretensiones que se tienen con la disposición y uso del suelo, debe pasar por la retina de quienes toman las decisiones técnicas con cargo a las consecuencias e impactos que se espera provoquen las actividades emprendidas en cada propiedad. Desde allí, se entiende que cualquier dubitación respecto a la posibilidad de ordenar claramente las distintas percepciones puede provocar la aparición de elementos de no mercado, que podrían perjudicar aún más el propósito de propiedad de la tierra. Refrenda Palacios (2001:233):

Nunca es tarde para reparar. El Estado colombiano maneja las herramientas técnicas (aerofotografía, cartografía digitalizada, geo-referencia, informática catastral y de registro de la propiedad inmueble), legales y constitucionales suficientes para delimitar las tierras del ager publicus, así como las tierras del ager privatus que no se exploten en las condiciones técnicas de nuestros días. Podría, por tanto, proceder a distribuirlas ordenadamente y con equidad, como demanda el Estado social de derecho.

Es necesario que con cada contexto que se presente a la hora de evaluar y valorar las condiciones de la tierra como propiedad desde los diferentes intereses, este balance permita ordenar y orientar las ideas que se tienen de esta como recurso de explotación o protección y, como al tanto de ello, debe llegarse a un proceso de concertación entre los que pueda atenderse de manera gradiente las sustentaciones de cada una de las partes comprometidas en algún tipo de acceso a la tierra o empeñada en paralizar cualquier cometido a saber, para establecer hasta dónde puede entenderse el proceso de internalización por el que deben pasar todos los que adviertan de uno u otro lado, su propia conveniencia. (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Acuerdos de paz y mercado de tierras.

Acuerdo de paz	Mercado de tierras
Acceso a la propiedad de la tierra: FONTIERRAS concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial.	Acceso a la tierra vía mercado.
Crédito: propiciar la creación de todos los mecanismos posibles para desarrollar un mercado activo de tierras que permita la adquisición de tierras para los campesinos... a través de transacciones de largo plazo o tasas de interés comerciales o menores, y con un mínimo o sin enganche.	No existe ninguna contradicción con el modelo de mercado, el cual indica también la necesidad de mecanismos de subsidios y/o créditos para la compra de tierras.
Proyectos productivos: desarrollar proyectos productivos sostenibles, especialmente orientados a aumentar la productividad.	El tema de la productividad también es recogido por el enfoque de mercado.
Infraestructura: conducir la inversión pública y generar un marco que estimule la inversión privada hacia el mejoramiento de la infraestructura para la producción sostenible y comercialización. Elaborar un programa de inversiones para el desarrollo rural con énfasis en infraestructura básica (carreteras, caminos rurales, electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento ambiental).	Promover especialmente la inversión privada. Crear infraestructura requerida adicionalmente

(Pasa a la página 23)

(Viene de la página 22)

Acuerdo de paz	Mercado de tierras
<p>Capacitación y asistencia técnica: fortalecer, descentralizar y ampliar la cobertura de los programas de capacitación, especialmente aquellos destinados a mejorar la capacidad de gestión empresarial..., incorporando como vehículos de esta acción al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales.</p> <p>Desarrollar programas de asistencia técnica y capacitación para el trabajo que incremente la calificación, diversificación y productividad de la mano de obra en el área rural.</p>	<p>Fortalecimiento de los sistemas de capacitación.</p> <p>Debe abrirse oportunidades para la transferencia de funciones de las agencias gubernamentales al sector privado (preparación de proyectos y asistencia técnica).</p>
<p>Información: desarrollar un sistema de recopilación y difusión de información agropecuaria, forestal, agroindustrial y de pesca que permita al pequeño productor contar con información para sus decisiones en materia de cultivos, insumos, cosechas, precios y comercialización.</p>	<p>Fortalecimiento de los sistemas de información y capacitación.</p>
<p>Reforma Legal: promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro de derechos de propiedad, así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales.</p> <p>Promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental.</p>	<p>Ordenamiento jurídico.</p> <p>Regularización de la tenencia, titulación, fortalecimiento de derechos de propiedad y reducción de costos de transacción.</p> <p>Ordenamiento territorial.</p> <p>Asignación de los derechos de propiedad mediante proyectos de regularización de tenencia.</p>
<p>Resolución de conflictos: establecer y aplicar procedimientos judiciales o no judiciales ágiles para dirimir los litigios sobre tierra y otros recursos naturales.</p> <p>Para 1997, haber puesto en marcha una Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y resolución de Conflictos sobre la Tierra con cobertura nacional.</p>	
<p>Registro de la propiedad inmueble y catastro: establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Asimismo el gobierno se compromete a iniciar el proceso de levantamiento de información catastral.</p>	<p>Fortalecimiento de las instituciones que apoyan mercado de tierras (registro, catastro, entes judiciales y policiales) establecimiento de un registro y catastro confiable que brinde certeza jurídica y estabilidad sobre la propiedad.</p>
<p>Impuesto sobre tierras: promover la legislación de un impuesto territorial en las áreas rurales de fácil recaudación por dichas municipalidades. El impuesto del cual serán exentas las propiedades de pequeña superficie, contribuirá a desestimular la tenencia de tierras ociosas y subutilizadas.</p> <p>Establecer una nueva escala impositiva para el impuesto anual sobre tierras ociosas, que fije impuestos significativamente más altos a las tierras ociosas y/o subutilizadas de propiedad particular.</p>	<p>Deben establecerse impuestos a la tierra para que haya incentivos de hacerla producir.</p>

Fuente: Gauster *et al.* (2006:8).

