



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Una lectura de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras desde la Evaluación Ambiental Estratégica**

**Lina Lorena Hernández Garzón**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudio Ambientales  
Bogotá D.C., Colombia  
2017



# **Una lectura de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras desde la Evaluación Ambiental Estratégica**

**Lina Lorena Hernández Garzón**

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Medio Ambiente y Desarrollo**

Director:

Dr. José Javier Toro Calderón

Línea de Profundización:

Estudios de Impacto Ambiental

Grupo de Investigación:

Grupo de Investigación del Instituto de Estudios Ambientales Sede Bogotá

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales

Bogotá, Colombia

2017



*Tú querías que yo te dijera  
el secreto de la primavera.*

*Y yo soy para el secreto  
lo mismo que es el abeto.*

*Árbol cuyos mil deditos  
señalan mil caminitos.*

*Nunca te diré, amor mío,  
por qué corre lento el río.*

*Pero pondré en mi voz estancada  
el cielo ceniza de tu mirada*

*Idilio*

*Federico García Lorca*



## **Agradecimientos**

A la Universidad Nacional de Colombia, por las oportunidades de crecimiento personal, académico y profesional que me ha dado. A sus alumnos, profesores y demás, les debo parte de quien soy hoy en día, pues ellos me abrieron los ojos ante el universo infinito y me enseñaron la humildad del conocimiento humano.

A Nelson, Olga, Andrés, Álvaro, Hilda y Andrea, mi familia, por ser mis héroes, profesores, compañeros y amigos. Por acompañarme en la vida y demostrarme su amor incondicional a pesar de los retos que el devenir nos ha puesto en el camino, pero que hemos surcado sin poner distancia entre nosotros.

Al profesor José Javier Toro Calderón, quien me acompañó en este logro académico desde el inicio y pacientemente me ha guiado.



## Resumen

El presente trabajo se enfoca en realizar una lectura del proceso de Restitución de Tierras desde la herramienta administrativa de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), con el objetivo de abrir la posibilidad de integrar criterios ambientales en la toma de decisiones y, a su vez, articular el desarrollo sostenible desde los niveles más altos del quehacer político. Esto en perspectiva de aportar nuevos elementos de análisis que contribuyan a una justicia transicional reparadora y transformadora.

En los últimos años, el país ha iniciado un periodo de cambio con miras a la construcción de paz y, en ese marco, es necesario abrir debates que involucren diversas perspectivas a las políticas de justicia transicional, si el objetivo común es lograr una paz duradera y la reconciliación nacional.

El acercamiento de esta herramienta al proceso de restitución de tierras se realiza a partir de un análisis sobre la EAE y el modelo general propuesto por Oñate et al. (2002). Posteriormente, retomando la fase preliminar de la EAE expuesta, se inicia presentando la organización de la lectura mediante tres componentes: uno, análisis del proceso de restitución de tierras y sus avances; dos, identificación de fuentes de impactos ambientales que incluyen aspectos como la transformación de la producción agropecuaria, minería y etapa pos fallo; y tres, la propuesta metodológica para aportar a la reparación transformadora.

En la última fase se concreta el aporte central de la lectura propuesta, el cual es el Índice de Condiciones de Favorabilidad Ambiental para la Restitución (ICFAR), el cual utiliza un sistema de ponderación de favorabilidad para la restitución que conjugan factores sociales y ambientales que aporta a la lectura de las condiciones de los territorios y puede ser de insumo para la toma de decisiones respecto a la restitución.

Al finalizar, se exponen algunos de los retos, potencialidades y recomendaciones en la ampliación de la lectura, la implementación de la ICFAR y la utilización de la EAE como herramienta para la formulación de planes, política y proyectos.

**Palabras clave:** Evaluación Ambiental Estratégica, Justicia Transicional, Reparación Transformadora, Restitución de Tierras y Sostenibilidad.

## **Abstract**

The present work focuses on reading the process of restoration of the tools of the Strategic Environmental Assessment (SEA), with the objective of opening the possibility of integrating environmental criteria into decision making and, in turn, articulating sustainable development from the highest levels of political activity. This in perspective of new elements of analysis that contribute to transitional justice restorative and transforming.

In recent years, the country has begun a period of change for peace-building and, in that context, it is necessary to open debates that involve different perspectives on transitional justice policies. The common goal is to achieve lasting peace and national reconciliation.

The approach of this tool to the land restitution process is based on an EAE analysis and the general model proposed by Oñate et al. (2002). Subsequently, resuming the preliminary phase of the exposed EAE, begins the organization of reading by three components: one, analysis of the land restitution process and its progress; two, identification of sources of environmental impacts that include aspects such as the transformation of agricultural production, mining and post-failure; and three, the methodological proposal to contribute to the transformative repair.

In the last phase the central contribution of the proposed evaluation, which is the Index of Environmental Favorability for Restitution (ICFAR), is used, which uses a favorability weighting system for restitution that combines social and environmental factors which contributes to the reading of the conditions of the territories and may be insufficient to make decisions regarding restitution. At the end, some of the challenges, possibilities,

and recommendations in the expansion of reading, the implementation of ICFAR and the use of SEA as a tool for the formulation of plans, policies and projects are presented.

**Keywords: Strategic Environmental Assessment, Transitional Justice, Transformational Reparation, Land Restitution, and Sustainability.**

# Contenido

<b>Lista de figuras.....</b>	<b>XV</b>
<b>Lista de gráficas.....</b>	<b>XVI</b>
<b>Lista de tablas.....</b>	<b>XVII</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>19</b>
<b>1. Evaluación Ambiental Estratégica.....</b>	<b>22</b>
1.1 Concepto y significado .....	24
1.2 Justificación.....	30
1.3 Metodologías de la EAE .....	33
1.3.1 Modelo metodológico general de la EAE .....	37
1.4 Organización de la lectura de la Restitución de Tierras desde la EAE.....	46
<b>2. Análisis del proceso de Restitución de Tierras y sus avances.....</b>	<b>49</b>
2.1 Restitución de Tierras .....	51
2.1 Avance del proceso de Restitución de Tierras.....	53
2.1 Reparación Transformadora.....	59
<b>3. Fuentes de impactos ambientales.....</b>	<b>63</b>
3.1 Situación general de desplazamiento, abandono y despojo de tierras y pérdida de bienes e inmuebles .....	64
3.1.1 Desplazamiento .....	65
3.1.2 Pérdida de Muebles e Inmuebles.....	65
3.1.3 Abandono y despojo de tierras .....	66
3.2 Fuentes de impactos ambientales .....	67
3.2.1 Transformación de la producción agropecuaria .....	67
3.2.2 Minería .....	71
3.2.3 Atención y seguimiento en la etapa de pos fallo .....	73
3.2.4 Otras fuentes de impactos .....	75
Restitución de Tierras y Áreas Protegidas.....	75
Restitución de Tierras y Licenciamiento Ambiental.....	78
<b>4. Estrategia metodológica de integración del análisis ambiental en la Restitución de Tierras.....</b>	<b>80</b>
4.1 Propuesta del método para evaluar las condiciones de favorabilidad ambiental para la Restitución de Tierras.....	84
4.1.1 Ecuación.....	84
4.1.2 Selección de los componentes del índice .....	85

---

4.1.2.1	Evaluación Integrada del Agua .....	86
4.1.2.2	Calidad del Aire .....	93
4.1.2.3	Estudio de los Conflictos de Uso del Territorio Colombiano .....	97
4.1.2.4	Índice de Condiciones de Vida.....	103
4.1.2.5	Importancia Económica Municipal.....	106
4.1.3	Ponderación de los componentes y asignación de escala .....	113
4.1.4	Modelo del ICFAR.....	117
4.1.5	Retos de la implementación del ICFAR.....	120
<b>5.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>123</b>
5.1	Conclusiones.....	123
5.2	Recomendaciones.....	125
<b>6.</b>	<b>Bibliografía.....</b>	<b>127</b>

## Lista de figuras

	<b>Pág.</b>
Figura 1-1: Intervención de la EAE en el curso del desarrollo .....	27
Figura 1-2: Ventajas de la EAE .....	29
Figura 1-3: Esquema Metodológico Simplificado de la EAE .....	38
Figura 1-4: Análisis del Ámbito Afectado .....	43
Figura 1-5: Análisis de los efectos del PPP .....	44
Figura 1-7: Estructura de la lectura del proceso de Restitución de Tierras desde la EAE ... .....	47
Figura 2-2: Número de solitudes, predios y personas por año de presentación de la solicitud de inscripción al RTDAF .....	54
Figura 2-3: Diagrama de flujo sobre proceso de restitución de tierras con datos .....	55
Figura 2-4: Número de Solicitudes, Predios y Titulares por año .....	57
Figura 4-1: Esquema de resultados de la Evaluación Integrada del Agua .....	87
Figura 4-2: Resultados de la Evaluación Integrada del Agua .....	88
Figura 4-3: Variación del 2002 al 2005 de los ICV más altos por departamento .....	105
Figura 4-4: Porcentaje de municipios por departamento según categoría IEM .....	111
Figura 4-5: Valor agregado (Miles de millones de pesos) de los ocho municipios categoría 1 .....	112

## Lista de gráficas

Gráfica 2-1: Número de solicitudes, predios y personas por año de presentación de la solicitud de inscripción al RTDAF .....	54
Gráfica 2-2: Número de Solicitudes, Predios y Titulares por año .....	57
Gráfica 3-1: Solicitudes de Restitución de Tierras por departamento en municipios de ZRF .....	76
Gráfica 3-2: Solicitudes resueltas en sentencias de Restitución por departamentos con municipios de ZRF .....	77
Gráfica 4-1: Variación del 2002 al 2005 de los ICV más altos por departamento .....	105
Gráfica 4-2: Porcentaje de municipios por departamento según categoría IEM .....	111
Gráfica 4-3: Valor agregado (Miles de millones de pesos) de los ocho municipios categoría 1 .....	112

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 1-2: Limitaciones de la EIA y aportes de la EAE .....	31
Tabla 1-3: Cuadro compartido modelos de EAE .....	34
Tabla 1-4: Limitaciones de la EIA y aportes de la EAE .....	39
Tabla 1-5: Análisis de PPP .....	41
Tabla 1-6: Naturaleza de los tipos de mejoras propuestas por la EAE .....	45
Tabla 3-1: Solicitudes de Restitución de Tierras de por departamento en municipios de ZRF .....	76
Tabla 3-2: Solicitudes resueltas en sentencias de Restitución por departamentos con municipios de ZRF .....	77
Tabla 4-1: Clasificación del Índice de Calidad del Aire de acuerdo con el intervalo .....	94
Tabla 4-2: Principales resultados del Informe de Estado de la Calidad del Aire en Colombia 2007 – 2010 .....	95
Tabla 4-3: Resultados de Conflictividades de Uso del Territorio Colombiano por sector	98
Tabla 4-4: Resultados de Conflictividades de Uso del Territorio Colombiano por departamento .....	99
Tabla 4-5: Análisis de la Conflictividad del Uso del Territorio Colombiano.....	102
Tabla 4-6: Valores de la Vulnerabilidad del ICV.....	104
Tabla 4-7: Grados de Importancia Económica Municipal.....	108
Tabla 4-8: Porcentaje de municipios por departamento según grado Importancia Económica Municipal.....	109
Tabla 4-9: Evaluación Integrada del Agua .....	113
Tabla 4-10: Índice de Calidad de Aire.....	114
Tabla 4-11: Estudio de los Conflictos de Uso del Territorio Colombiano.....	114
Tabla 4-12: Vulnerabilidad de Índice de Condiciones de Vida .....	114
Tabla 4-13: Importancia Económica Municipal .....	115
Tabla 4-14: Ponderadores ICFAR .....	116
Tabla 4-15: Valoración cuantitativa, valoración cuantitativa y explicación ICFAR .....	116
Tabla 4-16: ICFAR .....	118



## Introducción

Por más de 60 años, Colombia ha estado inmersa en un conflicto armado interno, que ha generado violaciones, masivas y constantes, de los Derechos Humanos (DDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), por parte de diversos actores, tanto Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOMIL), como agentes estatales. Con los procesos de paz, el Estado ha promulgado diversas leyes que constituyen un marco de la Justicia Transicional en el país (Valdivieso Collazos, 2012). Dentro de este compendio de leyes, se encuentra la Ley 1448 de 2011 cuyo propósito es recomponer el tejido social roto por años de violaciones e infracciones de los DDHH y del DIH, adoptando medidas efectivas en favor de las víctimas. Cuando se promulgó de la Ley Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado ratificó el compromiso de favorecer el retorno de la población desplazada como elemento para la estabilización socioeconómica y la reparación integral (Marulanda & Moya, 2012).

En la promulgación de la Ley 1448 de 2011, no se incluyó una dimensión ambiental dentro política de restitución de tierras como se observa a lo largo de la lectura de la presente norma. Sin embargo, posteriormente en su reglamentación, una de las aristas del tema ambiental recibe una acogida cuando se abrió la posibilidad, con el artículo 45 del Decreto 4633 de 2011, de incluir el territorio como víctima, particularmente, para los casos relacionados con la población y comunidad indígenas (Decreto 4633, 2011).

Sobre la marcha de la implementación, actores judiciales e institucionales se han visto en la necesidad de ir resolviendo problemas que posiblemente se pudieron haber prevenido. A marzo de 2014, de las 14 sentencias que se han proferido en favor de las víctimas y cuyos predios hacen parte de zonas de reserva ambiental, en nueve casos se ordena la restitución debido a que el desalojado poseía ese predio antes que el área fuera declarada zona de reserva. En los cinco casos restantes, el juez estableció medidas de compensación a las víctimas porque los habitantes ocuparon esa zona después de ser

constituida como reserva, recibieron títulos de propiedad por parte del INCORA o no existen condiciones de seguridad para garantizar el retorno. Igualmente, la Unidad de Restitución de Tierras ha negado el acceso al trámite a algunas personas que están reclamando tierras en zona de reserva ambiental bajo el argumento que son predios en zonas no adjudicables (Fundación Forjando Futuros, 2014), lo cual incurre en una doble victimización de los reclamantes.

La falta de la inclusión de una dimensión ambiental es visible cuando se observa que el proceso concibe a la tierra restituida como un predio y no reconoce que este, al ser un elemento dinámico de la naturaleza, se ha transformado con el tiempo y no se encuentra en las mismas condiciones que estuvo antes del despojo. Así mismo, otras tierras que ahora se restituyen, han sido afectadas por actividades económicas como la ganadería, la siembra de palma, entre otras. Precisamente, se ha dado a conocer que algunos despojos se dieron con ocasión al crecimiento de proyectos económicos.

Ante esto, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), surge como una herramienta de tipo político administrativa, que aporta elementos importantes para la integración de una dimensión ambiental en la planeación y formulación de Políticas, Planes y Proyectos (PPP) y, en este caso, a la Restitución de Tierras. Ante las limitaciones de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la EAE propone prevenir efectos e impactos ambientales e incluir planteamientos estratégicos que impulsen el desarrollo de manera sostenible. De igual manera, incluye un enfoque significativo de participación social y asigna un peso específico al territorio. En Colombia, los ejercicios de EAE representan un reto para integrar, en temas determinantes y estratégicos, la dimensión ambiental, lo cual brinda la oportunidad de formular de manera integral sus PPP con garantías transformadoras.

A pesar de ser una herramienta diseñada para ser implementada durante la formulación de una política, otorga la posibilidad de generar elementos de análisis que aporten a la inclusión de una perspectiva ambiental dentro del proceso de restitución, comprendiéndolo como una reparación transformadora. Igualmente, el camino que tiene que recorrer la institucionalidad y las víctimas para culminar el proceso es todavía largo como se ejemplificará en el apartado sobre avances de la Restitución de Tierras.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo tiene como propósito hacer una lectura de la Restitución de Tierras, desde la EAE, para aportar elementos de análisis que contribuyan a una justicia transicional reparadora y transformadora. En los últimos años, el país ha iniciado un periodo de cambio con miras a la construcción de paz y, en ese marco, es necesario abrir debates que involucren diversas perspectivas a las políticas de justicia transicional, si el objetivo común es lograr una paz duradera y la reconciliación nacional.

Este trabajo inicia con un acercamiento a la EAE, en la cual se presenta diferentes interpretaciones y usos, con el objetivo de introducir el modelo general seleccionado para guiar esta lectura del proceso de restitución de tierras. Posteriormente, se expondrá la metodología de la lectura y su aporte, el cual fue consistió en la formulación del Índice de Condiciones de Favorabilidad Ambientales para la Restitución (ICFAR), como medida complementaria y de seguimiento, con el objetivo de otorgar elementos de análisis y planificación a los implementadores del proceso de restitución.

Es importante resaltar la concepción que se tiene de lo ambiental. Los aportes de Augusto Ángel Maya orientaron el pensamiento ambiental hacia una comprensión que sobrepasa la estructura ecológica, es decir, que los estudios de los ecosistemas es el primer paso del pensamiento ambiental, así como lo serían el estudio de los sistemas sociales, para pasar a lo ambiental, lo cual se enfocan en las relaciones/tensiones entre las formaciones sociales y los ecosistemas (Angel, 1996). Lo anterior, en función de comprender a lo humano y su cultura en el marco de la naturaleza. Igualmente, para mostrar como la cultura y los ecosistemas están en una profunda relación, pues los ecosistemas son el escenario de la cultura, a su vez, esta responde a las dinámicas de los ecosistemas y estos últimos se transforman ante la cultura (Noguera, 2009). Ante esto, la perspectiva ambiental es concebida como el trabajo de adecuar y reformular métodos y demás herramientas que permitan aportar a un manejo equilibrado de mundo natural, con el fin de evitar que esas relaciones/tensiones se dirijan hacia el socavo tanto de la cultura, como de los ecosistemas (Angel, 1995).

## 1. Evaluación Ambiental Estratégica

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es definida como uno de los instrumentos administrativos que permite integrar criterios ambientales en la toma de decisiones y, a su vez, articular el desarrollo sostenible desde los niveles más altos en el quehacer político. Esta doble funcionalidad se debe a la trayectoria que las herramientas ambientales han tenido (Oñate, Pereira, Suárez, Rodríguez, & Cachón, 2002).

Estas aparecen cuando se intenta atender a las problemáticas generadas por la difuminación de los límites del crecimiento y, cuando se acepta en altas esferas de poder, que los sistemas económicos y sociales están dependiendo de delicados equilibrios ecosistémicos, sin los cuales no pueden seguir funcionando (Oñate, et al., 2002).

La primera vez que se trató de introducir, en un marco jurídico nacional, criterios ambientales como forma de prevenir los posibles efectos del desarrollo sucedió en 1969 con la promulgación del *National Environmental Policy Act* (NEPA) en los Estados Unidos. Esta legislación enclava consideraciones estratégicas, las cuales son el manejo de la predicción y la incertidumbre, como elementos claves en la toma de decisiones. Formalmente se propone la implementación de la Evaluación de Impactos en cada uno de los niveles en la toma de decisiones; sin embargo, el más utilizado ha sido la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) en los proyectos, lo cual la ha convertido en una importante herramienta de gestión ambiental (Oñate et al., 2002).

La EAE, desde su nacimiento, está enmarcada en la visión del desarrollo, donde la sostenibilidad es un concepto en constante construcción. Para algunos autores e instituciones estatales la sostenibilidad toma relevancia en el mundo a partir del Informe

de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocido como el Informe Brundtland. En este documento, el desarrollo sostenible se comprende como la ruta que posibilita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (UPME, 2004). Esta definición ha sido replicada en diversos análisis y herramientas de política pública como los Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia cuando se refieren al tema ambiental.

A pesar de que la EIA se ha integrado a diversos sistemas jurídicos particulares y se ha fortalecido legal y procedimentalmente, se cuestiona el cumplimiento fáctico de sus objetivos al no tener un papel determinante en ciertas decisiones y a la limitada interacción que tiene con los tomadores de decisiones (Jay, Jones, Slinn, & Wood, 2007). Aquí se entiende la EAE como un mecanismo para dar luces a los tomadores de decisión sobre los impactos ambientales de sus acciones, en otras palabras, herramienta que pone a su disposición, un indicador de impacto ambiental (Jay et al., 2007). Una vez desarrollado el concepto, en el siguiente apartado de justificación de la EAE se expondrá las limitaciones de la EIA y los aportes de la EAE, lo cual constituye las principales diferencias entre estas dos herramientas.

Las discusiones políticas, económicas, sociales y académicas sobre la EAE se han dado desde diferentes sectores y en relación con diversos campos de acción, cómo la “[...] agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, transporte, gestión de residuos, gestión del agua, las telecomunicaciones, el turismo, la ciudad y de planificación país.” (Caschili, De Montis, Ganciu, Ledda, & Barra, 2014). Un ejercicio realizado por académicos del *University College London* y *University of Sassari*, muestra la amplia información disponible sobre la EAE. Ellos crearon una Red Bibliográfica de la EAE, SEABN, por sus siglas en inglés, la cual muestra que los estudios relacionados con estos temas son multidisciplinarios y se diversifican entre 12 sectores científicos diferentes; principalmente en el área de estudios ambientales y planeación y desarrollo. La recopilación de 7.662 publicaciones bibliográficas presenta un panorama novedoso y reciente de trabajo, pues los primeros estudios se remontan a la década de 1990 (Caschili et al., 2014).

En Colombia, los ejercicios de EAE representan un reto para integrar, en temas determinantes, la dimensión ambiental, lo cual le brinda la oportunidad de formular de manera integral sus PPP con garantías transformadoras. La inclusión de una

administración responsable con el ambiente permite diseñar e implementar estrategias enfocadas en la mejora de la calidad de vida de la población vulnerable a través de un desarrollo sostenible, en lo económico y en el bienestar de esta población.

## 1.1 Concepto y significado

Existen diversas concepciones sobre la EAE, las cuales están fundamentadas en principios como la integralidad, la participación, la transparencia y la planeación. Todas las definiciones o interpretaciones apuntan a definir a la EAE como un instrumento para integrar criterios ambientales en la formulación y planeación de Políticas, Planes o Proyectos (PPP) (Oñate et al., 2002).

Con la evolución de las respuestas y preocupaciones de algunos países frente a las problemáticas ambientales, en la práctica la EIA ha alcanzado un amplio nivel de difusión como instrumentos de evaluación ambiental aplicada a los proyectos. La EIA inclusive ha sido adoptada por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y se ha articulado a nivel normativo en muchos países. Sin embargo, solo en contados Estados se ha legislado sobre la implementación de estrategias de evaluación ambiental a los PPP, a pesar de que desde ellos nacen las decisiones macro, las cuales darán lugar a proyectos, u otras con impactos ambientales tangibles (UPME, 2004).

En la Unión Europea, a través de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, “relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente”, se adopta que la evaluación ambiental se entenderá como “[...] la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión [...]” (Parlamento Europeo, 2001).

La directiva está enfocada en alcanzar un alto nivel de protección medioambiental e integrar aspectos medioambientales en la formulación e implementación de planes y

programas con el propósito de promover un desarrollo sostenible (Parlamento Europeo, 2001). En España, esta directiva ha pasado a hacer parte de la normatividad Nacional.

A través de la Ley 19.300 de Chile, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, se integra la EAE en el marco normativo de ese país. En esta legislación se entiende por EAE:

[...] el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales; (Ley sobre bases generales del medio ambiente, 2016)

En el caso de Chile, las políticas y planes, que se someten a la EAE según esta Ley, son aquellos de carácter normativo general, incluyendo sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad y los cuales el presidente, a propósito del Consejo de Ministros, decida. Sin embargo, según la Ley hay una serie de planes relacionados con el ordenamiento territorial que siempre deberán someterse a una EAE (Ley sobre bases generales del medio ambiente, 2016).

Según esta norma, las políticas y planes deben contemplar las etapas de diseño y aprobación. En la primera, se consideran los objetivos y efectos ambientales y los criterios de desarrollo sustentable y, en la segunda, el anteproyecto de la política o plan deberán contener un informe ambiental remitido al Ministerio del Medio Ambiente y sometido a consulta pública (Ley sobre bases generales del medio ambiente, 2016).

Teniendo en cuenta la Directiva Europea y la Ley de Chile expuesta, la EAE se puede conceptualizar como un procedimiento administrativo. Pero al mismo tiempo contiene una dimensión sustantiva que busca incorporar criterios ambientales en la planificación. Los objetivos de esta dimensión sustantiva pueden derivarse de los objetivos esperados durante el procedimiento de la EAE. Según la guía propuesta por Herrera y Bonilla, el propósito de este instrumento ambiental es “avanzar en el desarrollo íntegro de las políticas ambientales y de sostenibilidad desde las primeras fases de decisión, aquellas

en las [...] que en general tienen una mayor capacidad de determinar los efectos ambientales finales en el entorno y su sostenibilidad a mediano y largo plazo” (Herrera & Bonilla, 2009).

Según Jiliberto y Bonilla (2009), la EAE es aquella que ha introducido en la toma de decisión dinámicas “consistentes con una incorporación integral de los valores ambientales”. La posible generación de impactos socioambientales indirectos, acumulativos y sinérgicos, son la representación de una demanda por la integración de la dimensión ambiental de manera sistémica en los procesos de formulación y toma de decisión de las PPP (Vallejo, 2010). Académicos españoles que se fijan el objetivo de realizar un análisis de la EAE, la definen de la siguiente manera:

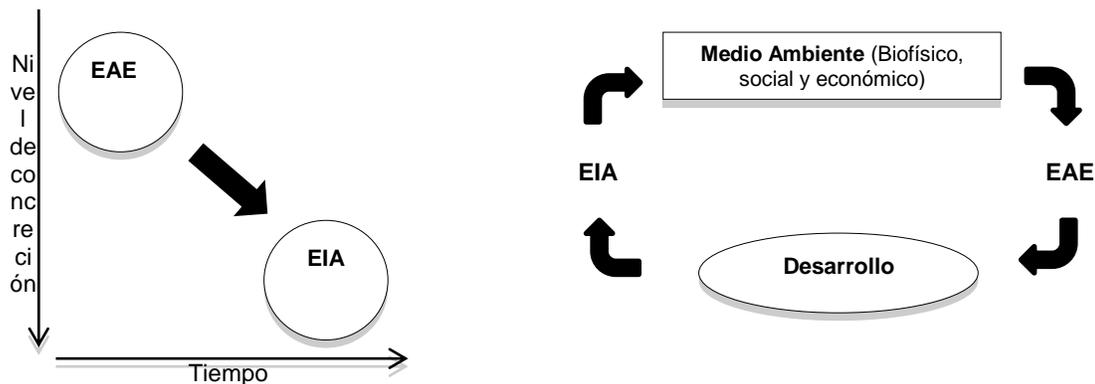
[...] hoy en día uno de los más completos instrumentos de ayuda a la decisión sobre iniciativas de desarrollo de amplio alcance con potenciales efectos sobre el medio ambiente. Al mismo tiempo, es considerada como un proceso para integrar el concepto de sostenibilidad desde los más altos niveles en que se adoptan decisiones acerca de los modelos de desarrollo. (Oñate, et al., 2002)

Desde una óptica preventiva, en otros desarrollos académicos, la EAE es definida como una estrategia mediante la cual se integran los objetivos y principios de la Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) en las instancias de formulación y planificación del desarrollo, pues acude a instrumentos y acciones que con frecuencia se dan en la EIA, es decir, momentos posteriores a las PPP (Jay, et al., 2007). La implementación articulada de estas dos herramientas genera un marco de transformación importante del desarrollo sostenible.

La EAE no es un mecanismo que remplace a otras herramientas de evaluación de política, pero sí representa una propuesta integral y de amplio consenso en la medida que concilia con dos enfoques: va a instancias más altas en la toma de decisiones de carácter político y, al mismo tiempo, revela los límites ambientales de las opciones del desarrollo. Ya no es del desarrollo para mejorar ambiente como lo hace la EIA, sino, desde el ambiente que se evalúa las opciones de desarrollo (Oñate, et al., 2002).

En la Figura 1-1. propuesto por Oñate et al. (2002), se explica una doble función de la EAE. Por un lado, busca subsanar las insuficiencias de la EIA con un nivel más alto de concreción y en periodo antes de tiempo, a modo de prevención; y por otro, como paso indispensable para la consecución del desarrollo sostenible. Esto implica una elevación de las dimensiones ambientales de la política al nivel en el que se encuentran aquellas económicas, comerciales, energéticas, industriales, agrarias, entre otras. Esto ya lo había resaltado el informe “Nuestro Común” de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1988 con el objetivo de que las orientaciones políticas sostenibles sean una posibilidad factible por elegir (Oñate, et al., 2002).

**Figura 1-1:** Intervención de la EAE en el curso del desarrollo



Fuente: Oñate, et al., 2002

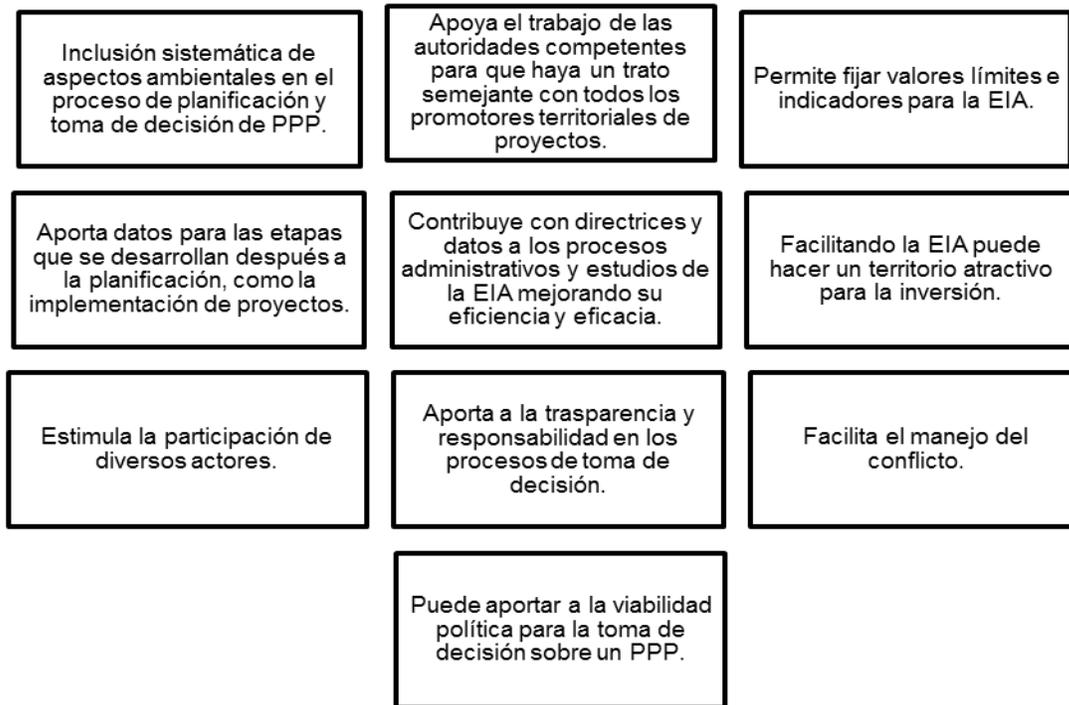
En 2009, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publica una “Guía de Evaluación Ambiental Estratégica” con el objetivo de brindar un apoyo metodológico en la integración de la dimensión ambiental y de sostenibilidad en los planes y programas. La CEPAL presenta los fundamentos de la EAE definiéndola como “un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas, las que usualmente se identifican con políticas, estrategias, planes o programas, y como tal es un procedimiento de mejora de estos instrumentos de planificación” (Herrera & Bonilla, 2009).

En esta guía, los autores resaltan esa integración de las dimensiones en materia ambiental a la formulación e implementación de PPP, y, además, al hacer administrativo y político afirmando que la EAE no está enfocada en los impactos ambientales, sino, a la

identificación “del patrón estructural que hace posible que el sector tenga unos efectos ambientales futuros razonables desde un punto de vista ambiental y social” (Herrera & Bonilla, 2009).

Una de las limitaciones de la implementación de la EAE ha sido la generación de un marco político-administrativo que legalice y reglamente su aplicación, pues representa el aumento de cargas administrativas y políticas dentro de las esferas de toma de poder, lo cual se representa en un mayor costo y más trabajo para las instituciones; sin embargo, como reseña Gómez, del Manual de EAE del *Institut für Technikfolgen – Abshätzung*, las ventajas se representan en más amplios niveles de participación de diversos sectores, una articulación y coherencia mayor entre políticas, planes y proyectos así como la garantía de la inclusión de criterios ambientales dentro de la toma de decisiones (Gómez, 2010).

La lenta adopción de la EAE en la normatividad y en la práctica también puede ser causada por una confusión persistente relativa a la funcionalidad de su implementación y el papel que desempeñaría en la formulación de los PPP (UPME, 2004). A pesar de las dificultades que se presentan en la integración de la EAE, las ventajas que supone se pueden apreciar a diferentes niveles. De manera sintética, retomando el Manual de la EAE de *Handbuch Strategische Umweltprüfung* (HB SUP), se resaltan los beneficios de este instrumento (Figura 2-1).

**Figura 1-2:** Ventajas de la EAE

Fuente: adaptado de Gómez, 2010

La EAE puede ser entendida como una herramienta de tipo político administrativa, la cual está enfocada en integrar la dimensión ambiental en la planeación y formulación de Políticas, Planes y Proyectos (PPP). Propone prevenir efectos ambientales e incluir planteamientos estratégicos que impulsen el desarrollo de manera sostenible con mejora ambiental. De igual manera, incluye un enfoque fuerte de participación social y asigna un peso específico al territorio. Estos beneficios operan coordinando y compatibilizando, desde las instancias de aprobación y seguimiento de las PPP, las funciones públicas de planificación y protección ambientales, conciliando las posturas de diversos sectores y los varios objetivos sociales económicos antes de su implementación, por lo cual se reduce las posibilidades de conflictos futuros. La EAE previene las dificultades que puede generar la presencia de más actores en la formulación de PPP al proponer un escenario específico de participación, que aboga por garantizarla y ampliarla, sin generar dilatación en los procesos.

Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia la EAE consiste en un proceso sistémico que incorpora, en las decisiones estratégicas del desarrollo,

consideraciones ambientales, el cual se distingue de otras formas de evaluaciones ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016). En ese sentido, según este Ministerio las diferencias radican en:

- Está enfocada en decisiones claves de políticas y programas.
- Implica la participación oportuna, efectiva y formal de los tomadores de decisiones.
- Los aspectos críticos de la evaluación determinan la información y análisis necesarios para el proceso.
- La participación pública está presente en todo el proceso.
- Se adecúa a cada tema a evaluar.
- Se retroalimenta de los avances y decisiones tomadas durante el proceso

En el camino del debate sobre las nuevas interpretaciones de la EAE, se agradece a la EIA su nacimiento y fundamentación; sin embargo, se afirma que las metodologías de estimación de impactos ambientales son poco operativas y adecuadas para las complejas decisiones tomadas a niveles altos de la formulación de PPP. Las principales reflexiones críticas se han centrado en: i) la EAE debe ser un instrumento para la toma de decisión; ii) la EAE está en un nivel alto de decisión política por lo cual requiere nuevas aproximaciones; iii) la EAE debería aportar al desarrollo sostenible (Jiliberto, 2015).

## 1.2 Justificación

A partir de las múltiples definiciones y potencialidades expresadas anteriormente sobre la EAE, se pueden identificar las necesidades de su aplicación y generación de herramientas de política ambiental. Sin embargo, “El hecho de que la EIA (evaluación de impacto ambiental) no se aplicase a políticas, planes y programas fue la primera y continúa siendo la razón más comúnmente citada para justificar la necesidad de la EAE” (Bina, 2004 en Jiliberto, 2015).

Las limitaciones de la EIA se fundamentan en su incapacidad de evaluar ambientalmente opciones estratégicas en niveles superiores a los proyectos individuales (Oñate, et al.,

2002). La EAE trasciende a niveles superiores las preocupaciones que durante la implementación del proyecto individual ya no pueden ser atendidas ni prevenidas de manera eficiente y efectiva.

Las deficiencias de la EIA no eran previsible en su análisis conceptual, pues está planteada para todos los niveles, desde la formulación de una PPP, hasta la implementación de un proyecto individual. Sin embargo, ha sido la demora en su aplicación, lo que ha reducido la efectividad del instrumento (Oñate, et al., 2002).

Oñate et al. (2002) ha resumido en cinco elementos, las limitaciones de la EIA en cuanto a los impactos estratégicos y el papel que la EAE cumple, como se presenta en la Tabla 1-2.

**Tabla 1-1:** Limitaciones de la EIA y aportes de la EAE

Elementos	Limitaciones	EAE
Impactos indirectos, acumulados y la interacción entre impactos	La EIA se concentra en los impactos directos de proyectos individuales desconociendo los efectos mayores derivados de la suma de efectos generados de múltiples decisiones y su interacción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integra la evaluación de este tipo de impactos en la planificación</li> <li>▪ Integración de la evaluación de estos impactos en la EIA y antelación en su aplicación. La EAE así sería una aproximación al potencial de la EIA</li> </ul>
Ámbito espacial y los plazos temporales	Los plazos espaciales y temporales de la EIA imposibilitan el análisis de impactos indirectos, acumulados y su interacción. El ámbito de evaluación está condicionado al medio receptor y no a las fronteras administrativas, espaciales y temporales, impuestas para la EIA de un proyecto individual.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Puede acoplarse a una delimitación acorde a las unidades ambientales naturales.</li> <li>▪ El territorio es un aspecto fundamental, pues lo considera en cuanto a oportunidades y limitaciones que podría fijar al PPP evaluado.</li> <li>▪ Puede implicar plazos más extensos de evaluación en comparación a los de la EIA.</li> <li>▪ Los plazos se podrían ajustar a las necesidades de implementación de las propuestas de PPP</li> <li>▪ Enfocarían y facilitarían las EIA posteriores</li> </ul>

**Tabla 1-2 (Continuación):** Limitaciones de la EIA y aportes de la EAE

Elementos	Limitaciones	EAE
Alternativas	<p>Tiene una limitada consideración de alternativas debido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de una legislación rigurosa de EIA, causando la presencia de alternativas imposibles de implementar,</li> <li>▪ Las alternativas se reducen a alternativas de localización, pues la actividad tiene unas características espaciales definidas</li> </ul> <p>En el proyecto individual ya muchos detalles han sido concretados de manera irreversible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En fases más estratégicas y superiores la EAE puede identificar un número mayor de alternativas.</li> <li>▪ Puede ponerlas a consideración e, incluso, proponer la alternativa cero.</li> </ul>
Impactos globales	<p>En la fase de EIA ya no es posible poner a consideración los impactos globales debido a ser un instrumento enfocado en pequeñas decisiones, las cuales en suma van contribuyendo a impactos más grandes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propone un marco más amplio de análisis</li> <li>▪ Puede estar orientada desde niveles más globales</li> <li>▪ Integración en los problemas globales en niveles superiores del quehacer político</li> </ul>
Integración ambiental con factores económicos y sociales	<p>No puede integrar factores ambientales con aquellos económicos y sociales debido a que se concentra en proyectos individuales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Puede integrar en los niveles de toma de decisiones factores ambientales</li> <li>▪ Bajo el marco de la EAE pueden integrarse y trabajar de manera articulada</li> <li>▪ La efectividad de estos instrumentos es mayor al estar integrada y sumada</li> </ul>

Fuente: adaptado de Oñate, et al. (2002)

Las limitaciones de la EIA, a las cuales se hace referencia en la Tabla 1-2, se relacionan de manera particular con el campo de acción que se le ha dado a este instrumento. Cuando se le ha destinado a la evaluación ambiental, únicamente, de proyectos individuales y específicos, parte de las limitaciones enunciadas aparecen y/o se profundizan, pues su campo de acción se reduce y las posibles potencialidades del

instrumento quedan limitadas. Por estos motivos, la EAE se puede considerar, no solo como un instrumento de evaluación, sino además como un esfuerzo por solventar esas limitaciones ampliando su campo de acción reutilizando el modelo de la EIA.

En un trabajo realizado por Gómez (2010), sobre la EAE y los planes de ordenamiento territorial en Colombia, se proponen dos modelos básicos que exponen los procedimientos generales de la EAE (Gómez, 2010). El primer modelo considera que atiende a los parámetros clásicos de la EIA utilizada en Colombia y, así mismo, supone la existencia de un borrador de PPP al cual se le haría la evaluación. Esto implica un mayor tiempo, pues no se desarrolla de manera paralela a la formulación del PPP sino implicaría un plazo de tiempo específico para hacerle la evaluación a la propuesta o borrador que se tenga. Por otro lado, el segundo modelo, está integrado al proceso de planificación, es decir, su desarrollo es simultáneo y articulado al diseño y formulación PPP, lo cual permite una integración más estrecha de la EAE en estos niveles de decisión (Gómez, 2010).