En cada lugar en que se encuentre la discusión debe determinarse un detentador y un responsable de lo que sea consignado en materia jurídica y económica respecto a los propósitos que impiden o que permiten proseguir proyectos de variada índole que pue-

den atentar no solo con la oportunidad de que el Estado, cual sea este, pueda convertirse en un gestor de tierras, base crucial para que esté frente a cada iniciativa presentada por distintas partes, pudiese responder más allá de las voces de aprobación y rechazo. Para ello, se requiere una estructura altamente formada y técnica que comprenda los considerandos del tema. Establecen Baranyi *et al.* (2004:9):

Los países de la región andina tienen también complejas historias de innovación y problemas persistentes en el ámbito de la política de tierras. En Bolivia, Colombia y Perú, durante la época después de la Segunda Guerra Mundial se iniciaron reformas agrarias de gran alcance con vistas a resolver desigualdades históricas en la distribución de las tierras, conflictos violentos y el estancamiento del sector agrícola. Durante la década de 1990 se instituyeron en varios países andinos reformas adicionales orientadas al mercado.

La prioridad radica en poder compatibilizar los lineamientos jurídicos internacionales establecidos en normas y párrafos de carácter vinculante por diferentes organismos tras los cuales la formulación de planteamientos claros, en los que tanto los derechos de propiedad como de posesión de la tierra tendrían además de un mancomunado esfuerzo de trabajo al respecto, intersticios desde donde podría generarse doctrina o lineamientos sobre los cuales atender las vicisitudes que temas tan neurálgicos para la humanidad como el uso de la tierra, se vuelven también elementos jurídicos que deben ser tutelados de manera compleja, por la alienación y reciprocidad que en ellos surge en otros elementos.

Aseveran Anseeuw *et al.* (2012:19):

Para el periodo comprendido entre el año 2000 y noviembre de 2011, los registros de Land Matrix reportaron transacciones de tierras en gran escala que cubren en total 203 millones de hectáreas alrededor del mundo. Estas son transacciones reportadas como aprobadas o bajo negociación e incluyen las que aún no ha sido posible contrastar. El área involucrada equivale a más de ocho veces el tamaño del Reino Unido, o casi la extensión de Europa Noroccidental. Sin embargo, hasta ahora solo ha sido posible verificar por contraste que cerca de un tercio de esta área realmente ya ha sido adquirida.

El postular el derecho a la propiedad como un concepto internacional recrea la idea planetaria del sentido común de las cosas en cuanto a la ecología, habitabilidad y ocupación de los bienes dispuestos en el planeta Tierra. El vuelco hacia una mirada mucho más consecuente con la realidad terrestre, es sinónimo del alcance que podría tener la discusión o aseveración directa de los derechos de propiedad conforme a las constantes disputas que crea. Así, la infraestructura, la minería y el petróleo, pasarían de necesario a bienes “incómodos” para resolver conflictos de propiedad, por cuanto es claro que lo económico avasallaría lo ecológico. Convierte Valencia (2012:50):

Se cometió un error al no tomar la vía administrativa para la restitución. La experiencia internacional indicaba ese camino. El proceso judicial, así sea extraordinario y un poco más asequible, implica grandes dificultades

y riesgos para los campesinos. Ya empezamos a ver la lentitud en la instalación de los tribunales, la escasa asesoría jurídica para las víctimas y la nube de abogados que acompaña a los usurpadores de las tierras. Veo que en el proyecto de ley de tierras y desarrollo agrario sí se contempla la expropiación administrativa alegando motivos de utilidad pública e interés social. Pero antes de llegar allí se contempla un proceso de negociación de los predios que, tal como ocurrió en los años setenta, se convertirá en una jugosa transacción de terratenientes parasitarios con el Estado. Así, ante la escasez de recursos públicos, solo se logrará transferir a los campesinos unas cuantas hectáreas de tierra.

La empatía manifiesta en cada uno de los ítems que son abordados por las partes para hacer comprender la trascendencia implicada en la dirección que tome la disposición del suelo o de la oferta de tierras, debe pasar no solo por la revisión de los pueblos a través de consultas, sino que debe alertar sobre los impactos negativos que ello podría tener. No obstante, más allá de lo concebible, habría que analizar el alcance que la inclinación o mediación entre alguno de los propósitos tendría eco en el marco de desarrollo de una política agresiva en materia de tierras, desde la cual, esta y otras inquietudes tuviesen asidero y respuesta plena. Amplía Sotomayor (2008:38):

Junto con poner en marcha estos “nuevos” mecanismos de gobernanza, consideramos que es indispensable asentar en la región una cultura del diálogo, la negociación y la concertación social y política, de modo de encarar con éxito los formidables desafíos de gobernabilidad, desarrollo económico y sustentabilidad que enfrentan todos los países de la región. Hemos llegado a un momento histórico en donde los distintos actores comienzan a entender que las soluciones deben ser pensadas, discutidas, negociadas y acordadas entre todos aquellos que están involucrados en el desarrollo del mundo rural. Esta constatación ha sido la principal herencia política de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural realizada en Brasil en marzo de 2006, la cual “resuena” con otros planteamientos realizados por FAO (Desarrollo Territorial Participativo y Negociado) y por muchas otras personas e instituciones que buscan un desarrollo creciente y más equilibrado del sector agrícola y rural latinoamericano.