### **1.3 Metodologías de la EAE**

Como se ha enunciado en los apartados anteriores, existen múltiples interpretaciones y propuestas metodológicas sobre la EAE, así como los lugares donde se ha implementado. Para algunos autores las diferencias entre las definiciones y metodologías se relacionan con la centralidad que toma, por un lado, los impactos ambientales y, por otro, el proceso de decisión (Jiliberto, 2015), lo cual eleva, o no, el factor los niveles de integralidad ambiental y, aproximándose, a la determinación de los enfoques y aportes al desarrollo sostenible (Sadler, y otros, 2012). Otro factor que diferencia las propuestas metodológicas es el nivel de integralidad que la EAE tiene dentro de la formulación de PPP.

Sin importar los factores o fundamentos que diferencian las definiciones y metodologías de la EAE, este constante debate es innato pues, así esté legislada o no, se encuentra en algún nivel, alto o bajo, de decisión política. Igualmente, al constituirse como una herramienta adaptable a la PPP, así como, su entorno y sector de aplicación, estará en constante transformación. Son amplios y rigurosos los esfuerzos por determinar las fases para su implementación, por lo cual una presentación de todas las metodologías

extralimitaría el propósito del presente trabajo; sin embargo, se procura retomar una propuesta general hecha por Oñate et al. (2002).

En la Tabla 1-3 comparativa se presentan las fases propuestas por Oñate et al (2002) y por la guía del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. En la guía propuesta por él, resultado de un trabajo conjunto con entidades públicas, privadas y de educación superior de España y Colombia, se propone una metodología de la EAE dirigida hacia planes y programas y se integra plenamente con su formulación, “llegando incluso a determinar productos de la EAE a constituir productos propios del plan” (Herrera & Bonilla, 2009).

**Tabla 1-2:** Cuadro compartido modelos de EAE

<b>Fases</b>	<b>Modelo general de la EAE (Oñate et al. 2002)</b>	<b>Guía práctica para formular Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia</b>
<b>Fase 0</b>	<b>Fase preliminar</b>	
<b>Descripción</b>	Determinar la importancia de someter la PPP a una EAE, pre-diagnóstico de los efectos significativos y planteamiento metodológico.	
<b>Fase 1</b>	<b>Análisis del PPP</b>	<b>Marco ambiental estratégico</b>
<b>Descripción</b>	Identificar las líneas fundamentales del diagnóstico que soporta el PPP, objetivos del PPP, propuestas diseñadas para alcanzar los objetivos y alternativas al diseño actual del PPP.	Establecimiento de las bases del Plan y del contenido del Documento del Marco Ambiental Estratégico.

**Tabla 1-3 (Continuación):** Cuadro compartido modelos de EAE

<b>Fases</b>	<b>Modelo general de la EAE (Oñate et al. 2002)</b>	<b>Guía práctica para formular Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia</b>
<b>Fase 2</b>	<b>Análisis del Territorio</b>	<b>Alcance de la EAE</b>
<b>Descripción</b>	Definición del ámbito o escala y el análisis territorial.	Determinación del alcance de la EAE, elaboración del documento marco de la EAE, consultas con los agentes, consensuar el documento y comunicación.
<b>Fase 3</b>	<b>Evaluación de los objetivos del PPP</b>	<b>Modelo de Evaluación Ambiental</b>
<b>Descripción</b>	Evaluación de los objetivos a la luz de las propuestas previamente realizadas.	Definición del modelo de EAE y elaboración de las herramientas de evaluación y análisis y sistema de información de la EAE.
<b>Fase 4</b>	<b>Identificación y diagnóstico de los efectos del PPP</b>	<b>Análisis y diagnóstico ambiental</b>
<b>Descripción</b>	Comparación de dos situaciones: i, situación actual y posible evolución en ausencia del PPP; y ii, evaluación del territorio a la luz de las propuestas.	Análisis y diagnóstico ambiental de la situación actual, realización de consultas con los agentes, comunicación, definición de objetivos ambientales operativos.
<b>Fase 5</b>	<b>Medidas y recomendaciones de la EAE</b>	<b>Evaluación Ambiental Alternativa</b>
<b>Descripción</b>	Formación de medidas y recomendaciones que se enfocan en el análisis de potenciales efectos o impactos.	Evaluación ambiental de opciones a nivel de objetivos, de opciones estratégicas y operativas, consultas a los agentes, comunicación y evaluación de las recomendaciones
<b>Fase 6</b>	<b>Diseño de sistema de seguimiento</b>	<b>Fases de prevención y seguimiento</b>
<b>Descripción</b>	Mecanismos de monitoreo y seguimiento para la inclusión de medidas y recomendaciones, así como de impactos y efectos del PPP.	Identificación de instrumentos de gestión ambiental directa y elaboración de medidas de seguimiento de la opción seleccionada a nivel operativo.

**Tabla 1-3 (Continuación):** Cuadro compartido modelos de EAE

<b>Fases</b>	<b>Modelo general de la EAE (Oñate et al. 2002)</b>	<b>Guía práctica para formular Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia</b>
<b>Fase 7</b>	<b>Participación pública efectiva</b>	<b>Fase de elaboración y consultas de informes finales</b>
<b>Descripción</b>	Elemento transversal a todo el proceso de EAE.	Elaboración del informe de la EAE que dé cuenta de la incorporación de la dimensión ambiental, consulta con agente, comunicación, elaboración del informe resumen.

Fuente: adaptado de Oñate et al. (2002) y Herrera & Bonilla (2009)

Estas dos propuestas metodológicas tienen amplias similitudes, pero se diferencian profundamente en la integración que Oñate et al. (2002) realiza al proponer una ‘fase 0’ o una ‘fase preliminar’, donde se pueden ubicar debates a un nivel más alto de decisión de los PPP. Estos modelos no atienden a marcos legislativos o procedimiento administrativos ya fijados, sino que se centran en el proceso de análisis subyacente y se enfoca en una visión más amplia del conjunto.

El presente trabajo se enfoca en la fase preliminar propuesta por Oñate et al. (2002), de donde se retomarán los elementos estructurales para la lectura del proceso de restitución de tierras. Esto se debe principalmente a que el presente trabajo no se centra en la aplicación de una metodología específica de EAE, sino en aportar insumos de análisis a la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, desde la Evaluación Ambiental Estratégica, para contribuir a una Reparación Transformadora a través de la formulación de una herramienta particular de análisis del entorno que integra condiciones ambientales al proceso. A continuación, se presenta el modelo metodológico general, específicamente, ampliando lo correspondiente a la Fase 0 y enunciando ideas puntuales de las siguientes fases, con el objetivo de vislumbrar un panorama sucinto de la guía de implementación.

### 1.3.1 Modelo metodológico general de la EAE

Según los autores, este modelo metodológico parte de tres objetivos principales de la EAE; más uno que se propone añadir y no tomarlo de manera separada, como lo hicieron los autores. A saber, los objetivos son:

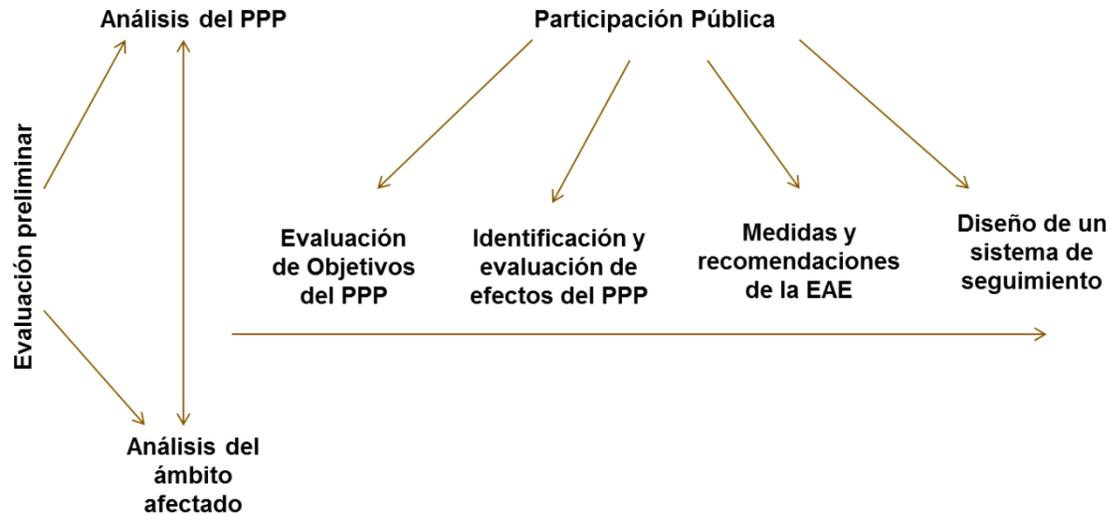
- i. Elaborar un diagnóstico de los efectos ambientales del PPP para abordar una decisión sobre su aceptabilidad de la manera como está planteada.
- ii. Proponer medidas y recomendaciones necesarias para integrar efectivamente las dimensiones ambientales en el ejercicio de formulación del PPP.
- iii. Diseñar un sistema de seguimiento para vigilancia y adopción de medidas complementarias, sea el caso.
- iv. Garantizar que las conclusiones de la EAE atiendan a las prioridades de integración ambiental que la sociedad ha reclamado, mediante la participación pública y efectiva a lo largo del proceso.

Teniendo en cuenta estos objetivos, se formula una metodología general que, según Oñate, et al, (2002) puede ser relacionada con cualquier modelo de EAE y, al mismo tiempo, ofrece una comprensión general del contenido de una EAE. La propuesta ofrece siete fases, las cuales comprenden los elementos centrales que guían una metodología general de la EAE y se observan en la Figura 1-3.

- i. Análisis del PPP (considerando su contexto administrativo y sociopolítico relacionado)
- ii. Análisis del territorio (considerando las prioridades de la conservación y desarrollo sostenible del mismo)
- iii. Evaluación de los objetivos del PPP
- iv. Identificación y diagnóstico de los efectos del PPP
- v. Adopción de las medidas y recomendaciones necesarias para integrar ambientalmente el PPP
- vi. Diseño de un sistema de seguimiento para controlar si la evolución real del PPP y de sus efectos se ajusta a lo previsto en la evaluación
- vii. Participación pública efectiva, a lo largo de todas las fases

Antes de iniciar con las fases enunciadas, los autores proponen la realización de una evaluación preliminar que afectará profundamente el devenir de la EAE, pues en esta se determinará el ¿por qué? y ¿cómo?

**Figura 1-3:** Esquema Metodológico Simplificado de la EAE



Fuente: Oñate et al., (2002)

Cada de una de las fases se propone responder preguntas o alcanzar objetivos específicos.

### **Fase preliminar**

La fase preliminar supone responder a dos preguntas que construyen una EAE previa, que a su vez desemboca en un planteamiento metodológico cómo guía de todo el proceso cómo se observa en la Tabla 1-4.

**Tabla 1-3:** Limitaciones de la EIA y aportes de la EAE

<b>Evaluación preliminar</b>	¿Es necesario someter el PPP a evaluación?	Analizar el significado global de los efectos negativos y positivos del PPP	<b>Una EAE previa</b>	Un análisis preliminar de: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La PPP</li> <li>▪ El ámbito en el que éste se aplica</li> <li>▪ Efectos</li> </ul>	<b>Planteamiento metodológico</b>	¿Cómo va a hacerse la evaluación?
	¿Cuáles deben ser los aspectos relevantes de la evaluación?	Pre-diagnóstico de los efectos significativos				Ajustes metodológicos para cada caso concreto de evaluación

Fuente: adaptado de Oñate, et al., (2002)

La evaluación preliminar implica difíciles retos por solventar, pues requiere determinar el alcance y pertinencia de realización de la EAE en un momento donde la información es escasa. Por este motivo, el análisis cualitativo a partir de las opiniones de expertos y agentes sociales, así como las prioridades de la administración ambiental, adquieren un importante peso en esta fase. El análisis de la pertinencia y alcance de la EAE se asemeja a una EIA previa que incluye un análisis preliminar del PPP y el ámbito territorial implicado, esto con el objetivo de proponer la metodología de la evaluación y las técnicas a utilizar en cada fase posterior (Oñate et al., 2002).

Determinar la pertinencia de someter una EAE es una decisión con profundos impactos negativos y positivos, pues se pueden presentar dos situaciones extremas: uno, si son muchos los PPP evaluados se puede generar una sobrecarga administrativa que deriva en proceso más lentos y costosos; y, dos, si son pocos los PPP escogidos para este tema, se pueden obviar algunos de estos con efectos ambientales significativos. Sin embargo, el eje central de la decisión de realizar una EAE a determinado PPP es la incidencia de los impactos ambientales previsibles (Oñate et al., 2002).

Según los autores de este modelo metodológico general de la EAE, se pueden identificar tres modalidades para seleccionar si un PPP va a ser evaluado. Las modalidades se derivan de la existencia de una normatividad o no, que pueda dar luces al respecto

- i. En algunos Estados existen listas de tipos de PPP y criterios para tener en cuenta, lo cual genera una obligatoriedad a la EAE, de acuerdo con los tipos y criterios en las listas, sin tener en cuenta su magnitud o ámbito territorial.
- ii. La realización de una EAE también puede derivarse de una determinación discrecional donde las consideraciones derivadas de la participación pública, de expertos o del conocimiento acumulado por diversas experiencias de evaluación, adquieren un gran peso para determinar la aplicación de la EAE. Igualmente, acudir a la normatividad ambiental también sería recomendable. Esta modalidad puede generar profundos problemas políticos y administrativos, pues se debe evitar que la EAE sea vista como un obstáculo y, a su vez, la entidad encargada de tomar la determinación sobre la aplicación de la EAE debe tener el conocimiento y los medios adecuados para tomar esta decisión.
- iii. Existen otros mecanismos intermedios o mixtos que incluyen una lista específica del tipo de PPP que sería evaluado y, al mismo tiempo, tiene unos criterios que, dependiendo de las características del PPP y su ámbito territorial, se evaluaría o no.

Además de la pertinencia de la EAE en un PPP, esta fase incluye la determinación sobre el alcance, cuyo fin es: establecer los objetos estratégicos a ser abordados y delimitar el ámbito, objetivos, métodos y contenidos de la EAE. Este elemento está profundamente atado con la selección de iniciativas a evaluar, pues arroja elementos claves, como los potenciales impactos ambientales, lo cual puede incidir en el proceso (Oñate et al., 2002).

Estos elementos estratégicos identificados pueden ser impactos directos del PPP o un problema general a solucionar. El propósito es que “se traduzcan en recursos sociales, económicos, y biofísicos, que proporcionen oportunidades para favorecer o limitar el desarrollo humano” (Oñate et al., 2002). La determinación del alcance, igualmente,

favorece la eficiencia del proceso al optimizar la información y definir el enfoque de la evaluación.

### **Análisis de PPP**

El contenido del PPP se estudia a la luz de los posibles efectos ambientales y, como mínimo, procura identificar y especificar cuatro elementos:

- i. Las líneas fundamentales del diagnóstico que soporta el PPP.
- ii. Los objetivos del PPP.
- iii. Las propuestas diseñadas para alcanzar los objetivos del PPP.
- iv. Las alternativas al diseño actual del PPP.

Este análisis propuesto no debe desconocer el contexto en el cual está enmarcada la formulación del PPP, pues existen otros PPP, debates y estudios que determinan los enfoques y objetivos del PPP a evaluar. Así mismo, constituyen el marco normativo y político que lo soportan y, además, argumenta su formulación. En la Tabla 1-5 se resumen los aspectos que adquieren una relevancia importante para el desarrollo de la fase y cuyos aportes se enfocan en elementos técnicos, metodológicos y estratégicos para el desarrollo de momentos posteriores de la EAE.

**Tabla 1-4:** Análisis de PPP

<b>Aspectos</b>	<b>Implicaciones metodológicas</b>	<b>Aportes</b>
Sistemático y completo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incluir todos los aspectos del PPP, inclusive las alternativas</li> <li>▪ Los documentos de la evaluación deben incluir las principales determinaciones del PPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Producción de un documento autónomo y comprensible sin acudir a la lectura del PPP propuesto</li> <li>▪ Facilitar la fase de identificación de impactos</li> </ul>

**Tabla 1-5 (Continuación):** Análisis de PPP

Aspectos	Implicaciones metodológicas	Aportes
Identificación de aspectos estratégicos atendiendo a la evaluación de efectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las actuaciones con efectos similares permiten un tratamiento conjunto</li> <li>▪ Las actuaciones con efectos contrarios implican un tratamiento diferenciado</li> </ul>	
Contexto económico, político, administrativo y social	Diagnóstico de otros PPP, criterios y directrices de ámbitos superiores	

Fuente: adaptado de Oñate et al., (2002)

Para la culminación de esta fase se espera la recomposición y sistematización de toda la información pertinente para la evaluación posterior de los efectos ambientales del PPP (Oñate et al, 2002).

### **Análisis del Ámbito Afectado**

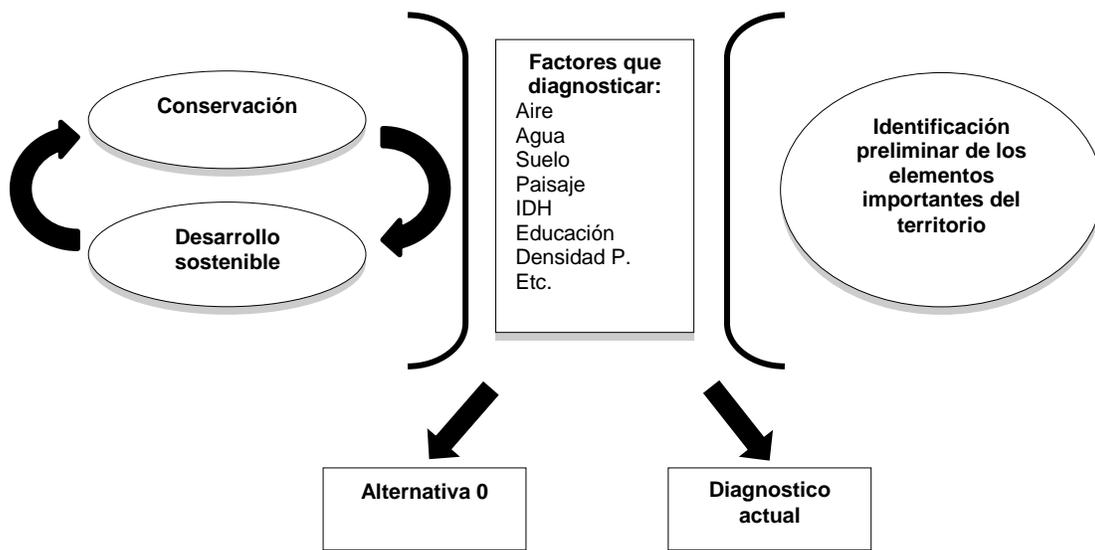
El análisis del ámbito afectado por el PPP tiene un doble objetivo: la definición del ámbito o escala y el análisis territorial. Se proponen dos maneras diferentes abordarlo, lo cual determina la ruta a tomar y las prioridades territoriales pertinentes para tener en cuenta en esta fase (Oñate, et al., 2002). A saber:

- Conservación de los recursos naturales: prima los factores ambientales, las comunidades bióticas y el objetivo de la biodiversidad.
- Desarrollo sostenible: incorpora elementos económicos y sociales en su interacción con el ambiente.

Igualmente, se incluye un análisis de las pequeñas decisiones de los agentes sociales que pueden tener consecuencias en escalas espaciales grandes. Lo anterior, se presenta de manera gráfica en la Figura 1-4 (Oñate, et al., 2002).

Paralelamente, se propone estudiar las estrategias existentes de conservación para evaluar el nivel de compatibilidad entre estas y el PPP. Así mismo, se incluye el análisis de la interconexión de una serie de procesos para tener en cuenta los posibles impactos indirectos que no estarían conectados con el PPP (Oñate et al., 2002).

**Figura 1-4:** Análisis del Ámbito Afectado



Fuente: Oñate et al., (2002)

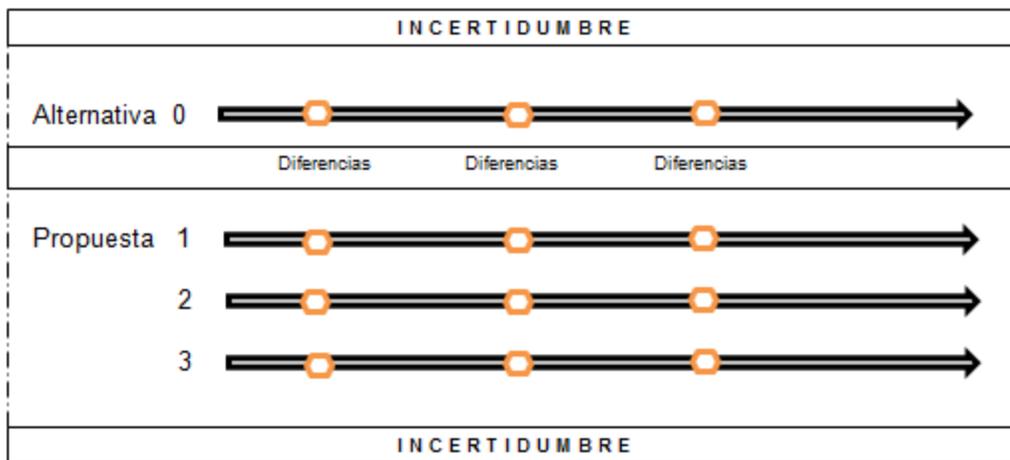
La definición del ámbito es uno de los principales retos que solventa una EAE al tener que balancear la rigurosidad de la evaluación y los esfuerzos enfocados a estas.