El patrón característico adquirido por la propiedad tendría que dar cuenta de los análisis presentados en cualquiera de las etapas. Ya no bastaría solo alegar dominio o posesión, sustrato sobre el que emergerían otros criterios para estimar la conveniencia de dar un giro completo a la legislación con respecto al tema. Es decir, que la propiedad se convertiría en el embudo perfecto para dar cuenta de los resultados provocados por una mala concepción respecto al destino que tendría, si no el predio, las riquezas contenidas en él. En este sentido, la externalidad que abogan muchos estamentos tendría que ser internalizada en el acto. Indica Becerra (2007:160-161):

En Colombia las demandas de verdad, justicia y reparación en el marco de la ley de justicia y paz, o en el marco del reconocimiento de los derechos de las víctimas desde los principios, tratados e instrumentos en materia de derechos humanos, coexisten con prácticas que revelan la continuación de violaciones sistemáticas, generalizadas y masivas de derechos humanos

como el desplazamiento forzado. La pretensión de investigación y juzgamiento de violaciones de los derechos humanos, y en general de la justicia como un derecho de las víctimas se relega a un segundo plano cuando en el marco de una aproximación a los denominados “procesos de paz” es el gobierno quien define las leyes y el régimen aplicable a los responsables, siendo esta decisión de carácter político, y dejando un amplio margen de discrecionalidad, que pese a la adopción de los estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral, necesariamente confluirá en impunidad y olvido de las violaciones de los derechos de las víctimas, debido a su consagración meramente formal, y a la ausencia de garantías y mecanismos que aseguren su realización.

El derecho a la tierra como propiedad implicaría el proceso de internalización que al tanto de sus propios intereses podrían reconvertir la población afectada de algún proyecto en especial. Es decir, que la población tendría la oportunidad de apoyar, reconvertir o frenar cualquier intervención sobre el suelo en cualquiera de las actividades referidas, en las que no se tuviera claro el resultado final de la estancia o explotación a la que hubiese lugar. Sin embargo, para ello se requieren sujetos conocedores de la realidad geográfica y espacial del territorio en revisión, por cuanto, las objeciones también tendrían reparo en la propia población afectada. Identifica Acción Social (2010:5):

En Colombia, según el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- a diciembre 31 de 2009, habían ingresado 750,881 hogares, que corresponden a 3'303.979 personas internamente desplazadas, de las cuales 1'680.743 son hombres y 1'623.236 son mujeres, lo que equivale al 7,4% del total de la población nacional proyectada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE). El 48% de los hogares en situación de desplazamiento tiene jefatura femenina; el 36% de la población afectada es menor de 18 años. Los grupos étnicos, representan el 11% de la población desplazada; 8% corresponde a afro descendientes y 2% a comunidades indígenas. La información estadística evidencia que el 98% de población desplazada, proviene de las áreas rurales y en particular de los sectores más pobres (colonos, campesinos, negros e indígenas).

La conjugación e interpretación de las diferentes tendencias dirigidas a contemplar las probabilidades de acceso e intervención que pueden tener los predios en conflicto o cercanos a ellos a la par de los que están inmersos en el interés internacional para la explotación, deben ser analizados desde una estructura ampliamente compleja de cara a las propias perspectivas de las regiones en donde se esperan aposentar. No obstante, dicho diálogo se da en la medida en que las diferentes áreas del conocimiento son dispuestas para dicho propósito y, con ello, más que avalar o impedir, se trata de internalizar los posibles impactos.

3. Análisis económico del derecho y del derecho económico en la gestión para la restitución de tierras.

La disposición de herramientas jurídicas legales para afrontar las disquisiciones y querellas presentadas en los procesos de restitución de tierras, de nuevo pone a prueba

el ajuste que debe ofrecer el aparato institucional para que un requerimiento de esta magnitud no termine conducido por apreciaciones de carácter político o conveniencias de los grupos de interés y presión. La magnificencia de la norma es plausible, en la medida en que no sólo se responde frente al cometido con el cual fue establecida, sino que sienta precedente para su posterior acople y afianzamiento en otras medidas colindantes con los procesos. Expresa Cristo (2012:199):

En el trámite de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras sucedieron varios hechos inéditos. Nunca antes un Presidente de la República se había dirigido personalmente hasta el Congreso a radicar un proyecto de Ley. Nunca antes un proyecto de ley había tenido el nivel de participación ciudadana y discusión por todo el país que tuvo este. Y nunca antes la sanción de una ley en Colombia había contado con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, como expresión clara de la complacencia y el respaldo de la comunidad internacional a la iniciativa y a su implementación.

El panorama general indica el escenario flexible en el que han sido establecidas las relaciones y vinculaciones de carácter jurídico a escala internacional para hacer de los procesos de devolución, entrega y de restitución más que un comparendo a la situación registrada por la población afectada o beneficiada según el caso, un hecho que debe abrigarse en el sistema jurídico de cualquier país que además de tener dificultades en materia de distribución de riqueza no tenga al tanto la relevancia de conservar un sistema jurídico sobre el que repose esta discusión y que eventualmente, de manera transversal, genere doctrina en diferentes flancos. Aseveran Martínez y Pérez (2010:124):

Sobre esta nueva iniciativa legislativa Norbert Wühler, Jefe del Programa de Reparación a nivel mundial de la Organización Internacional para las Migraciones, expresó que es una apuesta que implica un esfuerzo de todo el Estado colombiano, para que las víctimas recuperen el modelo de vida que tenían antes de ser victimizadas y representa el programa más ambicioso e integral de reparación que se haya visto en el Mundo entero. Informe de Ponencia para segundo debate. Proyecto de Ley Número 107 de 2010 (ACUM. PL 85/10 – Cámara). 30 de noviembre de 2010.

La entrada de sistemas jurídicos vinculados a las temáticas de las tierras, es un hecho emblemático plausible en cualquier circunstancia para la cual se crea. La figura no se agota por el hecho de que parte de sus fines se cumplan, como en el caso particular de la restitución de predios. Al contrario, ante la magnitud del fenómeno de acceso urbano – rural ejemplarizado en distintas formas de posesión y tenencia, no necesariamente conocidas, la figura de los jueces de tierra junto con la estructura sobre la cual es sustentada, adquiere la preponderancia que se espera en la medida que las instituciones se aboquen a interiorizar sus designios. Indican en Fian Internacional (2007:9):

El BM ha prescrito en numerosos países el formato de las políticas y estrategias; ha dado claras indicaciones a los gobiernos sobre los principios y las medidas que deben ser respetados para recibir un crédito; y ha excluido de este proceso a los movimientos sociales rurales y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de los grupos más des-

favorecidos del campo. Particularmente problemáticas han sido las políticas de privatización y desregularización de la tenencia de la tierra, así como las políticas de acceso a la tierra basadas en mecanismos de mercado porque han resultado en una pérdida o despojo del acceso a la tierra de las comunidades rurales, en la destrucción de la capacidad productiva de los/as pequeños/as productores/as de alimentos, y en la no redistribución de la tierra a quienes no tienen tierra llegando, en algunos casos, a una reconcentración aún mayor de la tenencia de la tierra. Ver FIAN/La Vía Campesina. 2004. Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial. Documento de Trabajo. Campaña Global por la Reforma Agraria. Heidelberg, Tegucigalpa.

La justicia de tierras vinculada a otras formas relacionadas de probidad, pone en el lugar de bien central de carácter tutelar a esta forma de posesión que por algún tiempo estuvo por fuera de la revisión jurídica, por un lado, por considerarse de competencia exclusiva del Estado, cualquier legislación o política que con respecto a ella se produjera y, de otro lado, por el estado de cosificación o bien común adquirido por varios siglos, que hacían de este solo indispensable conforme a pretensiones particularmente económicas, que si bien han sido tutelados en la doctrina jurídica, su sola disposición era más que suficiente para su aceptación legal. Esgrime el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012:7):

La ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, en su título IV capítulo II, crea un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso que se hubieren presentado desde el 1 de enero de 1991 con ocasión del conflicto armado interno. El procedimiento es mixto en cuanto se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas) y de un recurso judicial (acción de restitución). Para lograr la restitución jurídica y material de las tierras despojadas, la Ley crea la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras (en adelante la Unidad o UGR) que será la encargada de diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, en donde además del predio, se inscribirán las personas sujeto de restitución, su relación jurídica con la tierra y su núcleo familiar. Además de lo anterior, la Unidad llevará, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras y, en el caso que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, compensará a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa. Para estos efectos, la Unidad contará con un Fondo a través del cual cumplirá sus funciones y las órdenes judiciales.

El entramado de problemáticas manifiestas alrededor de las disputas que en la actualidad encierra el paso de bien común y de cosificación de la tierra, a un bien comportamental o de portafolio, ha servido para que los imprevistos y sucesos acontecidos en cuanto a dicho recurso pasen a discutirse e imbricarse por encima de las disposiciones jurídicas o marcos legales vigentes. Es decir, que la dinámica adquirida por las dificultades que se presentan en este caso, implica la revisión permanente de cada uno de los hechos en

los que se encuentra el debate y ello, claro está, expone al carácter jurídico en cuanto a su capacidad de análisis. Considera Albuja (2010:15):

En 2005, la Ley para la Desmovilización de los Grupos Paramilitares, también conocida como la Ley de Justicia y Paz, creó dos marcos de reparación. La aplicación del primero estaba prevista una vez se hubiera identificado individualmente a los perpetradores de los abusos de derechos humanos y se les hubiera condenado como parte del proceso de desmovilización de los paramilitares. El segundo marco de reparación la Ley de Justicia y Paz tenía un ámbito más amplio, ya que podía aplicarse sin previa identificación o condena a los culpables. La ley creó la Comisión Nacional para la Reparación y Restitución (CNRR), y le otorgó un mandato de ocho años para formular un plan nacional de reparaciones. Desde su creación en 2005, la CNRR ha sido la pionera del movimiento de reparación y restitución, involucrando a diferentes organismos del Gobierno y de la sociedad civil en la redacción del Plan de Restitución de Bienes (PRB), poniendo en marcha proyectos piloto de restitución, y dando una mayor visibilidad a la cuestión de las reparaciones ante la opinión pública.

El derecho económico ha servido de base para identificar las formas, razones y tipos de actividad sobre las cuales están adscritas las empresas y las personas, por lo menos en cuanto a la probidad que de ello contienen los códigos comerciales e industriales, creados para anticipar de alguna forma los criterios que deben tenerse en cuenta para fundar empresas o realizar actividades económicas. No obstante, la multiplicidad de fenómenos que acontecen, ha puesto al derecho de la conducta empresarial o del código, a tambalear a la hora de conocer plenamente las actividades o la razón que ubica la conducta de cada uno de estos en cuanto a las pretensiones jurídicas y las oscilaciones económicas, hechos que recaen igualmente en el marco de fundamentos sobre la propiedad y los derechos sobre la tierra. Cuestiona Quiroga (2007:77):

Uno de los problemas centrales del enfrentamiento entre una significativa facción de economistas y constitucionalistas es precisamente que parten de lenguajes distintos para referirse al mismo tema, lo que trae como consecuencia natural que la asignación de significados a los conceptos que estructuran las tesis centrales de sus posturas sea divergente o excluyente, lo cual aleja así la posibilidad de hallar puntos de sólido encuentro.