### **Identificación y evaluación de los efectos del PPP**

La identificación y evaluación de los efectos del PPP, y sus alternativas, es la fase central de la EAE. La comparación de dos situaciones es el centro de la identificación y evaluación. La primera de estas hace referencia lo conocido como 'Alternativa 0', lo cual

expresa “la situación actual y su posible evolución en ausencia del PPP, e interpretar la naturaleza y significado de sus efectos.” (Oñate et al., 2002). La otra situación para comparación es la evaluación del territorio a la luz de las propuestas o alternativas del PPP, así como sus objetivos planteados. Esto se presenta en la Figura 1-5.

**Figura 1-5:** Análisis de los efectos del PPP



Fuente: Oñate et al, (2002)

En esta fase se realiza la estimación de las diferencias entre cada una de las situaciones y la interpretación de la comparación en perspectiva de la calidad ambiental. Así mismo se aborda una evaluación global de la coherencia del PPP, interna y externa, y una evaluación de los tipos de efectos generados por las propuestas, agregación y superposición de factores (Oñate et al., 2002).

### **Medidas y recomendaciones de la EAE: Diseño de un sistema de seguimiento**

La formulación de medidas y recomendaciones, a partir de la EAE, para la adecuación de medidas, su aceptación o rechazo, refleja la utilidad de la implementación de este proceso. En caso de que se detecten efectos ambientales potencialmente negativos, lo cual reduce la aceptabilidad del PPP y su posible implementación, la EAE propone nuevos elementos y recursos a los cuales acudir para mejorar las medidas y reducir los efectos negativos. Esto puede influenciar en los tomadores de decisión y favorecer la

viabilidad política y administrativa del PPP. En la Tabla 1-6 se presenta una propuesta de mejoras realizadas en el marco de esta metodología analizada.

**Tabla 1-5:** Naturaleza de los tipos de mejoras propuestas por la EAE

Mejoras	Naturaleza
Plantear adecuaciones a diferentes niveles	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inclusión de una variable ambiental en los objetivos</li> <li>▪ Adecuación ambiental de las propuestas</li> <li>▪ Introducción de criterios de diseño de medidas correctoras a los proyectos individuales futuros</li> </ul>
Nuevas adecuaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rechazar actuaciones</li> <li>▪ Introducir modificaciones que afecten su localización, tecnología y dimensiones</li> <li>▪ Nuevas adecuaciones al momento de la ejecución</li> </ul>
Actuación positiva y negativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regularizando la medida</li> <li>▪ Rechazando la ejecución de la medida</li> </ul>
Sistema de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reducción de la incertidumbre y formulación de medidas condicionadas a la superación de umbrales de aceptación</li> </ul>

Fuente: adaptado de Oñate et al. (2002)

El sistema de seguimiento es uno de los elementos más importantes, pues permite reducir la incertidumbre de una evaluación fundamentada en situaciones e impactos potenciales, pues permite monitorear la pertinencia de las recomendaciones y adecuaciones propuestas, así como, alerta sobre la necesidad de adoptar medidas adicionales. Igualmente, permite el análisis de posibles incorporaciones de las medidas al proceso de planificación (Oñate et al., 2002).

### **Participación pública efectiva**

En el modelo metodológico general propuesto por Oñate et al., (2002), el cual se puede articular en gran parte a cualquier otro modelo de EAE, señala a lo largo de todo el proceso uno de los elementos más importantes de esta herramienta: la participación pública. Con esto se busca tener en cuenta la percepción ciudadana en la identificación de impactos, tener un sistema de consulta, incorporar al sistema de seguimiento los factores que generen preocupación en la población y tener en cuenta las

consideraciones, generadas a partir del sistema de consulta, en el diseño de las medidas complementarias y recomendaciones.

Las tareas construyen un sistema permanente y prolongado, que recibe la información y genera importantes impactos en el estudio y análisis de diversos elementos que componen la EAE.

La participación tiene importantes efectos positivos a nivel político, pues puede generar sentimientos de pertenencia con los temas tratados en el PPP, legitimar las decisiones tomadas en este marco, controlar el ejercicio de formulación de PPP para evitar situaciones de corrupción, eleva los niveles de participación pública y reduce la incertidumbre de la ejecución del PPP, entre otros.

## **1.4 Organización de la lectura de la Restitución de Tierras desde la EAE**

Como se enunció en apartados anteriores, el objetivo del presente trabajo es realizar una lectura de la Restitución de Tierras retomando algunos elementos de la EAE para aportar a la reparación transformadora. Para esta lectura se retoman elementos de la 'fase preliminar' o 'fase 0' propuesta por Oñate et al. (2002) en su modelo general de la EAE y, al mismo tiempo, se agregarán otros elementos enfocados en trascender de un análisis de impactos (modelo basado en la EIA), a engranar el PPP en una lógica de construcción de paz, transformación social y desarrollo sostenible.

La estructura propuesta es:

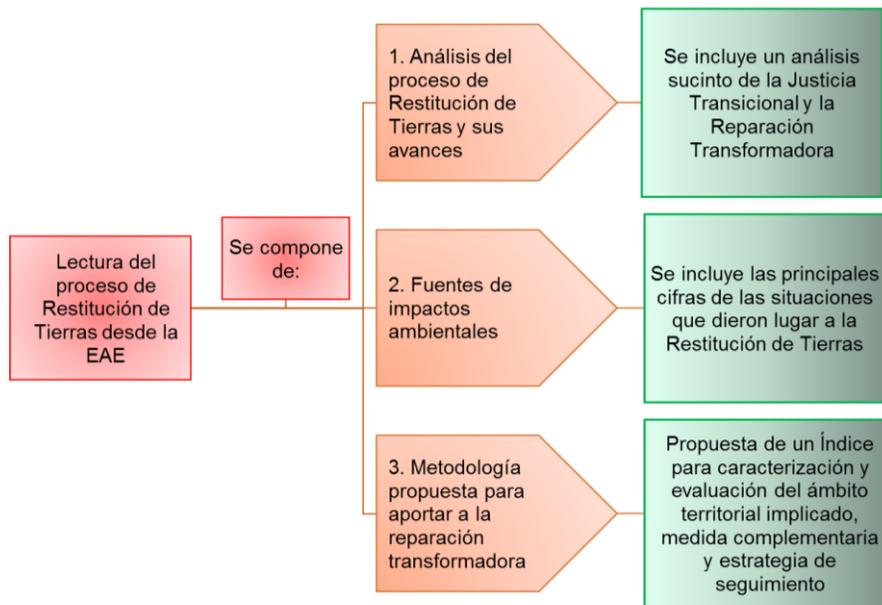
- i. Análisis del proceso de Restitución de Tierras y sus avances
- ii. Efectos del despojo y restitución de tierras
- iii. Metodología propuesta para aportar a la reparación transformadora

Se seleccionan algunos de los elementos de la 'fase preliminar' de Oñate et a. (2002) porque permite hacer una lectura general, basados en el análisis preliminar antes

expuesto, y así mismo un análisis del ámbito territorial implicado, lo cual se relaciona profundamente con la metodología que se propondrá al final del ejercicio. A modo de respuesta a una de las preguntas de la Figura 1-4. ¿es necesario someter el PPP a la evaluación?, se presentarán de manera general efectos del despojo y restitución de tierras.

Se agrega a esta propuesta, el debate sobre la reparación transformadora para incluir un análisis de enfoque de transición a la paz y mostrar cómo se engrana con los objetivos de cierre de brechas y reducción de la desigualdad de manera sostenible. En la Figura 1-7 se observa de manera gráfica esta propuesta. Los recuadros naranjas son las fases por utilizar en el presente trabajo y en verde los aportes que se integran.

**Figura 1-6:** Estructura de la lectura del proceso de Restitución de Tierras desde la EAE



Fuente: Elaboración propia

La aplicación de una EAE al proceso de Restitución de Tierras conlleva unas importantes limitantes: primero, las EAE tienen una temporalidad específica para su utilización, la cual es antes de la implementación del PPP y para este caso no se cumple este requisito; segundo, al implicar un proceso fundamentado en la garantía del Estado en el respeto y protección de los derechos humanos, se puede llegar a considerar que esto prima sobre la inclusión de factores ambientales y desarrollo sostenible, sin llegar a implicar demoras en el proceso. Tercero, la realización de una EAE implica un equipo de trabajo multidisciplinario y experto sobre cada uno de los temas, por lo cual se acude a la fase 0.

Para este trabajo, sólo se acuden a las fases antes mencionadas con el objetivo de acercar a la EAE a un proceso en el marco de la Justicia Transicional y aportar nuevos elementos de análisis para la restitución de tierras y la reparación transformadora. En la última fase se concreta el aporte central de la lectura propuesta, el cual es el Índice de Condiciones de Favorabilidad Ambiental para la Restitución (ICFAR) y un ejemplo de su utilización.

## **2. Análisis del proceso de Restitución de Tierras y sus avances**

Con la promulgación de la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado buscó garantizar los derechos a la justicia, verdad, reparación y no repetición de quienes sufrieron daños, después del 01 de enero de 1985, como consecuencia de violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos o infracciones al Derechos Internacional Humanitario, con ocasión del conflicto armado interno. Igualmente, con esta Ley se aspiró a la creación de diálogos y espacios de reconciliación nacional (Congreso de la República de Colombia, 2011; Gómez, Barbosa, & Rojas, 2015).

Fue el primer acto legislativo colombiano en posicionarse dentro de un marco de justicia transicional, donde define esta como un conjunto de procesos y mecanismos, judiciales o extrajudiciales, enfocada en: la rendición de cuentas de quienes cometieron hechos victimizantes; satisfacer los derechos de las víctimas; y, generar las reformas institucionales necesarias para garantizar la no repetición de los hechos y la desarticulación de organizaciones armadas ilegales. Esto con “el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.” (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Desde una perspectiva holista, Uprimny y Saffon (2009), proponen que la justicia transicional “[...] hace referencia a aquellos procesos transicionales mediante los cuales se llevan a cabo transformaciones radicales de un orden social y político determinado, que enfrentan la necesidad de equilibrar las exigencias de paz y justicia”. Lo anterior, parte de comprender que los conflictos armados, las violaciones de derechos humanos y la fragmentación institucional, tienen múltiples causas, por lo cual estaría más acorde a la

realidad, formular e implementar en conjunto y de manera interdependiente, estrategias para la transición desde una perspectiva holística (López, González, & Errandonea, 2011).

En el Artículo 1° de la Ley 1448, se fija como objetivo central el establecer medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, de víctimas del conflicto armado para garantizar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición (Ley 1448, 2011). En esta ley se incluye el objetivo de recomponer el tejido social roto por años de violaciones e infracciones, adoptando medidas efectivas en favor de las víctimas (Marulanda Mürrle & Moya Riveros, 2012).

En el Artículo 3, sobre la noción de víctima, la Ley reconoce la existencia de un conflicto armado interno, y se consideran víctimas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos (Ley 1448, 2011).

El derecho a la reparación, como se establece en la Ley, fija una serie de características y medidas que constituyen el proyecto, como dice Rettberg, quien retoma un estudio de la Universidad de Harvard del 2014, más ambicioso, generoso y complejo a nivel mundial (Retteber, 2015). Desde su denominación se retoma el adjetivo “integral”, en concordancia con el Artículo 1, sobre el objeto de la Ley, donde se propone el establecimiento de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, lo cual refuerza un modelo de reparación de amplio espectro como respuesta del Estado por los daños causados con ocasión al conflicto armado.

Según la sentencia de la Corte Constitucional, SU-254/13, la jurisprudencia de esa jurisdicción ha fijado ciertos parámetros y estándares constitucionales, en concordancia con las normas y sentencias internacionales, en cuanto al derecho a la reparación. Entre esos establece que la integralidad se deriva de la adopción de “[...] distintas medidas determinadas no sólo por la justicia distributiva sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los

derechos fundamentales de las víctimas” (Sentencia SU-254, 2013). Enmarcada en esa integralidad, se establece una reparación “[...] adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva [...]” (Ley 1448, 2011). Mediante los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 se adoptan medidas en materia de reconocimiento de víctimas pertenecientes a pueblo indígenas, ROM o gitano y a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

## 2.1 Restitución de Tierras

Cuando se promulgó de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado colombiano ratificó el compromiso de favorecer el retorno de la población desplazada a sus tierras como elemento para la reparación integral (Marulanda & Moya, 2012). La restitución, como una de las medidas de reparación integral, están dirigidas a devolver a las víctimas a las condiciones previas antes de sufrir hechos victimizantes y a mejorar su situación socioeconómica y restituir sus derechos.

En el Artículo 28 de dicha Ley, se comprende como noveno derecho de las víctimas “[...] la restitución de la tierra si hubiera sido despojada de ella, en los términos de la presente ley [...]” (Ley 1448, 2011). La obligación del Estado a restituir a quienes fueron víctimas de despojo y desplazamiento también constituye un derecho fundamental, al igual que la reparación integral, pues este comprende, como lo afirma la Corte Constitucional en la Sentencia T-821 de 2007 y lo retoma en la Sentencia T-085 de 2009, “el derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma” (Sentencia T-085, 2009). Así mismo, la salvaguarda del lugar de residencia de quien fue víctima de desplazamiento ha de ser la primera medida a adoptar por parte del Estado (Sentencia T-085, 2009).

En el Título IV se establecen las generalidades sobre la Restitución de Tierras y de Vivienda a quienes fueron víctimas de abandono o desalojo forzado posterior al 1 de enero de 1991. Las víctimas de estos hechos pueden solicitar la restitución jurídica del mismo predio, reubicación en uno con características similares, o solicitar una compensación monetaria si no se puede dar la restitución (Ley 1448, 2011).

En la situación de posesión de baldíos, la norma también promulga que se adjudicará el derecho de propiedad en favor de quien ejercía su explotación económica “si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación” (Ley 1448, 2011). El acompañamiento pos-restitución hace parte de la reparación integral, y se debe propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas, que el retorno o reubicación se debe dar en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad y debe prevalecer los derechos de las víctimas que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido con los bienes de dónde fueron despojados (Ley 1448, 2011). Por otro lado, se da la posibilidad de celebrar un contrato entre los beneficiarios de la restitución y el opositor, si este último estuviera desarrollando proyectos agroindustriales en el predio (Ley 1448, 2011).

La especial protección de los derechos de reubicación y restitución de tierras a la población desplazada, según la Corte Constitucional, tiene una gran importancia puesto que el principal efecto del despojo y desplazamiento es el desarraigo y abandono de la propiedad, lo cual implica una imposibilidad del ejercicio de su derecho de explotación de la tierra como fuente de estabilidad social, laboral, económica y familiar (Sentencia C-715, 2012).

En Sentencias anteriores ya la Corte se había pronunciado sobre la implementación de programas relacionados con “proyectos productivos (...) fomento a la microempresa (...) atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad (...) planes de empleo urbano” (Sentencia C-715, 2012). Esto se deriva de la búsqueda de generar condiciones de sostenibilidad económica y social en el proceso.

## 2.1 Avance del proceso de Restitución de Tierras

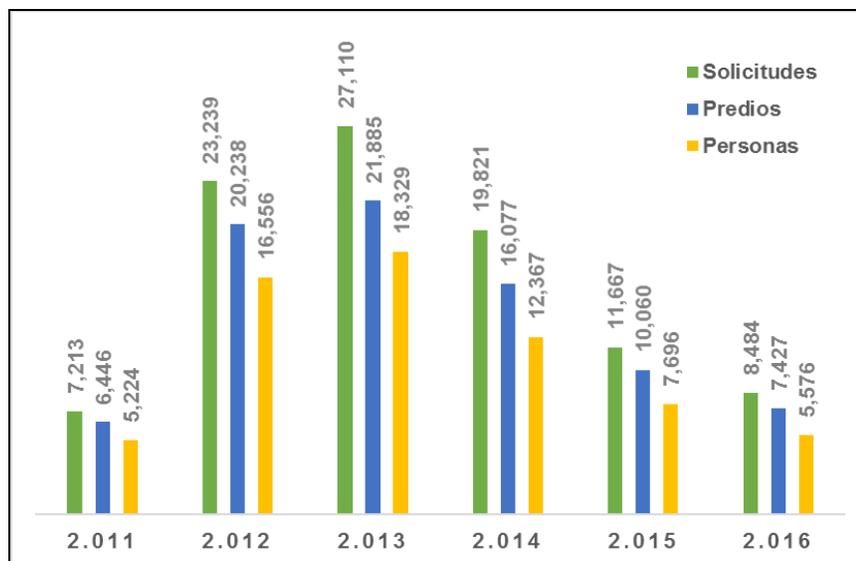
El procedimiento legal para restituir y formalizar la propiedad de la tierra de quienes fueron víctimas de despojo y abandono forzado, creado en la Ley 1448, está compuesto por dos etapas, una administrativa y, la otra, de carácter judicial (Ley 1448, 2011; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).

El carácter administrativo del proceso se llevará a cabo ante la UDEGRTD, la cual se encarga de la focalización de los predios a restituir y la certificación de la inscripción del bien ante el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Surtida esta etapa, y con la certificación, la víctima acudirá a las instancias judiciales. La demanda de solicitud de restitución y formalización de propiedad del predio podrá ser presentada, ante los Jueces y Magistrados competentes, por la víctima, su apoderado o la URT. Las autoridades judiciales estudiarán la demanda para establecer si es admitida, inadmitida o rechazada. Admitida la demanda se hace el Traslado de la Solicitud para publicitar el inicio del proceso judicial, especialmente, para quienes figuran con titularidad del predio y no hayan intervenido hasta el momento.

Finalmente, la autoridad judicial competente profiere un fallo de la solicitud en un plazo no mayor a cuatro meses, donde se da una solución de fondo teniendo en cuenta todos los hechos y pruebas. En este fallo se establece la posesión u ocupación de la propiedad y las compensaciones de ser un caso con opositor de buena fe (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).

Sobre el proceso de Restitución de Tierras se acude a dos principales fuentes: Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente RTDAF y sistema de información geográfica de UAEGRTD. Con corte 1 de noviembre de 2016, según el reporte del RTDAF se han presentado 97,534 solicitudes de restitución, por 82,133 predios, lo cual cobija a 65,748 personas entre el 2011 y 2016 (Figura 2-2).