El derecho económico, circunscrito al designio del reconocimiento de diversas actividades, ha pasado a la discusión con respecto a su calidad para hacer viables los criterios de análisis sobre los que están expuestos una serie de elementos amparados en el proceso de concepción, evaluación y previsión sobre lo que se considera responde a la estructura de los bienes. Es decir que, con respecto a la tierra, ya no basta solo su disposición o explotación, también están en juego elementos conexos que en muchos casos escapan a la retina de la formulación jurídica cuando de atender hechos que vinculan a la tierra con otros elementos se trata. Argumenta Shiva (2005):

La economía de mercado produce inevitablemente un gran cambio en la percepción de los derechos de acceso a los recursos existentes. La transformación de las áreas y bienes comunales en mercancías tiene dos

implicaciones: priva a los grupos políticamente más débiles de su derecho a la supervivencia (que ejercían mediante su acceso a tales recursos comunales) y hurta a la naturaleza su derecho a la auto renovación y a la sostenibilidad al eliminar las limitaciones sociales al uso de los recursos (limitaciones que suponen la base de gestión de la propiedad común).

La poca doctrina, afianzamiento de la legislación y escasa estructura jurídica que se tiene de manera generalizada para acoger, recibir, evaluar y sentenciar los casos que emergen por cuenta de los aspectos acontecidos en la disposición o manejo de tierras para cualquier propósito, además de demostrar el aparente estado indómito en el que se encuentra la capacidad de tutela jurídica sobre este bien o recurso, indica la prioridad de pasar del derecho doctrinal de escritorio al de la probidad florecida en el trabajo de campo. En esencia, el derecho de tierras implicará una revisión prolija del marco que se tiene para dirimir allí los conflictos. Aporta Sanz (1970:122):

El cultivo del Derecho Agrario, como ciencia, en sus diversas vertientes, de la investigación, de la enseñanza y de los pragmático, es una necesidad imperiosa de nuestro tiempo que se manifiesta en el triple campo: de la investigación, para conocer la realidad de la sociedad agraria; de la formación profesional, para preparar a las nuevas generaciones de letrados y agraristas, y de la promoción legislativa, para contribuir positivamente de modo científico a la preparación de una nueva y adecuada normativa legal en favor del campesinado, de la agricultura y la comunidad política en general.

En este ajuste de elementos entre la necesidad de afianzar o poner al día el análisis que se tiene en materia jurídica frente a los problemas que se presentan en la estructura y posesión de la tierra en cualquier contexto, es de destacar que de cierta forma el vacío analítico que ha estado incubado precisamente en la herramienta jurídica, ha permitido que aparezcan las dificultades anotadas. De allí que deba plantearse el acoplamiento entre los marcos jurídicos previstos para hacer aplicar la norma y regir las condiciones legales de las situaciones acontecidas en el análisis de las tierras, a su vez, que encumbrar los propósitos sobre los cuales dicho cometido puede resolver otros problemas relacionados. Postulan González y Henao (2012:82):

Esta legislación se instaure en un ámbito de justicia transicional, en el que el Estado pretende que los autores de las violaciones mencionadas rindan cuentas de sus actos criminales, con el fin de iniciar procesos de reconciliación y, con ello, lograr la paz duradera y sostenible. Con tal propósito, se emprenderán medidas de carácter transicional, que pueden ser de atención, de reparación o de asistencia; estas medidas serán adoptadas por el Estado y tendrán dos objetivos primordiales: en primer lugar, sopesar la pena de la víctima, y en segundo lugar, restablecer los derechos que le hayan sido vulnerados. Para dar cumplimiento a estos objetivos el Estado garantiza un escenario libre de violencia, en el que no se repetirían las violaciones e infracciones por los actores al margen de la ley. Adicionalmente, esta ley involucra a las diversas esferas sociales, es decir, al Estado, a la sociedad civil y a la empresa privada, como actores influyentes en el proceso de reparación a las víctimas del conflicto armado.

El análisis económico del derecho (AED) extiende la oportunidad para que el acoplamiento entre la doctrina rezagada en materia de legislación de tierras y las consultas que a la postre surjan de ella tengan asiento en el orden jurídico y procedimental en cualquier caso. Más que advertir las falencias de los epílogos jurídicos a la hora de orientar las discusiones en el marco de la ley, dispone de elementos propios del contexto jurídico, pero no revisados, para hacer frente a las diferentes versiones de argumentos que se utilizan para poner en marcha casos relacionados con impactos negativos o puestos para beneficio económico. Analiza Gutiérrez (2012:119):

La dilación a la que está sometido el análisis empresarial, desde la complementariedad del análisis económico del derecho y del derecho económico, ha impedido que se avance en temáticas trascendentales como la responsabilidad penal y la culpabilidad de las empresas ante diversas circunstancias que, si bien no implica un señalamiento, expresa el escenario de desbordamiento de los aspectos que aún no han sido tratados de manera conjunta. Es la naturaleza de la firma establecida en la estructura empresarial, la que obliga a considerar el papel del marco legal en función de la sociedad y no de esta última al servicio de las disposiciones jurídicas.

El AED busca no solo ubicar al contenido jurídico en escenarios de eficiencia, en él también se destaca la necesidad de formular y ejemplarizar el fenómeno que para bien o para mal es conducido a los estrados judiciales o llevados a litigio. Es decir, que su interés no solo está en hacer gala de la administración de justicia sino de contextualizar el caso en cuestión desde los ejemplos, fundamentos y hechos que en consecuencia deben interiorizarse para que las pretensiones puestas en evaluación, más que vencidos o vencedores ubique la discusión en un escenario abierto de debate, fuera de los propios estrados.

Replica Gutiérrez (2012:133):

La discusión no está en la relevancia del derecho económico o si la urgencia es denominarse análisis económico del derecho o de otra manera; la perentoriedad está definida en la capacidad de elementos que puedan ofrecer ambas vertientes unidas o separadas, para que la labor del sistema legal en estos campos sea objetiva y coherente, y con ello, eliminar el aparente sesgo de dirección que se les indica y que poco sirve para la aplicación real en temas tan ávidos de aportes concretos en materia legal.

A partir de los alcances y resultados obtenidos en el proceso de desarrollo y terminación de las discusiones jurídicas allegadas en diferentes casos, se pretende de cierta manera tecnificar los criterios con los cuales se toman decisiones al amparo de la ley. Si bien no se trata de formar a la estructura jurídica en problemas técnicos, sí se pretende que desde la evidencia y las formulaciones se tomen criterios para actuar en justicia. Esta ha sido una de las discusiones más ahincadas que plantea el análisis económico del derecho frente al derecho romano germano, en cuanto a la posición-doctrina en el marco de la ley, pero poco efectivo a la hora de estimular elementos y fórmulas para evaluar soluciones. Contextualizan González y Henao (2012:105):

La concentración de la tierra en grupos empresariales, si bien puede aprovechar las economías de escala, sin una adecuada regulación que permita

un desarrollo sostenido podría generarse la conformación de monopolios de la tierra, con poder de mercado que, a su vez, conduciría a generar ineficiencias económicas como el incremento de los precios por encima del óptimo y el control monopólico de la producción agrícola o de otra clase. Por su parte, dada la historia del país, la concentración de tierras siempre ha sido un factor promotor de violencia, por lo que podría esperarse que en este caso se perpetúen las condiciones del conflicto armado interno.

La restitución de tierras, la entrega de predios o la solución de problemas en torno a la concepción y disposición de dicho recurso se asoma como la principal fuente de doctrina que podría generarse por estos tiempos, más allá de las postulaciones de orden ambiental o naturaleza ecológica, la manera como se está haciendo apropiación compulsiva y desmedida de este por distintos actores y sectores, obliga una reconsideración más profunda que la disposición de norma conceptual y doctrinal que poco advierte sobre la manera de encarar dificultades que puedan aparecer con cada acción cometida en dicho contexto y la multiplicación que trae.

Disertan en el Instituto Popular de Capacitación y la Fundación Forjando Futuros (2012:8):

Considerar la restitución de tierras únicamente por la vía judicial es una interpretación restrictiva que en nada favorece la reparación de las víctimas. Una interpretación amplia de la restitución es aplicar mecanismos administrativos que agilicen en zonas de probada violencia generalizada la devolución de estas tierras de manera rápida, pronta, eficaz y masiva. Este enfoque pretende ponerse de cara a la búsqueda de la paz social del país, la cual pasa por resolver la esencia misma de la conflictividad, es decir, la disputa por la tierra.

La fundamentación con la que debe contar cualquier proceso de intervención en este u otra clase de bien, proviene de la calidad doctrinaria y de las condiciones desde las cuales son evaluados los casos recibidos para su revisión. Al considerar que no es la restitución en sí, sino la posición que se tiene en cualquier país al respecto, significa que aún existen temáticas que no gozan de una posición amplia y que su reserva, acuñada en una sola posición académica o dogmática, no produce los efectos esperados, mientras las razones por las cuales aparecen los problemas son tamizadas como hechos no previstos o sin norma. Evalúa Lemaitre (2011:14):

Así, por ejemplo, la debilidad de los procesos de titulación de la propiedad rural, en particular de la titulación de la tierra a favor de pequeños propietarios, permite su despojo dentro de la ley. La debilidad de los organismos estatales encargados de otorgar títulos contribuye a la situación, como lo hace lo dispendioso y eventualmente costoso de los procesos. Otros factores legales se presentan en contra de los poseedores sin título de propiedad: las facilidades para adquirir la propiedad de bienes habidos de mala fe juegan a favor de los despojadores violentos, como lo hacen las dificultades para establecer protecciones legales de los predios abandonados por la violencia. Otro ejemplo es la falta de reglamentación de ciertos artículos de las leyes favorables a la propiedad colectiva, o su reglamentación parcial

o restrictiva, como es el caso de la forma como la legislación ambiental limita en la práctica el derecho a la consulta previa.

La postulación de un esquema jurídico sobre el cual puedan además de atenderse los problemas propios de este recurso, orientar las acciones de otra índole que puedan explicar para argumentar o solventar las disquisiciones propias de este asunto, permite proponer el desarrollo de un marco doctrinario de carácter simultáneo sobre el cual pueda responderse ante las situaciones relacionadas con la temática vinculadas de manera transversal y que en ocasiones no tiene correspondencia jurídica, por cuanto no hace parte de los atenuantes o formulaciones legales, debido a que no se hace apología de otros frentes de análisis, sino lo que está establecido en el marco de la ley para que sea eficaz. Fundamenta Arce (2007:117):

El registro cumple una función de publicidad por cuanto la ley quiere, al ser la propiedad inmueble un tema de orden público, que los actos jurídicos que sobre ellos se realicen se manejen con transparencia y que la persona que adquiera o constituya un derecho real sobre el mismo tenga conocimiento de las limitaciones o gravámenes que le recaen o, por el contrario, tenga la tranquilidad de saber que el bien está libre de todo problema jurídico. De aquí que se derive el tema de la inoponibilidad ante terceros por el no cumplimiento de la formalidad del registro, pues es el único medio de publicada seguro, confiable y legal que existe, para conocer la situación legal del bien. Lo que no se encuentre en el registro, no es oponible a un tercero que de buena fe haya constituido derecho real alguno sobre el inmueble.