**Gráfica 2-1:** Número de solicitudes, predios y personas por año de presentación de la solicitud de inscripción al RTDAF

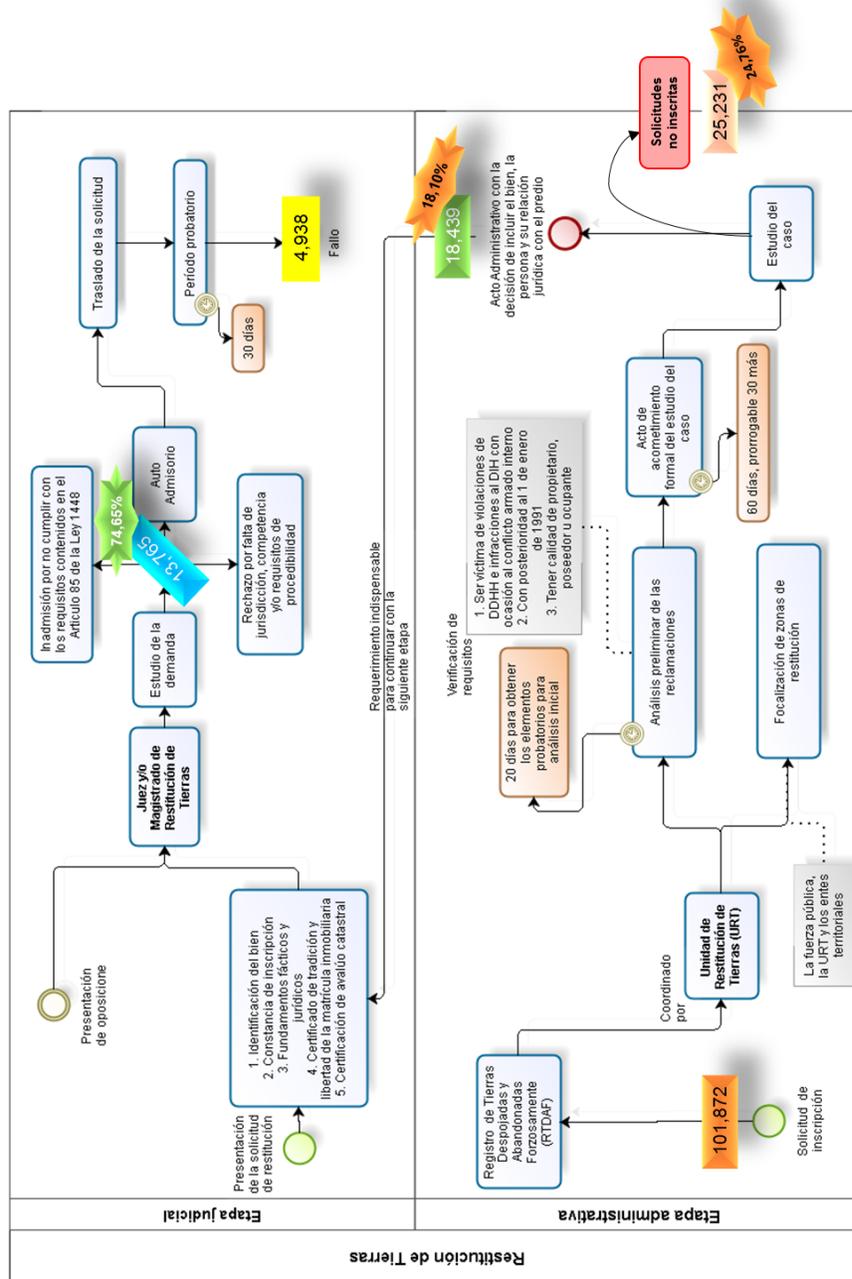


Fuente: elaboración propia a partir de Registro Único de Víctimas (2017)

Según el reporte de la UAEGRTD con fecha de corte 15 de marzo de 2017, se han presentado 101,838 solicitudes de inscripción:

- 43,661 de estas solicitudes ya pasaron por trámite administrativo, de las cuales 18,439 están inscritas ante el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y 25,222 no, por lo cual no pueden pasar a la etapa judicial y se consideran un proceso finalizado.
- 13,766 se encuentran ante Jueces de Restitución de Tierras.
- 4,974 se resolvieron en 2,410 sentencias que, en los casos de favorabilidad: ordena la restitución 3,916 predios; benefician a 27,183 personas; y cobijan 197,865 hectáreas (Registro Único de Víctimas, 2017).

Figura 2-1: Diagrama de flujo sobre proceso de restitución de tierras con datos



Fuente: Elaboración propia a partir de Unidad de Restitución de Tierras (2017)

Teniendo en cuenta el reporte de la Unidad del año 2014, recopilado por el CNMH, esto representa el 5.82% del total de las estimaciones de hectáreas abandonadas o despojadas en Colombia, pasado seis años de la proclamación de la Ley de Víctimas y

Restitución de Tierras. Las cifras cambian en los registros públicos del UAEGRTD en su sistema de información geográfica, pues tienen fecha de corte 21 de marzo de 2017. Según esta fuente se reporta un total de 101,872 solicitudes recibidas por la Unidad, de las cuales:

- 18,439 solicitudes inscritas en el RTDAF
- 25,231 no inscritas
- 13,765 en demanda
- 4,938 resuelta sentencia.

El total de casos de restitución finalizados, no inscritos más resueltos en sentencias, serían 30,169. La información del Registro en dos filtros diferentes cambia minúsculamente, pero da cuenta de las dificultades de mantener una única fuente de información confiable y veraz.

Teniendo en cuenta el gráfico de flujo (Figura 2-3) sobre el proceso de Restitución de Tierras y la información del Sistema de Información Geográfica de la Unidad, del total de solicitudes reportadas, el 18.10% fueron inscritas, pero el 24.76% no, por lo cual se consideran procesos de restitución finalizados. La información disponible no permite determinar verídicamente los principales motivos por los cuales no fueron inscritas estas solicitudes; sin embargo, según el Decreto 440 de 2016, la decisión de no inicio formal del estudio, y en consecuencia la no inscripción, es consecuencia de:

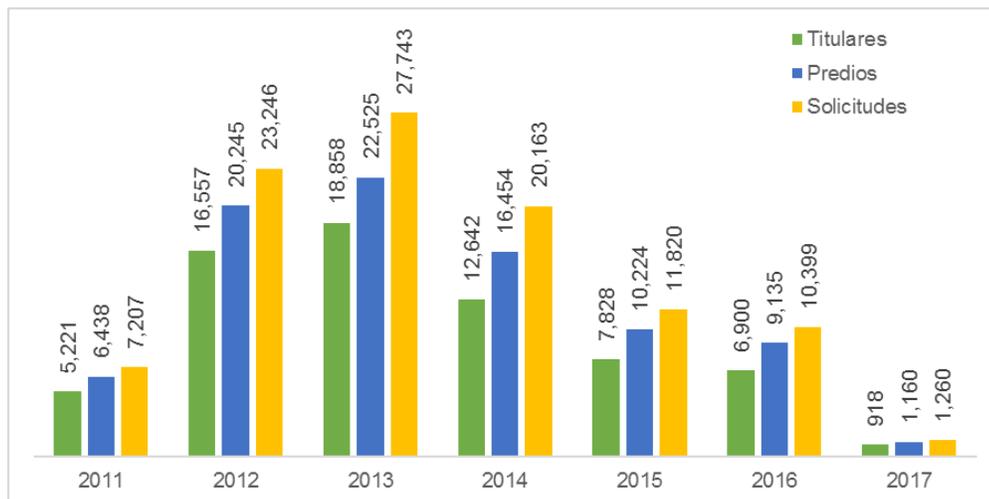
- Los hechos de despojo o abandono del bien no se enmarcan en el reconocimiento de la calidad de víctima según lo determina la Ley.
- Cuando las solicitudes se hagan sobre terrenos baldíos en zonas de reserva forestal y se haya negado solicitudes previas de sustracción; cuando sean terrenos al interior de Sistemas de Parques Naturales y en áreas de Parques Naturales Regionales.
- Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante o son ciertos.
- Cuando halla ausencia de legitimización del solicitante.

En todos los departamentos de Colombia se han presentado solicitudes de restitución de tierras como lugar de ocurrencia. De los 32 departamentos, se han inscrito solicitudes de 20 ante el Registro y en 19 se han preferido sentencia. Antioquia es el departamento con más solicitudes recibidas con el 18.28% (18,621 solicitudes).

Se han presentado solicitudes de restitución en 990 municipios del país, de los cuales en 303 se han inscrito solicitudes ante el RTDAF y en 123 municipios se han resuelto solicitudes en sentencias.

En la información presentada en Datos Abiertos Colombia sobre el número de solicitudes de inscripción al SRTDAF recibidas en la Unidad de Restitución de Tierras, las 101.838 solicitudes son presentadas por 68,924 titulares sobre 86,181 predios a 14 de marzo de 2017. El año en el cual se presentaron la mayoría de las solicitudes, lo cual implica predios y titulares, fue en el 2013 (Figura 2-4).

**Gráfica 2-2:** Número de Solicitudes, Predios y Titulares por año



Fuente: elaboración propia a partir de Unidad de Restitución de Tierras (2017)

Según la información reportada por la UAEGRTD, del total de los titulares reportados, se registran 28,261 mujeres y 40,528 hombres.

A partir del 28 de abril de 2016, el Ministerio de Defensa Nacional y la UAEGRTD culminaron el proceso de macrofocalización de todo el territorio colombiano, atendiendo a la solicitud presentada por el presidente de la República y, posterior a un análisis de

---

seguridad entregado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) (Unidad de Restitución de Tierras, 2016). Este fue un avance en el primer tramo administrativo de las reclamaciones; sin embargo, es la microfocalización la que permite priorizar casos, recibir reclamaciones, realizar las caracterizaciones pertinentes y darles celeridad.

Según el primer reporte sobre el proceso de restitución realizado por Gutiérrez (2013), con el apoyo de investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, uno de los dos ‘Trancones Fenomenales’ en el proceso de restitución es la doble fila en la microfocalización. Por un lado, el municipio que busca ser microfocalizado y, por el otro, los reclamantes de los municipios microfocalizados que buscan ser atendidos (Gutiérrez, 2013). Esto refleja, cómo parte de las reclamaciones presentadas no han pasado por el proceso administrativo, pues su municipio no está microfocalizado y quedan represadas.

De acuerdo con la información dispuesta por la UAEGRTD en su sistema de información geográfica, existen 799 Resoluciones de Microfocalización desde 2012 hasta 2017 y 18 sin información, para un total de 817 registros de microzonas al 27 de febrero de 2017. Estos registros no reflejan una igual cantidad de municipios, pues uno de estos puede contar con más de una zona microfocalizada. Estos registros cobijan 472 municipios del país, lo cual representa el 42.07% de los municipios colombianos y el 45.74% de los municipios donde se ha registrado desplazamiento según el RUV. Las Resoluciones de Microfocalización empezaron a ser expedidas en el 2012. En el año 2015 se presentaron la mayoría de estas Resoluciones, con un total de 374. En contraste, la mayoría de solicitudes de restitución se realizaron en entre el 2012 y 2014. Las zonas microfocalizadas se ubican en 25 (78.12%) departamentos del país.

El Decreto 440 de 2016, le permite a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, cerrar mediante un acto administrativo, la microfocalización de zonas en las que se haya implementado el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y que en donde la densidad del despojo o abandono forzoso sea mínima o se haya vuelto inexistente.

## 2.1 Reparación Transformadora

Las experiencias de diferentes países en la transición a la paz y democracia y en la rendición de cuentas por violaciones a los derechos humanos, refleja cómo se implementan diversos modelos sin que exista una fórmula única capaz de atender las demandas de los varios contextos en los cuales se producen estos procesos de transición; sin embargo, se ha generado una serie de consensos internacionales sobre parámetros básicos de la justicia transicional. Estos pueden ser ubicados en informes y declaraciones de los sistemas de protección de los derechos humanos, tratados internacionales, doctrina y jurisprudencia (Botero & Restrepo, 2006).

Tradicionalmente, los pilares de la Justicia Transicional han sido los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación y las garantías de no repetición. Estos están contenidos en el informe final de M. Joinet sobre ‘La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de derechos humanos (civiles y políticos)’. Ahí se refiere a los principios básicos “con referencia a los derechos de las víctimas consideradas como sujetos de derecho” (Joinet, 1997).

En el informe de Orentlicher, sobre la ‘Promoción y protección de los derechos humanos’, se realiza la actualización del conjunto de principios de la protección y promoción de los derechos humanos en la lucha contra la impunidad que Joinet había formulado. Según Orentlicher, el deber del Estado de reparar a las víctimas se deriva de los derechos de las víctimas que se dieron a lugar por la violación de un derecho humano (Orentlicher, 2005), los cuales pueden tener implicaciones individuales, generales y colectivas. Sobre el ámbito de aplicación del derecho, Orentlicher formuló que la reparación “comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional” (Orentlicher, 2005).

En la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea general de la ONU en 2005, se establece que la función de la restitución es:

[...] devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el

---

restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005)

Según el Principio 15, contenido en la Resolución 60/147, la reparación debe caracterizarse por ser *adecuada, efectiva y rápida* con el objetivo de contribuir a la justicia y remediar las violaciones a los Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario.

Tradicionalmente, en la reparación se ha basado en una justicia restitutiva, cuyo principal objetivo se ha centrado en “devolver a las víctimas a la situación en la que se encontraban antes de la violación de sus derechos humanos, esto es, al statu quo ex ante, buscando en cierta medida borrar, hasta donde sea posible, los efectos de los atentados contra la dignidad humana” (Uprimny & Saffon, 2009); sin embargo, en contextos de conflicto armado, con profundas crisis políticas y humanitarias, así como grandes brechas de desigualdad, esta visión puede resultar limitada, principalmente, porque:

- La mayoría de la población se encuentra en situaciones de pobreza, pobreza extrema y excluida.
- Las medidas de restitución se enfocarían en las víctimas de la guerra y los demás sectores quedarían excluidos cuando también demandan atención Estatal.
- Devolver a las víctimas de la guerra a su situación, antes de la comisión del hecho victimizante, implicaría retornar a situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad, lo cual es posiblemente una de las causas de la guerra.
- Atendiendo al anterior punto, las acciones de reparación a las víctimas de la guerra no afectarían las posibles causas estructurales de ésta.

Ante estas posturas, Uprimny y Saffon, proponen reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática, pues cómo pensar una reparación enfocada en restablecer situaciones previas a la guerra, si la sociedad previamente ya se caracterizaba por ser excluyente y desigual. El objetivo de este derecho o pilar de la

Justicia Transicional es, más allá de la reparación, “transformar las relaciones de subordinación y exclusión social que se encuentran en el origen del conflicto que busca ser superado y que en todo caso aparecen inicuas desde una perspectiva de justicia distributiva” (Uprimny & Saffon, 2009).

Debido a lo excluyente y desigual de la sociedad de los contextos de guerra o conflicto armado, como el caso colombiano, la reparación restitutiva se limitaría a devolver a la mayoría de las víctimas a contextos de vulneración, pobreza y exclusión. Por tal motivo, la reparación transformadora o con enfoque transformador constituye un gran potencial donde esas características de la sociedad colombiana son uno de los fundamentos estructurales del conflicto armado. (Uprimny & Saffon, 2009).

Para lo anterior, Uprimny y Saffon (2009) proponen una vocación transformadora de la reparación que haga frente al daño relativo a la victimización, y, de igual manera, a las condiciones de exclusión que ocasionaron los hechos. Sobre esto afirman:

“las reparaciones deberían ser comprendidas como una herramienta de fundamental importancia no sólo para la resolución del conflicto, sino igualmente para la transformación de las relaciones que permitieron la producción y continuación del mismo y, por esa vía, para la prevención de conflictos similares en el futuro. Pero, incluso más allá [...] resulta interesante pensar en las reparaciones como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de la sociedad, a fin de superar la exclusión y desigualdad que resultan contrarias a principios básicos de justicia distributiva” (Uprimny & Saffon, 2009).

Esta propuesta toma un tiempo diferente respecto al que utiliza la reparación tradicional. La reparación transformadora le apuesta por una vista al futuro, sin olvidar la importancia de comprender el pasado, para hacer frente a las causas en perspectiva de construir un futuro mejor (Observatorio de Paz y Conflicto, 2015). El propósito de este enfoque es trascender la justicia correctiva y trabajar en términos de una ventana u oportunidad estratégica para transitar a la paz y, al mismo tiempo, a una sociedad más incluyente y menos desigual. El objetivo no es ampliar los límites de la Justicia Transicional, pues no se debe confundir con la justicia social; sin embargo, sí implica construir profundas

articulaciones para relacionarlas y trabajar hacia el mismo objetivo sin reemplazar sus prioridades (Sánchez & Uprimny, 2010).

La restitución de tierras es una medida de reparación dispuesta en la Ley 1448 de 2011 cuyo propósito es devolverle a la población víctima de desplazamiento, por el conflicto armado, los predios de los cuales fueron despojados. Igualmente, se prevén, en la Ley, mecanismos de acompañamiento y apoyo al proceso judicial, administrativo y retorno de las personas a sus tierras. Los análisis académicos, y en general la historia, le ha demostrado a Colombia que uno de los fundamentos estructurales del conflicto armado es la tenencia y concentración de la tierra. A pesar de que la distribución equitativa de estas no es uno de los objetivos del proceso de restitución de tierras, sí hace frente a un tema de redistribución de algunas tierras a población víctima del conflicto armado y, a su vez, se retoma el principio internacional de la Justicia Transicional de garantías de no repetición. Lo anterior refleja la pertinencia de retomar el marco teórico de la reparación transformadora para hacer un análisis de la Ley 1448 de 2011 desde la EAE.

Este enfoque de la reparación transformadora es el fundamento sobre el cual se propone la inclusión de un análisis ambiental en el proceso de Restitución de Tierras, pues es desde dónde se procuraría aportar a la formulación de intervenciones convenientes para la superación de la pobreza y la desigualdad.

### **3. Fuentes de impactos ambientales**

El desplazamiento es uno de los principales hechos victimizantes que afecta a Colombia; con este, viene el abandono de bienes e inmueble, así como, la transformación profunda y forzada de las dinámicas cotidianas de la población, principalmente, rural. El proceso de Restitución de Tierras, en la búsqueda de la inclusión del análisis ambiental, tiene importantes retos por enfrentar. Por un lado, los impactos ambientales que dieron lugar por la comisión de los hechos victimizantes previamente enunciados y, por otro, la prevención y mitigación de los impactos ambientales generados por la Restitución. Esto se debe comprender desde los limitantes de sus objetivos y alcances, así como, de la Justicia Transicional. Si bien no debe enfrentarlos de manera directa pues no es su objetivo, en el marco del desarrollo sostenible y de la reparación transformadora debería incluir los análisis pertinentes y generar las articulaciones con la institucionalidad pertinente.

Antes de presentar las posibles fuentes de impactos ambientales en el marco de la Restitución de Tierras, se incluye un análisis general sobre la situación de los hechos victimizantes previamente enunciado.

---

### **3.1 Situación general de desplazamiento, abandono y despojo de tierras y pérdida de bienes e inmuebles**

Los sistemas de información sobre la situación de abandono y despojo de tierras son el Registro Único de Territorios y Predios Abandonados (RUPTA) y el Registro de Tierras (RTDA) de la UAEGRTD. Estos parten de la decisión voluntaria de la víctima de declarar los hechos que dieron ocasión a su victimización y entregar la documentación requerida por los entes competentes para acreditarse, por lo cual los resultados no reflejan un panorama completo de las situaciones de desplazamiento, pérdida de bienes e inmuebles y abandono y despojo de tierras en el país (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Así mismo, la información varía de acuerdo con el nivel de consulta, por lo cual es posible que no toda la información presentada fuera recogida en una misma fecha; sin embargo, alertando lo anterior, es posible crear un panorama general de la situación de abandono y despojo.

Por otro lado, el Registro Único de Víctimas (RUV) es otra fuente de información sobre el desplazamiento y despojo, pérdida de inmuebles y muebles, así como, abandono y despojo de tierras. En el registro se inscriben las personas reconocidas como víctimas del conflicto armado y se basan en las declaraciones hechas por los individuos. Se reporta la información por hecho victimizante, es decir, se puede reportar varios hechos por una sola víctima. No todas las personas registradas por los hechos victimizantes, nombrados anteriormente, son solicitantes de Restitución de Tierras o sus solicitudes no son aceptadas.

Igualmente, en los registros, como se observa en el RUV, el abandono y despojo entra como un solo hecho victimizante, cuando difieren en la implicación o no de un tercero. Según Sanín (2014), despojo se entiende bajo las lógicas de la voluntad y coerción por parte de un actor para la transferencia del predio (Sanín, 2014). Estos son algunos de los factores por los cuales las cifras en cada fuente de información difieren. Además, el reporte del despojo y abandono, bajo una misma categoría, ha dificultado la posibilidad de conocer cuanta tierra ha sido despojada y las cifras presentadas invisibilizan el fenómeno.

Del total de casos registrados en el RUV a 1 de marzo de 2017, el 80.39% (7,977,886) son por desplazamiento, el 0,05% (5,308) por abandono o despojo de tierras y 1.20% (118,874) por pérdida de muebles o inmuebles.

### **3.1.1 Desplazamiento**

Antes del 1 de enero de 1985, fecha de reconocimiento de víctima, se registran 76.663 casos y entre 1985-1991 se registraron 145,272, los cuales entran en el espectro de víctimas en el marco de la Ley 1448, pero quedan excluidos del proceso de restitución de tierras. Los casos que, si con ocasión al conflicto armado interno generaron una situación de abandono y desalojo de tierras, podrían implicar un proceso de restitución de tierras son 7.754.013, pues son registrados que ocurrieron entre 1991 y 2017; sin embargo, se tiene que hacer la salvedad que el registro como desplazado es individual, pero el proceso de restitución de tierras se focaliza en predios.