En cuanto a las condiciones de transmisión o traspaso que pueden aparecer de manera creciente en materia de dominio, explotación o posesión sobre los predios y tierras en proceso de restitución, debe avanzarse analítica y propositivamente, por cuanto, según la misma naturaleza de los predios, la posibilidad de que los propietarios de predios restituidos, pasen a evaluar estos últimos con otras modalidades económicas, si bien, es un principio para establecer los criterios económicos de los predios en disputa, pone en riesgo en el tiempo la posibilidad de orientar el proceso de restitución a su máxima expresión, ubicándola simplemente en un escenario jurídico de solo trámite, debido a los otros fines previstos; epicentro sobre el que deben ilustrarse criterios de seguridad para las partes. Sustenta Martínez (2008:7-8):

En relación con el derecho de propiedad, la seguridad consiste en que el titular pueda aprovecharse exclusivamente del valor económico del recurso sobre el que recae el derecho, sin estar sometido al riesgo constante de que alguien lo desposea o le perturbe en su pacífica posesión. Su protección a los particulares sería excesivamente costosa, ya que habría que contratar, por ejemplo, un servicio de vigilancia. Por otro lado, esta protección puede ser más sencilla y menos costosa por parte del ordenamiento jurídico. En estos casos, la alternativa sería la regla de la seguridad del tráfico, cuyo objetivo es el de evitar que el derecho del adquirente quede frustrado por circunstancias que no pudo conocer, debido a la falta de información existente en el mercado. Las reglas de seguridad de tráfico son, por lo tanto, reglas que limitan la información necesaria para adquirir un derecho.

El escenario dispuesto por la estructura jurídica encaminada al proceso de restitución conforme a los derechos de manera holgada no solo está dirigida a recomponer la titularidad de los predios reclamados en los procesos de devolución de los mismos, sino que los ha puesto bajo criterios estrictamente económicos, al trascender la figura no solo a la redención del bien perdido, sino a la materialización de perspectivas económicas por cuenta del legítimo dueño de éste. Es decir, que a pesar de la política de recuperación de los predios se zanja un margen de negociación entre las partes que pueden estar en disputa incluso por vía legal, suceso que debe tener una explicación sustentada en un marco jurídico en materia de propiedad, más amplio del que sostiene el proceso en la actualidad.

4. Conclusiones

La perspectiva de análisis jurídico de la tierra como bien y recurso económico debe extrapolarse del matiz estrictamente policivo y pasar a una escala de ilación en cuanto a las diferentes concepciones que con cargo a dicho bien reiteran la necesidad de que cualquier evaluación con respecto a las intervenciones territoriales debe postularse de manera sistemática y sistémica. Es decir, que la necesidad de enarbolar criterios más académicos y propositivos no solo pasa la cuenta a la formación jurídica sino a todas aquellas profesiones que tienen como puente de referencia el acceso, exploración, intervención y usos del suelo.

En cuanto a la gestión de tierras ésta depende de la claridad con que se atienda el grueso de dificultades que reporta dicho recurso y cómo desde el marco de la ley y a instancias de esta pueden apreciarse diferentes mecanismos con los cuales advertir decisiones o propuestas que contribuyan a las estimaciones y evaluaciones con cargo a cualquier interés o propósito que de manera convergente o divergente sea apreciado desde distintos puntos de vista, sustento que implica una evaluación mucho más apta para resolver diversas inquietudes que vinculen el tema de la disposición y manejo de los recursos del suelo y la tierra.

El ubicar la discusión en la escala del análisis económico del derecho y el derecho económico privilegia el contenido argumentativo y formal que debe tener cualquier planteamiento cuyo foco de trabajo sea la intervención en bienes comunes, pero que no necesariamente se tenga clara su disposición cuando se trata de incubarlos como bienes particulares o de interés específico. La delegación que crea este escenario se entiende desde la idea de establecer los criterios que tienen los diferentes actores para hacer de dichos bienes epicentros de protección y/o uso, pero ello está sujeto a la estructura normativa que provea elementos para poder evidenciar, en uno u otro caso, los resultados de dichas acometidas.

Al margen de la problemática de la restitución u otros escenarios de carácter institucional que han puesto en riesgo los estamentos a la hora de resolver este conflicto es necesario recomponer el análisis jurídico-económico de los bienes extraídos del suelo a su vez con la delimitación del alcance que deben tener los procesos de intervención territorial. Al disponer de dicho mecanismo, la tarea para los sistemas jurídicos basados en una doctrina fuerte en legislación de tierras, secundada por un aparato alterno y

complementario en materia de jurisprudencia en usos de suelo y disposición de tierras, contribuirían a solventar distintas dificultades.

Bibliografía

1. Acción Social (2010). *Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada* - Acción Social. La experiencia colombiana en la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las personas desplazadas internamente en contextos de violencia. Resumen Ejecutivo Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social. Bogotá, Colombia. Diciembre de 2010.1.-32.
2. Albuja, Sebastián (2010). *Un nuevo impulso a la devolución de tierras en Colombia. Hacia la restitución de la propiedad de la población desplazada en Colombia* Publicado por el Observatorio del Desplazamiento Interno Consejo Noruego para los Refugiados (2010). en www.internaldisplacement.org, 1-27.
3. Alfonso, Tatiana; Grueso, Libia; Prada, Magnolia; Salinas, Yamile; Lemaitre, Julieta (compiladora) (2011). *Comunidades étnicas y campesinas en Colombia; nueve casos de estudio*. Ediciones Uniandes. 1ª ed. Bogotá.
4. Anseeuw, W., L. Alden Wily, L. Cotula, y M. Taylor. 2012. «Los derechos a la tierra y la fiebre por ella: hallazgos del Proyecto de Investigación Global presiones comerciales sobre la tierra». ILC, Roma. Editado por Tim Bending y David Wilson.1-84.
5. Arce Rojas, David (2007). *Los derechos superficiales en los proyectos de infraestructura*. Universidad Javeriana. Bogotá. Universitas 114:85-122
6. Baranyi, Stephen; Deere, Carmen Diana y Morales, Manuel (2004). *Estudio del alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina*. Instituto Norte-Sur (NSI), Canadá, Universidad de Massachusetts, Estados Unidos, Ecolex, Ecuador. 1-82.
7. Becerra Becerra, Carmen Andrea (2007). *Estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral*. Balance de su aplicación frente a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.127-162.
8. Carranza-Álvarez, César y Ternera Barrios, Francisco (2010). *Propiedad inmueble: historia de dos conceptos colindantes*. Universidad Privada Antenor Orrego, Lima, Perú y Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia Posesión. Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 12(2): 87-108.
9. Cordero Quinzacara, Eduardo; Aldunate Lizana, Eduardo (2008). *Evolución histórica del concepto de propiedad*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos, núm. XXX, 2008, pp. 345-385.
10. Cristo, Juan Fernando (2012). *La guerra por las víctimas. Lo que nunca se supo de la ley*. Ediciones B Colombia. Bogotá. 1ª ed.
11. Cruz, Luisa (2010). *Derecho a la alimentación (ESA) Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: factor esencial para la realización del derecho a la ali-*