Entre el 2000 y 2008 se registran 4,704,187 (58.97%) casos de desplazamiento. Según estas cifras reportadas por el RUV, Antioquia es el departamento más afectado por el desplazamiento con 1,527,212 casos registrados, lo cual representa el 19.14% del total de casos registrados. Ante estos se debe tener en cuenta la densidad poblacional de cada departamento y su extensión geográfica. Teniendo en cuenta el promedio de las estimaciones poblacional, según Censos DANE 1985 y 2005, así como las proyecciones poblacionales 2020, realizadas por DANE con base en el Censo de 2005, los departamentos con el porcentaje más alto de casos de desplazamiento son Chocó, Guaviare (96.08%), Putumayo (83.11%), Caquetá (80.82%) y Arauca (60.78%); inclusive algunos de esto como el Chocó supera el promedio y se registra un 101.11%.

Cuando se analiza estas cifras a nivel municipal, el RUV registra una media de 7,618 casos de desplazamiento en 1032 de los 1120 municipios de Colombia. El municipio con mayor porcentaje de casos registrados de desplazamiento es Buenaventura (Valle del Cauca) con 264,571 casos, lo que representa un 3,32% del total de casos reportados.

### **3.1.2 Pérdida de Muebles e Inmuebles**

Según el RUV, entre 1985 y el 2016 se registraron 118,874 casos de pérdida de muebles e inmuebles. El 98.26% (116,807) de los casos registrados son víctimas reconocidas en

---

el marco de la Ley 1448 de 2011 y el 1.74% (2,067) de Víctimas reconocidas Sentencia C280 y Auto 119 de 2013, es decir, víctimas de bandas criminales emergentes. Del total de estos casos registrados, 341 no tienen información del año de ocurrencia. Los casos registrados por el RUV de pérdida de mueble e inmueble que ocurrieron entre 1991 y 2016 son 117,262.

Antes del 1 de enero de 1985, se registran 27 casos y, entre esta fecha y antes de enero de 1991, fecha establecida para la restitución de tierras, se registran 1,244 casos, es decir, el 1.05% del total. Del total de los casos, los tres departamentos con mayor registro son Cauca con el 16.31% (19,387 casos), Nariño con el 14.27% (16,960 casos) y Antioquia con el 8.08% (9,603 casos). En 884 municipios del país se han registrado al menos un caso de pérdida de mueble o inmueble, lo cual representa el 78.93% del país. Cali (Valle del Cauca), Bogotá D.C. y Buenaventura (Valle del Cauca) son los municipios con más registros de pérdida de mueble o inmueble con 3,988 casos (3.35%), 3,730 casos (3.14%) y 3,220 casos (2.71%) respectivamente (Registro Único de Víctimas, 2017).

### **3.1.3 Abandono y despojo de tierras**

Es el principal hecho victimizante por el cual se realiza este diagnóstico sobre la restitución de tierras. Según el RUV, entre el 1 de enero de 1984 y 31 de diciembre de 2015 se han registrado 5,308 casos de abandono y despojo de tierras. Según el RUV, en 1999 se registraron la mayoría de víctimas por abandono o desalojo de tierras con 834 personas, lo cual representa el 15.71%.

Según el RUV, se reportan la ocurrencia de casos de abandono y despojo de tierras en 17 departamentos de Colombia, de los cuales Córdoba representa el 35.51% (1,885 casos) y lo sigue Valle del Cauca con un 13.83% (734 casos). Risaralda es el departamento con menos ocurrencias reportadas, con un 0.09% (5 casos). En 89 municipios se registran los 5,803 casos de abandono y despojo de tierras, siendo Montería (Córdoba) el primer municipio con el 18.39% (976 casos), seguido por otro municipio del mismo departamento, Valencia con el 17.13% (909 casos) (Registro Único de Víctimas, 2017).

## **3.2 Fuentes de impactos ambientales**

Las cifras generales presentadas en el apartado anterior sobre desplazamiento, despojo y abandono forzado y pérdida de inmueble y muebles reflejan el reto del Estado colombiano en la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Las cifras de víctimas de estos hechos son representativas a nivel nacional y, especialmente, cuando se ponderan en relación con las proyecciones de población en los sectores rurales, el cual ha sido escenario del conflicto armado, pobreza y exclusión.

Teniendo en cuenta los estudios realizados por el Estado colombiano a través de instituciones como el Centro Nacional de Memoria Histórica, así como, el marco normativo del proceso de Restitución de Tierras y otros análisis consultados, es posible identificar tres posibles fuentes de impactos ambientales y su relación con el despojo y abandono de tierras.

- i. Transformación de la producción agropecuaria
- ii. Minería
- iii. Atención y seguimiento en la etapa de pos fallo

En el desarrollo de estas fuentes de impacto no se pretende identificar una relación causal con el despojo, abandono y/o restitución de tierras, sino, ejemplificar los vínculos o asociaciones que tienen con impactos ambientales, por eso su nombre de fuentes. Estas dan fundamento a los componentes seleccionados a integrar el aporte central de este trabajo en el Capítulo 4. Como un insumo analítico, además, se incluyen otras dos fuentes a modo de reconocimiento de retos por sortear en la inclusión de una dimensión ambiental en el proceso de restitución de tierras

### **3.2.1 Transformación de la producción agropecuaria**

Las transformaciones de la producción agropecuaria en Colombia es consecuencia de diversos factores que interactúan de manera compleja en el territorio, como las políticas estatales, aperturas económicas, la adaptabilidad del campesino, pobreza, exclusión y conflicto armado, entre otras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Con el objetivo de vislumbrar algunos impactos ambientales y comprender esta fuente, se parte

desde el conflicto ambiental sobre el uso del suelo, para después establecer la relación de esto con el conflicto armado.

### **Subutilización y sobreutilización del suelo**

Según el Estudio de los conflictos del uso del territorio colombiano, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en el país se registra un desequilibrio en cuanto a la vocación y uso real de los suelos. A nivel agrícola en 2012, se registran 22.077.625 ha de tierra con esta vocación, pero se usa 5.315.705 ha, lo cual corresponde al 24%. En contrario, la sobreutilización se presenta sobre sectores de la ganadería y agrosilvopastoril. Para el primero de estos, 15.192.738 hectáreas tienen esa vocación y el uso y cobertura es de 34.898.456 ha (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; IGAC, 2012). Según la Encuesta Nacional Agropecuaria que se llevó a cabo en 26 departamentos, a 2016 este panorama se ha profundizado, pues se registran 3.320.755 ha. de uso del suelo agrícola y 37.490.575 de uso pecuario (DANE, 2017).

Los estudios realizados, por ejemplo, el del Centro de Memoria Histórica en 2016, no les ha revelado un patrón que relacione la disminución de área cultivada, en agregados nacionales, y el abandono, desplazamiento forzado y escalamiento del conflicto armado. Los análisis estadísticos de la superficie de cultivos transitorios y permanentes, sin capitalistas, tanto en departamentos con un alto, cómo bajo registro de abandono, mantuvieron unas tendencias nacionales entre 1981 y 2008. Por ejemplo, para el año 1992 se registra una caída en la superficie de cultivos permanentes y transitorios en todos los departamentos analizados, con alto y bajo registro de abandono, así como entre los años de 1996 y 1998 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

Sin embargo, se reconoce que a pesar de no identificar en agregados nacionales una relación estadística, a través de estudios de caso se puede identificar, como una vez sucedido el desplazamiento, la pérdida de cultivos se generaliza (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016)

A pesar de esto, otros estudios, tomando variables como el valor de la producción y la presencia de grupos armados organizados al margen de la ley, identificaron una relación

de mayor presencia de actores armados, menor valor e ingresos por la producción (Arias e Ibáñez, 2012 en: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Sin embargo, se desconoce los cambios que ha habido de diversos cultivos, que pudieron ser consecuencia del conflicto armado y/o las nuevas dinámicas internacionales y macroeconómicas o la política agrícola actual (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

Una de las grandes modificaciones en el uso del suelo en las últimas décadas en Colombia también ha sido la extensión de los cultivos de palma desde 1981, como lo registran las estadísticas recogidas por el Centro de Memoria Histórica. Analizando las cifras reportadas por Fedepalma desde el año 2000, las áreas en producción y desarrollo sembrada con palma de aceite en Colombia han aumentado considerablemente, paso de 158.000 ha. sembradas en el 2000 a 512.076 ha. en el 2016.

Si bien no se puede mantener una generalización, pues no todos los cultivos de palma derivan de dinámicas en el marco del conflicto armado, en el Proceso Penal Especial de Justicia y Paz se han identificado casos de relacionados entre hechos victimizantes en el marco del conflicto armado y la ampliación de los cultivos de palma.

Según el Centro de Memoria Histórica (2016), de los estudios dónde se ha indagado si el cultivo de palma está relacionado con el despojo, se ha encontrado que en casos específicos este ha sido la principal causa de este hecho victimizante. En esos casos, se ha identificado la inversión directa de actores armados en la actividad económica y de empresarios relacionados con el paramilitarismo a cultivos de palma. Igualmente, una vez abandonado el predio se identifica un recrudecimiento de la violencia por compra de predios para cultivos de palma<sup>1</sup> (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

Otro tema relativo a la sobreutilización y subutilización del suelo es la presencia de cultivos de uso ilícito. Diversos predios solicitados para restitución se encuentran

---

<sup>1</sup> Los casos con relación directa entre desplazamiento, abandono y cultivo de palma de aceite, identificados por el Centro de Memoria Histórica (2016), fueron en las siguientes regiones: María La Baja, Bajo Atrato Chocoano, El Copey, Curumaní, La Gloria, Pelaya y Tamalameque, el Penón, Zona bananera, Ciénaga y Ronda Río Mira.

---

funcionando para cultivos de uso ilícito, como la hoja de coca. Esto genera importantes afectaciones para el proceso. Primero, está el posible tema de inseguridad y fuerte presencia de organizaciones armadas ilegales y, segundo, es posible que los trámites para la asignación y retorno se dilaten hasta no llevar a cabo procesos de sustitución y erradicación de este tipo de cultivos ilegales antes de surtir un proceso judicial.

En cuanto a la producción ganadera, en la Encuesta Nacional Agropecuaria, se reporta para 2016, un total de 22.923.826 cabezas de ganado vacuno en los 26 departamentos. A esto se suma, 5.847.322 cabezas de otras especies pecuarias. En el 2001, según Fedegan, se reportaban 20.204.979 cabezas de ganado bovino, 2.718.847 menos (Fedegan, 2017). Retomando las cifras de subutilización y sobreutilización, la ganadería supera el área de vocación del uso del suelo para este sector en un 230%. Estas cifras reflejan los conflictos sobre la utilización del suelo, por una expansión del uso por la ganadería extensiva. En el proceso de Restitución de Tierras, en la fase de proyectos productivos, varias familias han optado por proyectos ganaderos, como se observa en el Informe de Gestión de 2016 de la Unidad de Restitución de Tierras en la presentación de la gestión de algunos proyectos productivos (Unidad de Restitución de Tierras, 2017).

Respecto a la relación de la ganadería con el conflicto armado, esta actividad económica se ha encontrado en permanente tensión, debido a la relación que algunos actores han tenido con organizaciones armadas y economías ilegales. Según el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (2016) se identifica que algunos casos de abandono, despojo y desplazamiento fueron consecuencia de los vínculos de integrantes del sector ganadero, especialmente, aquel enfocado en la ganadería extensiva, especulativa y asociada a economías ilícitas, con organizaciones armadas ilegales<sup>2</sup> (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Al mismo tiempo, atendiendo a las cifras reportadas por la Fundación Colombiana Ganadera, el principal hecho victimizante que ha afectado al

---

<sup>2</sup> Algunos casos hacen referencia a los siguientes Bloques de las estructuras de las Autodefensa: Frente Alex Hurtado, Bloque Bananero, Bloque Norte y Bloque Elmer Cárdenas, entre otros (Gutiérrez Sanín & Vargas Reina, 2016). Varias de estos casos se encuentran documentados y juzgados en sentencias del Proceso Penal Especial de Justicia y Paz.

sector ganadero es el desplazamiento y el abigeato (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016), lo cual ha generado abandono.

Atendiendo a lo anterior, se evidencia como el conflicto armado está relacionado con los factores e impactos asociados a la subutilización y sobreutilización de los suelos. Si bien, no es posible establecer una relación causal o directa, sí es un factor a integrar cuando se habla de un proceso enfocado en la posesión de la tierra y transformación de las condiciones de vida de una población específica, como las víctimas del conflicto armado.

El proceso de Restitución de Tierras reconoce sujetos de este derecho a las víctimas después del 1 de enero de 1991. Es decir, que es posible que el caso más antiguo que está en vía de restitución sea el despojo o abandono de una tierra hace 26 años, por lo cual es común pensar que el uso del suelo sea vía conflicto armado o transformaciones sociales y económicas, haya cambiado. La transformación de los usos del suelo en este largo periodo de tiempo e impactos es algo para tener en cuenta al momento de restituir el predio y adecuar su intervención para generar una reparación transformadora.

### **3.2.2 Minería**

Según la Agencia Nacional de Minería (ANM), para diciembre de 2016 se registraron 4.377.993 ha. cobijadas bajo 8.866 títulos mineros para materiales de construcción, oro y metales preciosos, otros minerales, carbón y esmeralda (ANM, 2016). Teniendo en cuenta el área micro focalizada, 1.776.495 ha., y las solicitudes y títulos mineros vigentes a 2012, se revela que el 80.468 de estas hectáreas han sido objeto de otorgamiento de título minero y el 130.431 ha. tienen solicitudes mineras (Vargas, 2013). Lo anterior refleja la convergencia de las políticas gubernamentales de desarrollo, basadas en la minería, con los procesos de Restitución de Tierras.

A nivel de impactos en los ecosistemas, la United Nations Environment Programme (UNEP), expuso como uno de los mayores generadores de cambios ambientales, con posibles impactos negativos en la vida humana, se encuentra la minería, debido a la afectación en calidad y disposición de aguas superficiales y subterráneas; así como, la generación de contaminantes inorgánicos por parte de minas abandonadas. Según el

---

Estudio Nacional del Agua (ENA) de 2014, se registró que la minería usa más del 20% del agua de las zonas hidrográficas del pacífico y caribe y el 50.3% de la del Magdalena Cauca. Estas son tres de las cinco áreas hidrográficas de Colombia (IDEAM, 2014).

Esto también se conecta con los efectos del cambio climático, pues, según el Global Climate Risk Index se estima, para el periodo 2011-2040, que la precipitación en Colombia se reduciría entre el 10% y 30% en el 20% del territorio. Esto se agrava en los lugares dónde se llevan a cabo proyectos mineros y que están en desertificación, reduciendo aún más la disponibilidad del recurso (Cabrera & Fierro, 2013).

Las explotaciones mineras, como las de cielo abierto, también implican una gran remoción de material y la generación de residuos, que afectan especialmente a las zonas de influencia del proyecto. Con base en información del Cerrejón y Drummond, Cabrera y Fierro (2013) calcularon que, por cada parte de carbón extraído, se generan 10 partes de escombros y residuo (Cabrera y Fierro, 2013. En: Rudas, 2014). Otra de las preocupaciones en impactos en los ecosistemas debido a la explotación minera, es la generación de material particulado atmosférico (mpa), lo cual impacta en la salud humana. Al ser partículas primarias, se emiten en la atmósfera como sólido. También se registran, debido a funciones, emisiones de gases y particulado de grano fino (De la Rosa, 2008).

Este esbozo de impactos ejemplifica como aumenta la complejidad en el territorio para la implementación del proceso de restitución, pues además de solventar la posesión legítima del predio, se encuentra con posibles afectaciones sociales y ambientales derivadas de la extracción, como, la disputa de actores armados ilegales por rentas de la minería, aumento de la demanda de recurso hídrico, contaminación de aguas y suelo, entre otros (Cabrera & Fierro, 2013).

Lo anterior se refleja, por ejemplo, en algunas sentencias de restitución, como la 007 del 23 de septiembre de 2014, emitida por el Tribunal Superior de Antioquia, la cual estuvo enfocada en un predio del territorio de una comunidad indígena y dónde se registraban explotaciones mineras. Se estableció que uno de los procesos conexos o subyacentes al conflicto armado que afectaron el territorio consistió en el desarrollo de explotaciones y

exploraciones lícitas de recursos naturales. En este proceso se tuvo que subsanar el enfrentamiento entre quienes acudieron al principio de 'interés general' para el desarrollo de actividades económicas y la defensa de la diversidad cultural de las comunidades étnicas (Sentencia No. 007, 2014).

Por otro lado, como se ha establecido en estrados judiciales, actores del sector minero han sido declarados culpables al financiar, favorecer y recibir beneficios del despojo, abandono y desplazamiento forzado. Según la fundación Forjando Futuros, en su análisis sobre el sector empresarial y el proceso de Restitución de Tierras, entre los años 2013 y 2016, 19 empresas fueron condenadas a devolver tierras a víctimas de despojo y suspender tramites de explotación minera (Forjando Futuros, 2016).

Según el Auto 004 de 2009, para la Corte Constitución las actividades económicas lícitas e ilícitas son factores subyacentes, al haberse documentado vínculos con el conflicto armado en Colombia en causalidad y funcionalidad. Entre estos factores se documentó la minería cómo macroproyecto económico, al ser una de las principales causas de desplazamiento forzado (Vargas, 2013).

### **3.2.3 Atención y seguimiento en la etapa de pos fallo**

La etapa de pos fallo está demandando actualmente una atención y voluntad institucional especial, debido a las complejidades que implica el retorno al predio por parte de las víctimas del conflicto armado, especialmente, cuando se enfrentan unas situaciones de inseguridad, precariedad en la oferta y acceso a servicios en el entorno del predio, oportunidades de inclusión productiva, conflictos por el uso de la tierra y competencia por bienes y servicios ambientales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

En esta etapa, es cuando la población restituida se puede encontrar con las fuentes e impactos relacionados anteriormente y dónde se debería procurar por la garantía de sus derechos, entre los cuales se encuentra la reparación transformadora. Una vez establecida la sentencia a favor del solicitante con la adjudicación del predio, se debe garantizar el derecho de retorno a su lugar de origen o similar en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad (Ley 1448, 2011).

---

Los estudios de seguimiento, observación y evaluación de la implementación de la Ley 1448 no son profundos en torno a las etapas posteriores a la reparación, por lo cual se desconoce gran parte de lo que sucede una vez se resuelven las solicitudes y se realiza el retorno al predio, si es el caso. Esta falencia tampoco ha permitido identificar plenamente las transformaciones de las condiciones de vida de la población víctima y las oportunidades o limitantes de sus proyectos de vida. Igualmente, no permite la retroalimentación al proceso con bases rigurosas de análisis, que posiblemente reproduzcan impactos negativos.

Uno de los principales impactos negativos relacionadas con la Restitución de Tierras, son las situaciones de inseguridad y revictimización de la población. Las comunidades y personas que retornan a sus predios están en algunas partes del territorio en “riesgo de ser de nuevo víctimas y perseguidas por la recuperación del predio, impidiendo que se garantice la no repetición” (Mojica, 2014 en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Según el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del CINEP, de 2011 a 2016 se han registrado 54 homicidios relacionados con la Restitución de Tierras (Reclamantes del Magdalena, 2016). Informe de *Human Rights Watch* alertó que a 2014, se amenazaron a más de 400 personas por su participación en el proceso de Restitución (El Espectador, 2014).

Uno de los impactos negativos de las limitaciones al seguimiento en la etapa de pos fallo es la imposibilidad de cumplir con el objetivo de la reparación transformadora, permitiendo que las víctimas del conflicto armado permanezcan o vuelvan a condiciones de exclusión y desigualdad. Si bien el proceso de Restitución tiene como objetivo, además del retorno de la posesión de la tierra a sus dueños legítimos, la estabilización socioeconómica de la población, se desconoce la rigurosidad en la formulación, implementación y seguimiento a los proyectos productivos otorgados, su sostenibilidad ambiental y efectividad en generar mejores condiciones de vida para sí mismo y su comunidad. Se desconoce la integración del análisis ambiental en los proyectos productivos y, por lo tanto, no se podría confirmar si están enmarcados en la Agenda Internacional y Nacional de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Esto podría afectar los planes de retorno y reparación. Un ejemplo se encuentra en el

caso de La Bonga, en San Basilio de Palenque, reseñado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). Según ellos, la comunidad solo desea retornar a los territorios para trabajar, pero no como lugar de residencia permanente, pues los servicios sociales y oportunidades en el casco urbano son mejores para ellos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

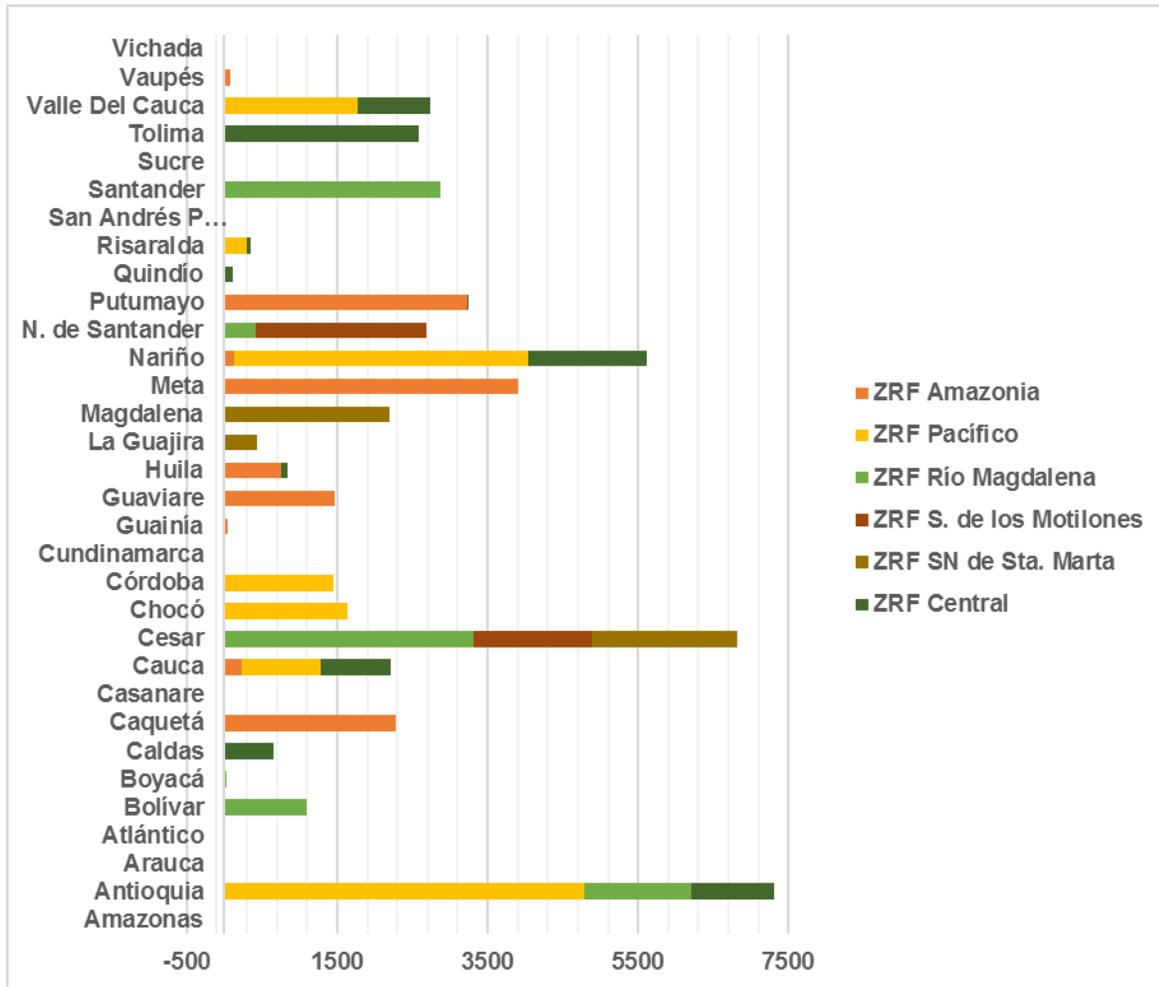
### **3.2.4 Otras fuentes de impactos**

#### **Restitución de Tierras y Áreas Protegidas**

A partir del 11 de mayo de 2016, el Ministerio de Agricultura expidió el Decreto 440, quedando establecido en el Art. 1, que no se podrán inscribir solicitudes de Restitución de Tierras en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, predios de origen baldío ubicados en las áreas de protección de la Ley 2 de 1959, a menos, que la Autoridad Ambiental se haya negado a sustraer dicho predio. Esto deja varios interrogantes abiertos. Cómo que sucederá con aquellas familias que poseían estos predios y que bajo esta figura jurídica podrían hacer solicitud de Restitución.

Esto puede implicar profundos impactos positivos atendiendo al principio de protección de la biodiversidad y el medio ambiente de la Ley 2, pero negativos en la garantía de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

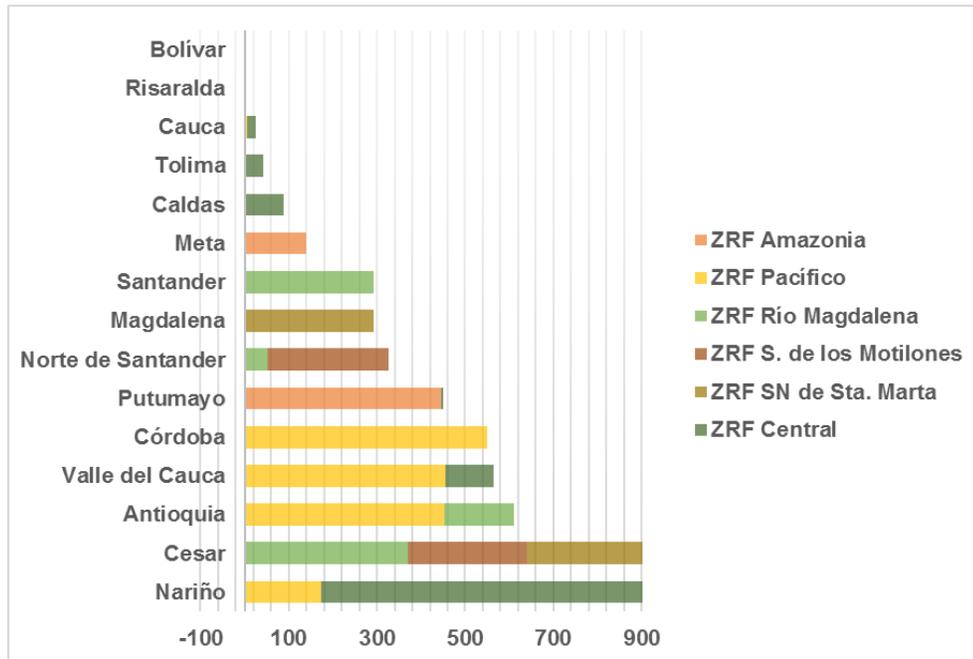
Debido a la falta de acceso y disponibilidad de información geográfica de los predios solicitados para Restitución de Tierras, no se puede realizar un cruce de información con las áreas protegidas de la Ley 2; sin embargo, a partir de las bases de datos de solicitudes por municipios y la reconstrucción, que se hizo para este trabajo, de la jurisdicción de las áreas protegidas de esta Ley, se pudo determinar que 52.659 solicitudes de inscripción ocurrieron en municipios donde se presenta algún porcentaje de área protegida de esta Ley. Esto cubre 25 de departamento (Tabla 3 - 1) y cerca de 913 municipios del país. Los cálculos se hicieron a partir de las Zonas de Reserva Forestal.

**Gráfica 3-1:** Solicitudes de Restitución de Tierras por departamento en municipios de ZRF

Fuente: elaboración propia a partir de Unidad de Restitución de Tierras (2017)  
e IDEAM

De las solicitudes que han sido resueltas en sentencias de restitución de tierras, 5.396 involucran predios identificados como áreas protegidas (Ley 2/1959); estas situaciones se presentan en 122 municipios ubicados en 15 departamentos. Según Ricardo Sabogal, director de la Unidad de Restitución de Tierras, las solicitudes de predios que corresponden a zonas ambientalmente protegidas, para el año 2016 pueden alcanzar seis mil o siete mil reclamaciones. (Verdad Abierta, 2016).

**Gráfica 3-2:** Solicitudes resueltas en sentencias de Restitución por departamentos con municipios de ZRF



Fuente: elaboración propia a partir de Unidad de Restitución de Tierras (2017) e IDEAM

En el Decreto 440 no solo niega la restitución de tierras en zonas ambientalmente protegidas, sino, además niega la posible compensación por otro predio o económica ya que la solicitud no podrá ser inscrita en el registro. Esto sucederá en los casos en que la autoridad ambiental se niegue a hacer la sustracción, pero los casos son reducidos. Según el Equipo de Asuntos Ambientales, Mineros Energéticos y de Infraestructura (AMEI) de la Unidad de Restitución, se han presentado 8 propuestas de sustracción de 775 casos de predios.

El director de la Unidad afirma en la misma entrevista “que este es un tema técnico de derecho a la propiedad. Una persona o familia que vive en una zona de reserva forestal o parque nacional o regional no tiene calidad de propietario, poseedor ni ocupante. Esto porque estos predios no pueden ser adjudicados y, por tanto, nunca entraron a su patrimonio” (Verdad Abierta, 2016).

Como se pudo identificar, las respuestas de la institucionalidad transitan en una permisión a través de la sustracción o una negación completa a la restitución. La inclusión de un análisis ambiental en la formulación de la política y su implementación, por ejemplo, hubiera permitido la identificación con antelación el tema de restitución en áreas protegidas, al tener en cuenta el territorio y su diversidad, y la búsqueda de soluciones intermedias que apostaran a la transformación social desde una reparación integral y no reducir el debate a temas técnicos cuando se pudieran formular alternativas que integren otras instituciones y evitar negar un derecho fundamental a una población vulnerable. Si bien la sustracción genera una salida jurídica en torno a la posesión de los predios, esto podría ir en detrimento de los intereses ambientales; sin embargo, dejar sin restitución o solo compensación puede garantizar los derechos de las víctimas, “pero no logra armonizar las dos políticas en tanto sigue entendiendo al campesino como un actor contrario o ajeno a las finalidades de la afectación ambiental” (Cruz & Guzmán, 2016).

Igualmente, queda en duda el proceso de acompañamiento que recibirán las tierras restituidas a partir de la sustracción de predios de las zonas de protección ambiental y cómo se garantizará que, a pesar de cambiar su situación jurídica, las afectaciones a su funcionalidad ecosistémica se prevean o se mitiguen. Se han identificado propuestas alternativas que podrían generar impactos positivos del proceso en la protección del medio ambiente, las cuales se enfocan en el cambio del rol del campesino para “superar que la actividad productiva campesina sea un único ejercicio de labores agropecuarias [...] y encontrar alternativas de armonización que tiendan hacia una gestión adecuada de los recursos naturales” enmarcadas en el desarrollo sostenible (Cruz & Guzmán, 2016).

### **Restitución de Tierras y Licenciamiento Ambiental**

Con el Decreto 0783 de 2015 del Ministro de Ambiente, se deroga la obligación de entregar en el proceso de licenciamiento ambiental un certificado de la Unidad de Restitución de Tierras en la que se indicaba “si sobre el área de influencia del proyecto se sobrepone un área macrofocalizada y/o microfocalizada por dicha Unidad, o si se ha solicitado una particular inclusión en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, que afecte alguno de los predios” (Decreto 0783, 2015).

Una de las problemáticas de esta derogación es el posible licenciamiento sobre predios no saneados, lo cual podría desembocar en conflictos por la posesión y utilización de la tierra e, inclusive, podría convertirse en una acción con daño (Semana Sostenible, 2015). Esto se agrava en procesos de licenciamiento de proyectos de economías extractivas. Según Dejusticia (2015), es común registrar casos de licenciamiento sobre predios despojados y una vez se genera la restitución, el proyecto sigue funcionando. Igualmente, esto se articula con el Plan Nacional de Desarrollo donde se determina que un lugar declarado como Proyecto de Interés Nacional y Estratégico (PINE) no será objetivo de restitución y es la Unidad la encargada de compensar a las víctimas (Dejusticia, 2015 en Semana Sostenible 2015).

Con esta información se refleja la poca relevancia y determinación que tiene el proceso de Restitución de Tierras en un proceso de Licenciamiento Ambiental, lo cual no deja de ser paradójico, pues los derechos de las víctimas se basan en los derechos fundamentales y por lo tanto son de especial protección por parte del Estado. Una articulación del análisis ambiental en los momentos de formulación e implementación de una normatividad, cuyo eje central es un factor ambiental (la tierra), podría haber generado desde el inicio una articulación con los enfoques de desarrollo, especialmente el sostenible y la normatividad nacional sobre protección del medio ambiente, evitando así generar nuevas afectaciones.

## **4. Estrategia metodológica de integración del análisis ambiental en la Restitución de Tierras**

Como se analizó en el capítulo anterior, son varios los impactos y afectaciones ambientales a los cuales se enfrenta el proceso de Restitución de Tierras. En la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras la integración de un enfoque ambiental ha quedado limitada a ciertos escenarios. Algunos son de alto nivel de toma de decisión a nacional y regional. Esto no deja de ser paradójico pues el tema central, de esta parte de la normatividad, es la *tierra*, la cual se reduce en el proceso mixto (administrativo y judicial) a un predio sobre el cual se está estableciendo su verdadero poseedor.

El análisis ambiental solo se presenta de manera clara y con fuertes impactos en la formulación e implementación de medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. En el Decreto de reglamentación sobre este tema se establece que la UAEGTD deberá hacer una caracterización de las afectaciones territoriales que incluye elementos como el uso del territorio y la identificación del cumplimiento de la función social y ecológica (Decreto - Ley 4633, 2011).

Esta caracterización queda establecida únicamente para las comunidades y pueblos indígenas. Para los procesos individuales esto no se incluye y, en resumen, las principales motivaciones para la formulación de una herramienta de análisis ambiental en el proceso son:

- i. La participación de las autoridades ambientales se incluye en el Consejo Directivo de la UAEGTD, pero no queda clara la inclusión del análisis ambiental en el proceso y los aportes de la autoridad.
- ii. Ante una conflictividad por uso del suelo, la normatividad gira en torno a la prohibición, indiferencia o laxa regulación. Como se expuso en capítulos anteriores, algunos ejemplos son la no restitución de predios en Parques Naturales, pero se permite la sustracción para este fin; eliminar como requisito para el trámite de licencias ambientales los certificados de la Unidad sobre la situación jurídica de los predios de la zona de influencia del proyecto a licenciar; y la entrega de certificados para la Declaratoria de Utilidad Pública e Interés social. Esto se ha ido proponiendo a lo largo de la implementación del proceso y no se ha procurado integrar alternativas.
- iii. El proceso de Restitución de Tierras se realiza por predio y, a pesar de incluir un estudio de contexto en la etapa administrativa, no queda establecida de manera rigurosa la inclusión de factores ambientales en esta caracterización. En otras palabras, la zonificación de la restitución requiere una adecuación a las condiciones sociales, económicas, político-administrativas y ambientales de las tierras a intervenir, si no, tiene un alto grado de individualización y creación de distancia con su contexto. Esto puede implicar múltiples riesgos en la búsqueda de una reparación transformadora, pues podría implicar la restitución de tierras con conflictos ambientales o zonas que no garanticen un bienestar social y económico a las víctimas.
- iv. El trabajo de la UAEGTD con las Autoridades Ambientales depende, al parecer, de la discrecionalidad de los funcionarios en las regiones. En algunos lugares, como Magdalena Medio y Santander, se creó la Mesa Interinstitucional Medio Ambiente y Restitución (UAEGTD, 2016), pero en el informe entregado por la Procuraduría para Asuntos de la Restitución de Tierras afirma que “según lo extraído en algunas sentencias, no evidencian mayor actuación después de la notificación de la admisión de la solicitud, más aún, cuando en medio del litigio, se encuentran derechos de interés general y otros de carácter particular en disputa” (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, 2014).

Uno de los principales objetivos de la implementación de las EAE es tanto proponer estrategias para reducir o enfocar positivamente los impactos de la PPP, así como otorgarles a los tomadores de decisión nuevos elementos de análisis para su quehacer. En ese marco, y con el propósito de integrar de manera sólida factores ambientales en procesos de reparación transformadora a víctimas de conflicto armado, en este trabajo se propone la formulación del Índice de Condiciones de Favorabilidad Ambientales para la Restitución (ICFAR). Esta medida se abre como una posibilidad para:

- i. Aportar nuevos elementos de análisis para la planeación de intervenciones para la restitución de tierras y los tomadores de decisión en general
- ii. Integrar de manera sólida factores ambientales en los procesos de restitución de tierras
- iii. Aportar a un sistema de seguimiento de restitución de tierras

Los procesos en el marco de justicia transicional son limitados temática y temporalmente y no deben confundirse con política social; sin embargo, al tener en cuenta factores sociales, ambientales, económicos y político-administrativos puede darle elementos a los planeadores y tomadores de decisión para su quehacer. Esto con el objetivo de promover coherencia en sus intervenciones y/o genere aún más sinergias y trabajo articulado, sustituyendo ese enfoque excesivamente centrado en predios e incluyan enfoques de desarrollo sostenible.

El Índice de Condiciones de Favorabilidad Ambientales para la Restitución (ICFAR) utiliza un sistema de ponderación de favorabilidad para la restitución conjugando factores sociales y ambientales que promuevan el ajuste de la restitución a los contextos territoriales y puede conducir a una categorización potencial, en la que se puede ubicar una actuación que guie la reparación de manera integral y transformadora, para incidir y aportar en:

- i. Pertinencia de realizar un proceso de restitución en una zona determinada
- ii. Formulación de proyectos productivos
- iii. Argumentación para incidir en la planificación e implementación de política pública en zonas microfocalizadas

- iv. Reducción del nivel de incertidumbre de los resultados de una reparación integral de víctimas.

Esta incidencia y aporte del ICFAR, en los aspectos nombrados, se propone a través del análisis de los resultados que genera el cálculo y la semaforización territorial, pues conlleva en su interpretación niveles de favorabilidad. Igualmente, el resultado y las variables contenidas en el índice alertan sobre la presencia de conflictos ambientales en el territorio, aportando al diagnóstico y conocimiento del territorio como fundamento para cualquier intervención. Si bien, un índice por sí sólo no interviene directamente en las decisiones que hagan sobre el territorio los actores judiciales, las instituciones y tomadores de decisión, sí aporta nuevos elementos de análisis para la planificación e implementación de las intervenciones, lo cual abre debates y discusiones que visibilice factores no tenidos en cuenta previamente.

Específicamente para la planificación de proyectos productivos, el Índice se constituye en un insumo para:

- v. Toma de decisiones del sistema productivo a implementar de manera efectiva.
- vi. Asesoría de los expertos del área productiva.
- vii. Integración a la consulta individual y por núcleos familiares, factores ambientales del territorio.
- viii. Formulación, ambiental y socialmente sostenible, del proyecto productivo.

Esta herramienta está pensada en el marco de la reparación transformadora, pues aporta los elementos analíticos para abrir debates y discusiones que permitan prever situaciones que no garantizan la transformación de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas en las que se encontraba antes de la ocurrencia del hecho victimizante, por ejemplo, las afectaciones para la garantía del derecho a un ambiente saludable, las posibilidades de integración económica y el pleno desarrollo de su proyecto productivo. Se reitera, que uno de los fundamentos de la formulación del índice, es la comprensión del ambiente como una relación constante y profunda entre los ecosistemas y el ser humano. En este marco, aportar a las condiciones de reparación integral y, así mismo, enfrentar las condiciones de exclusión (Mürle & Riveros, 2012).

---

## 4.1 Propuesta del método para evaluar las condiciones de favorabilidad ambiental para la Restitución de Tierras

Esta propuesta de método, de manera transversal, tiene en cuenta los aportes que se pueden hacer a la caracterización del territorio a un nivel ambiental para realizar una lectura general de la zona en un momento preliminar a la intervención. Igualmente, tiene en cuenta que, a los planificadores de la política pública, y de los procesos, les podría otorgar nuevos insumos de análisis para superar la fragmentación por predio y hacer monitoreo al avance del proceso. Esto se retoma para ejemplificar cómo en el apartado anterior se delimitaron los objetivos del índice para darle continuación a su construcción.

Para el cálculo del Índice de Condiciones de Favorabilidad Ambiental para la Restitución de Tierras, se siguió la siguiente ruta metodológica:

- i. Formulación de la ecuación
- ii. Selección de los componentes del índice
- iii. Ponderación de los componentes y asignación de escala
- iv. Modelo del índice

En esta ruta, posterior a la realización del ejemplo se presentó una retroalimentación a la ponderación de los parámetros, la cual será explicada en el respectivo apartado. Esta ruta retoma elementos de la metodología de Spector (1992) en UNAM (2008)

### 4.1.1 Ecuación

Para el cálculo del ICFAR se propone la ecuación (4.1), donde **EIA**: Evaluación Integrada del Agua; **ICA**: índice de Calidad del Aire; **VICV**: Vulnerabilidad Índice de Condiciones de Vida; **CUTC**: Conflictos del Uso del Territorio Colombiano; **IEM**: Importancia Económica Municipal. Las letras del alfabeto griego representa los ponderadores y serán expuestos más adelante.

$$\text{ICFAR} = \alpha \text{EIA} + \beta \text{ICA} + \theta \text{VICV} + \mu \text{CUTC} + \Delta \text{IEM} \quad (4.1)$$

### **4.1.2 Selección de los componentes del índice**

Teniendo en cuenta los objetivos propuestos para el índice se seleccionaron evaluaciones, estudios e índices ampliamente utilizados para la caracterización del territorio, la planificación y formulación de política pública. Igualmente se buscó darles relevancia a ciertos factores estratégicos en el análisis ambiental y en el proceso de restitución de tierras y los hechos que dieron lugar a este proceso.