mentación. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.1-44.

12. FIAN Internacional (2007). *Acceso a la tierra y el derecho a la alimentación*. Este documento ha sido producido con el aporte de la FAO Right to Food Unit.
13. Gauster, Susana; Barreda, Carlos; Rivera, Otoniel; Solís, Fernando; Gómez, Dorotea y Romero, Wilson (2006). *Fontierras: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala*. Balance y Perspectivas. Este estudio ha sido posible gracias a una donación del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá.1-40
14. González Pulgarín, Jhon Jair y Henao Guzmán, Juan Pablo (2012). *Una nueva forma de concentración de la tierra en Colombia: la Ley 1448 de 2011*. Universidad EAFIT. *Ecos de Economía* 16 (34): 75-109.
15. Gutiérrez Ossa, Jahir Alexander (2012). *Análisis económico del derecho y del derecho económico bajo revisión empresarial*. Universidad de Medellín. *Opinión Jurídica* 11 (21): 117-134.
16. Instituto Popular de Capacitación & Fundación Forjando Futuros (2012). *Restitución colectiva de tierras en Colombia*. 1-80
17. Martínez Sanabria, Claudia Margarita y Pérez Forero Andrea Carolina (2012). *La restitución de tierras en Colombia, expectativas y retos*. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores* - pp. 111 – 127.
18. Martínez Velencoso, Luz M. (2008). *Cuestiones económicas en torno a las reglas de transmisión de la propiedad y de publicidad inmobiliaria*. *Economics on Property Rights*. *Revista Para el análisis del Derecho (InDRet)*. Barcelona. En: www.indret.com
19. Meizen-Dick, R., P. Kamari-Mbote y H. Markelova (2007). “Property Rights for Poverty Reduction”. 2020 Focus Briefs on the World’s Poor and Hungry People. IFPRI, Washington, DC.1-6.
20. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). *Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural*. Fondo Canadiense para la Paz y la Seguridad Global a través de la Embajada de Canadá en Colombia y contó con la asistencia técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
21. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). *ABC para Jueces en materia de Restitución de tierras*. Ley 1448 de 2011. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 1-52.
22. Monsalve Suárez, Sofía (2004). *Derecho a la tierra y derechos humanos*. *El otro Derecho*, número 31-32. Agosto de 2004. ILSA, Bogotá D.C., Colombia.*
23. Monsalve Suárez, Sofía (2001). *Acceso a la tierra: una obligación de derechos humanos*. FIAN Internacional Conferencia “Acceso a la tierra”, Bonn, 19-23 de Marzo 2001 Recibido: 12/03/2001.1-9.

24. Palacios, Marco (2011). *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Fondo de Cultura Económica de México. Universidad de los Andes. Bogotá. 1ª ed.
25. Quiroga Natale, Edgar A. (2007). *La ponderación de los derechos en el estado de escasez*. Entre la dimensión del peso jurídico y la eficiencia económica. Rev. Econ. Ros. (Colombia). 10 (1): 75-93.
26. Rockefeller, Steven C (2010). “Derechos y responsabilidades universales: La Declaración Universal de los Derechos Humanos y La Carta de la Tierra” Universidad de Guanajuato, México, 23 de abril de 2010. 1-15.
27. Sánchez Torres, Carlos Ariel y Ternera Barrios, Francisco (2009). *El dominio estatal*. Vniversitas. Bogotá (Colombia) N° 119: 113-136.
28. Sanz Jarque, Juan José (1970). *La propiedad de la tierra como institución jurídica base del derecho agrario, en su nueva concepción funcional*. Ponencia presentada al I Congreso Mundial de Derecho Agrario, celebrado durante los días 26 al 31 de julio de 1970-. 109-124.
29. Sotomayor, Octavio (2008). *Gobernanza y tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina*. Documento de trabajo de la tenencia de la tierra 5. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación/ FAO.1-42.
30. Valencia, León (2012). *¿Será verdad la revolución agraria?* Revista Semana (Abril 2 de 2012), s.v. opinión, Edición 1561; 50.
31. Villegas del Castillo, Catalina (2004). *Análisis del derecho de propiedad a propósito de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: ¿hacia una redefinición del derecho de propiedad?* Bogotá D.C., junio de 2004 Facultad de Derecho Universidad de los Andes. 1-84.
32. Wiener Bravo Elisa (2011). *La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual*. Coalición internacional para el acceso a la tierra.1-76.
33. Williamson Claudia y Kerekes, Carrie B. (2008). El (nulo) impacto de la titulación gubernamental de tierras: el caso peruano Revista de Economía y Derecho, vol. 5, nro. 20 (primavera de 2008). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.107-119.
34. Zepeda Lecuona, Guillermo (1997). *La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México*. Estudios Agrarios. Este texto forma parte del estudio realizado en el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) titulado *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*. 1-49.