Como se enunció en el capítulo 3, las zonas más afectadas por el despojo y abandono de tierras se ubican en el sector rural, sin desconocer este hecho victimizante en lo urbano. En ese sentido, y recogiendo la información antes proporcionada sobre los efectos de la Restitución de Tierras, se seleccionan componentes para el índice que permitan realizar una lectura completa a nivel ambiental-territorial determinado, como municipal y departamental. Cada uno de los componentes atiende a los siguientes factores: agua, aire, uso de la tierra, condiciones de vida y crecimiento económico. A parte de este parámetro, los componentes seleccionados, presentados, se seleccionan por su integralidad y uso en la planificación de políticas públicas.

Igualmente, a partir de los elementos y fuentes desarrolladas en el apartado anterior, se identifican tres componentes ecosistémicos afectados y posibles impactos. A nivel del recurso hídrico, las presiones por el sector agropecuario y minero generan modificación en la disponibilidad y calidad del recurso hídrico por los niveles de uso en estas economías y la generación de residuos. En suelo, es uno de los principales afectados por la sobreutilización y subutilización, sobrepasando la capacidad de vocación, lo cual produce cambios en su composición, erosión y desertificación. El aire, principalmente por la generación de partículas sólidas y producción de gases, que se deriva en su alteración por partículas y afectaciones a la salud humana vía respiratoria. Los otros factores, condiciones de vida y crecimiento económico, se justifican en el aporte que pueden hacer para el monitoreo y planeación de intervenciones enfocadas en la garantía de mejorar la calidad de vida de la población afectada y procurar oportunidades de inserción en dinámicas económicas.

A continuación, se presentan cada uno de los componentes según su factor y, atendiendo a los objetivos de la Fase preliminar de una EAE, se incluye un resumen

---

sobre el estado de este a la fecha más actual de la información disponible. Con el objetivo de mantener un orden esquemático para la presentación del índice, posteriormente se hará la ponderación de los componentes y la asignación de la escala del Índice.

#### **4.1.2.1 Evaluación Integrada del Agua**

Se selecciona como un componente relacionado con el agua principalmente por el papel central que esta tiene en el desarrollo sostenible, entre lo cual se encuentra la transformación de las situaciones de desigualdad y exclusión de la población rural y, especialmente, aquellas que son víctimas del conflicto armado. Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas es Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. El agua tiene un papel central y determinante en los ámbitos del desarrollo sostenible: desarrollo socioeconómico, ecosistemas saludables y supervivencia del ser humano (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Atendiendo a la zonificación, principalmente rural, de la Restitución de Tierras el agua toma un papel relevante en su relación con los sectores agropecuarios tanto a nivel de consumidor, como de contaminador. Según *UN Water*, el sector agrícola representa el 70% de las extracciones de agua a nivel mundial (UN Water, 2015). Al mismo tiempo, el sector agropecuario “descarga contaminantes y sedimentos en las aguas superficiales y/o subterráneas, por la pérdida neta de suelo como resultado de prácticas agrícolas desacertadas y por la salinización y anegamiento de las tierras de regadío”. Al mismo tiempo resulta utilizando las aguas residuales, superficiales y subterráneas contaminadas y pueden terminar transmitiendo enfermedades (Ongley, 1997).

El Estudio Nacional del Agua 2014 (ENA-2014) entregado por el IDEAM tuvo como objetivo presentar el estado y las dinámicas del agua y de los recursos hídricos en el país y, así mismo, contribuir con un insumo técnico para la planificación y gestión integrada. Sus cálculos se presentan de acuerdo con la zonificación hídrica del país y están disponibles en el informe entregado por el IDEMA. La evaluación integral retoma la oferta del recurso, presiones y afectaciones por contaminante (IDEAM, 2014).

Esta Evaluación Integrada del Agua a nivel nacional tiene en cuenta:

- i. Análisis de la variabilidad de la oferta hídrica natural para las subzonas hidrográficas del país
- ii. Análisis del recurso hídrico por presiones antrópicas de demanda y de variabilidad
- iii. Índice de Presión Hídrica a los Ecosistemas
- iv. Índice de Agua que no Retorna a la Cuenca
- v. Índice de Alteración Potencial a la Calidad el Agua
- vi. Producción potencial y rendimientos de sedimentos
- vii. Cargas complementarias (Carga de mercurio en obtención de oro y plata/subzonas identificadas con carga de contaminante asociada a la producción de coca)

Las unidades de análisis de las categorías resultantes son presentadas en muy alta, alta, media y baja, lo cual define el nivel de criticidad a partir del análisis de matrices de decisión. Estas series de categorías para cada elemento de análisis por subzona finalizan en una puntuación (Figura 4-1).

**Figura 4-1:** Esquema de resultados de la Evaluación Integrada del Agua

Puntaje $\sum P$ variables	Categoría priorización
< 16	Baja
16 - 23	Media
24-29	Alta
>29	Muy alta

Fuente: IDEAM (2014)

Esta categorización, calificación y semaforización tiene como objetivo identificar las subzonas hidrográficas más críticas en relación con la variación de la oferta con y sin intervención antrópica y sus presiones en los ecosistemas (ENA, 2015); además de incluir información sobre la producción potencial de sedimentos, cargas por uso de mercurio y aquellas derivadas del procesamiento de coca (ENA, 2015). Esto último aporta un enfoque actual sobre una de las principales problemáticas del país.

Atendiendo la evaluación integrada del agua, el ENA presenta los resultados por categorías de las subzonas que componen cada Área Hidrográfica. De las cinco áreas, la Caribe, Magdalena-Cauca y Orinoco cobijan la mayoría de las subzonas hidrográficas calificadas como ‘muy alta’ y ‘alta’ criticidad (Figura 4-2).

**Figura 4-2:** Resultados de la Evaluación Integrada del Agua

Área hidrográfica							
Categoría	Nombre zona	Caribe	Magdalena - Cauca	Orinoco	Amazonas	Pacífico	Total nacional
	Área (km <sup>2</sup> )	102.868	271.132	347.228	342.010	77.309	1.140.546
	Número subzonas hidrográficas	46	105	73	57	35	316
Muy alta	No. SZH/Categoría	2	16				18
	% Área ZH/AT	15,7%	7,2%				3,1%
Alta	No. SZH/Categoría	15	53	3		4	75
	% Área ZH/AT	37,4%	58,5%	1,9%		11,1%	18,6%
Media	No. SZH/Categoría	7	24	9	2	5	47
	% Área ZH/AT	19,5%	22,7%	8,3%		10,6%	11,2%
Baja	No. SZH/Categoría	19	12	61	55	24	171
	% Área ZH/AT	37,0%	11,6%	89,8%	97,4%	78,3%	67,9%

Nombre de la fuente: (IDEAM, 2014)

Según la Evaluación Integrada, las 18 subzonas hidrográficas calificadas con la categoría Muy Alta cubren 25.802 km<sup>2</sup>, lo cual corresponde al 3,1% del territorio nacional. Las 75 subzonas calificadas como Alta cubren 212.140 km<sup>2</sup>, lo cual representa el 18,6%. Con el objetivo de construir un panorama general sobre la situación del recurso hídrico en Colombia, atendiendo a la evaluación integrada realizada en el ENA, se presentan las principales conclusiones por Área Hidrográfica:

#### Área Caribe:

El Área del Caribe está compuesta por siete (7) zonas hidrográficas de las cuales 44.662 km<sup>2</sup> del total del área, es decir el 44%, se ubica en las categorías altas, muy altas. Por zonas estos son los resultados:

- Atrato – Darién: el 75% de esta zona se califica con la categoría baja. Otras

subzonas como los directos Bajo Atrato entre río Sucio y desembocadura al mar Caribe y el río Tanela y otras directos al Caribe, se califican como altas debido a la presión crítica del sector agropecuario sobre las zonas protegidas y una demanda alta de uso de agua.

- Caribe Litoral: la mayoría de la zona se califica en la evaluación integrada como alta y muy alta esto por una fuerte presión sobre el recurso hídrico reflejada en: una baja regulación hídrica; un índice moderado y muy alto de uso de agua para condición seca; alta presión por contaminación; y alta presión del sector agropecuario crítica por condiciones de variabilidad de la oferta media a alta.
- Sinú: de las tres subzonas, dos de estas (Medio y Bajo Sinú) se encuentran en categoría alta, lo cual representa el 67%, y la otra (Alto Sinú) en baja. Esto se explica por una moderada a alta presión sobre el recurso hídrico, presiones del sector agropecuario y variabilidad media a alta de la oferta hídrica.
- Caribe – Urabá: sobre esta zona no se presenta información.
- Caribe - La Guajira: el 54% se encuentra alta y muy alta (subzonas del río Piedras, Río Camarones y otros directos, Río Ranchería y directos Caribe - Ay. Sharimahana Alta Guajira, caracterizadas por una baja regulación hídrica) por una alta presión sobre el recurso hídrico del IUA y alta presión potencial de contaminación reflejada en el IACAL.
- Catatumbo: el 44% del área se evalúa como altas o muy altas (subzonas del río Pamplonita, río Zulia y río Algodonal) debido a su calificación alta y muy altas de IUA en condiciones de año seco. Las demás subzonas se ubican en categoría baja. También se presentan una vulnerabilidad por desabastecimiento media y alta y una presión por contaminación y producción de sedimentos moderada a alta.
- Islas Caribe: el análisis integrado no las califica como alta o muy alta; sin embargo, se presenta en esta área condiciones altas a muy altas de presión por demanda (IUA) y vulnerabilidad al desabastecimiento alta a muy alta, sin incluir providencia. Como la única fuente de abastecimiento para San Andrés y Providencia es el agua subterránea, la presión por contaminación es alta y muy alta y esta zona se considera en la Evaluación como prioritaria.

---

**Área Magdalena – Cauca:**

En la evaluación integrada del agua, 178.149 km<sup>2</sup> (66 subzonas) se categoriza como alta y muy alta, principalmente, a causa de altas presiones antrópicas de uso y alta variabilidad de la oferta y una presión hídrica alta a muy alta (sector agrícola y pecuario) a ecosistemas y una regulación moderada a baja del recurso hídrico.

- Sogamoso: se concentra la mayoría de las subzonas con categoría de alta, es decir, un nivel mayor de criticidad. Esto se debe a una moderada regulación hídrica, altas presiones por uso y, además, alta a muy alta presiones hídricas sobre los ecosistemas desde el sector agropecuario.
- Río Cesar: la zona se ha calificado como muy alta.
- Bajo Magdalena: el 81% de su territorio está categorizado como alto y muy alto debido a una baja regulación hídrica, moderada a alta presión por demanda y contaminación, alta vulnerabilidad al desabastecimiento y presión hídrica alta sobre los ecosistemas.
- Alto Magdalena: la subzona (Río Bogotá) se categoriza como muy alta debido a una baja regulación, alta presión por demanda y contaminación, una vulnerabilidad muy alta al desabastecimiento, una presión crítica sobre los ecosistemas y una categoría muy alta de no retorno a la cuenca. Cinco subzonas (Río Yaguará y río Iquira, río Neiva, río Fortalecillas, río Baché, río Sumapaz, río Coello y río Lagunilla) como alta por registrar un IUA moderado a crítico, vulnerabilidad alta al desabastecimiento y una categoría alta y muy alta de presión sobre ecosistemas.
- Cauca: el 20% (11 subzonas) son calificadas como muy alta por condiciones altas y críticas de presión por demanda en el recurso hídrico, alta y muy alta vulnerabilidad al desabastecimiento, alta y muy alta presión por contaminación y alta a crítica presión hídrica sobre ecosistemas. El 42% (14 subzonas) se ubican en altas, el 31% (8 subzonas) en media y el 6% (dos subzonas) en baja.
- Medio Magdalena: el 46% del área (directos al Magdalena Medio entre ríos Negro y Carare (md), río Negro, río Opón, río Lebrija y Quebrada El Carmen) son ubicadas por la evaluación como alta, pues implican una moderada a alta presión por contaminantes, alta a crítica presión por los sectores agropecuarios y producción de media a alta en sedimentos. Cuatro zonas son categorizadas como media (Las subzonas de río Nare, río San Bartolo, río Carare y directos al

Magdalena) y el 36% del total del área (subzona del río Porce) se ubica en la categoría alta de la evaluación integrada, lo cual está relacionada con la presión alta del recurso por la demanda asociada, una carga alta de contaminante y una presión alta sobre los ecosistemas, por parte del sector agropecuario.

- Nechí: se presenta en categoría alta la subzona del río Porce, la cual representa el 36% del área total, y se relaciona con la alta presión de la demanda asociada, la alta carga contaminante y alta presión hídrica del sector agropecuario.
- Saldaña: se presentan con categoría alta las subzonas Medio y Bajo Saldaña, las cuales representan el 13% del área, y se relaciona con la vulnerabilidad al desabastecimiento, contaminación, alta presión hídrica del sector agropecuario y de media a alta producción de sedimentos.
- Magdalena – Cauca – San Jorge: se presenta la subzona de Bajo San Jorge – La Mojana con la categoría alta, la cual representa el 67% de la zona del Río San Jorge, y se relaciona con una alta contaminación y alta presión sobre los ecosistemas.

#### **Área Orinoco:**

Las zonas hidrográficas del Orinoco en su mayoría se encuentran en niveles bajos y medios de criticidad. 61 subzonas de las 73 que componen esta área se categorizan con nivel bajo de criticidad y representan el 90% del área.

- Meta: las subzonas del río Metica, río Garagoa y Lago de Tota se ubican en la categoría alta, las cuales representan el 2% del área. Las principales causas son una alta presión por el sector agropecuario, alta variabilidad de la oferta, alto índice de carga contaminante.
- Meta y Arauca: nueve subzonas de estas zonas se ubican en la categoría moderada y representan el 8% del área.

#### **Área Amazonas:**

Atendiendo al alto rendimiento hídrico y la baja demanda registrada en esta área, de las nueve zonas, las subzonas se categorizan con niveles bajos de criticidad y dos zonas (Yari y Caguán) con subzonas en nivel medio.

- Según el ENA se denota una variabilidad de la oferta por la reducción de caudal en periodo seco interanual.
- La actividad agropecuaria de las subzonas río Orteguaza, río Pescado, río Luisa,

río Caguán Alto, río Guayas y río Chingual, hace presión sobre el agua almacenada en el suelo y necesaria por los ecosistemas.

### **Área Pacífico**

De las seis zonas hidrográficas, sin contar las islas, la mayoría de las subzonas, el 78%, se categorizan con niveles bajos y medios de criticidad.

- En dos zonas (Tapaje-Dagua y Patía) se categorizan cuatro subzonas (río Mayo, río Juanambú, río Guáitara y Dagua - Buenaventura - Bahía) con niveles altos de criticidad por una alta carga contaminante y presión hídrica sobre los ecosistemas.
- Esto se presenta principalmente por una baja presión por demanda y contaminación y una media variabilidad de la oferta.
- En la zona Patía, sobre la subzona río Guachicono, se presenta un alto deterioro de la cuenta debido a la producción de sedimentos.

### **Conclusiones generales:**

En la evaluación integrada sobre el recurso hídrico realizado por el ENA (2014), se destaca que una de las principales causas para categorizar una subzona en un nivel alto o muy alto de criticidad se debe a las altas presiones del sector agropecuario. Esta es una de las afectaciones que reiterativamente se nombran a lo largo de la evaluación y a pesar de que, en algunas áreas, las zonas y subzonas se categorizan con un bajo y medio nivel de criticidad, esta afectación se reitera.

La presión por contaminantes es otra de las principales causas de criticidad de las zonas y subzonas hidrográficas. La presión ejercida sobre los ecosistemas y producción de sedimentos son causas secundarias con un alto impacto. Los sedimentos y variabilidad de la oferta y demanda sube el nivel de criticidad de algunas zonas y, en otras, a pesar de categorizarse con un nivel bajo el ENA alerta que deben ser zonas prioritizadas por su relevancia nacional e internacional.

### 4.1.2.2 Calidad del Aire

La contaminación atmosférica es una de las principales afectaciones en Colombia, especialmente por el uso de combustibles fósiles según el CONPES 3344, en el cual se señala que el 41% de las emisiones son generadas en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Sogamoso, Bucaramanga, Cartagena y Pereira (IDEAM, 2012). Como lo reitera el IDEAM en sus informes, el estado de la calidad del aire tiene unos profundos impactos en la mortalidad y morbilidad. A la vez, afecta la calidad de vida de las personas por enfermedades y elevados costos de salud.

A partir de los estudios sobre calidad del aire ambiental y salud, la Organización Mundial de la Salud ha identificado una fuerte relación entre los niveles bajos de contaminación del aire y mejor salud cardiovascular y respiratoria de la población. Igualmente, señala que una disminución por emisiones de CO<sub>2</sub> y contaminantes de corta vida como el Carbono Negro y el metano, se contribuye a mitigar el cambio climático a corto y largo plazo (OMS, 2016). El Objetivo 13 de Desarrollo Sostenible de la ONU es “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, pues se reconoce su impacto negativo en la economía y alerta que las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> se han incrementado en un 50% desde 1990 (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

Con este índice, se busca incluir en la fórmula un indicador sobre uno de los principales retos del país en temas de contaminación y afectación de la salud humana, lo cual siempre genera más daño en poblaciones vulnerables al no tener acceso de manera constante y efectiva al sistema de salud. El índice de Calidad de Aire se evalúa en los siguientes intervalos (Tabla 4-1):

Tabla 4-1: Clasificación del Índice de Calidad del Aire de acuerdo con el intervalo

Rango	Indicador	Color
0 a 50	Buena	Verde
51 a 100	Moderada	Amarillo
101 a 150	Dañina a la salud para grupos sensibles	Naranja
151 a 200	Dañina a la salud	Rojo
201 a 300	Muy dañina a la salud	Púrpura
301 a 500	Peligrosa	Marrón

Fuente: adaptada de IDEAM (2012).

Teniendo disponible la información de los registros de Calidad del Aire disponibles, se utilizará esta escala para el análisis de la calidad del aire reportada por el IDEAM según PM10. En el Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia: Calidad del Aire, se presentan los siguientes resultados:

- Entre 1998 a 2006, el material particulado (PM10 y PST) fue el contaminante que más afectó la calidad del aire y se superaron, anual y diariamente, los límites permisibles por los sistemas de vigilancia; sin embargo, según Toro, las concentraciones de PM10 entre 2001 y 2006 disminuyeron un 11%, cumpliendo los límites permisibles en Colombia al estar por debajo de 70  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , pero supera los 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , con 48,85  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , límites para la calidad del aire establecidos por la Unión Europea y superando los 20  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  de la Organización Mundial de la Salud (Toro, 2009).
- En las zonas urbanas especialmente la concentración de ozono ( $\text{O}_2$ ) llegó a niveles críticos
- En los sistemas de vigilancia, los óxidos de nitrógeno y de azufre permanecieron dentro de los límites permisibles a nivel nacional.
- Entre 1998 y 2006, las concentraciones de CO en el país estuvieron en su mayoría, dentro de los límites permisibles, pero en los centros urbanos, éstos fueron superados.

- Las concentraciones en este periodo de tiempo de contaminantes atmosféricos, como el NO<sub>2</sub>, O<sub>3</sub>, y CO, tendieron a disminuir, especialmente el NO<sub>2</sub>, con el SO<sub>2</sub>, se mantuvieron en los niveles más bajos respecto a los límites establecidos por la ley; en contraste las de PST aumentaron en ese periodo de tiempo.
- Si se toma como referencia el año 2003, la situación se modifica y a pesar de mantenerse a un nivel bajo, el SO<sub>2</sub> aumentó en un 40%.

El informe reconoce los avances del país en la prevención de control de la contaminación, pero reitera las falencias en cuanto a generación de inventarios de fuentes de emisión, aplicación de modelos de dispersión y falta de estudios epidemiológicos. La contaminación atmosférica local en Colombia causa pérdidas de más de 1.5 billones de pesos (Toro, 2009).

Según el Informe de Estado de la Calidad del Aire en Colombia 2007 – 2010 el contaminante más monitoreado en las 137 estaciones pertenecientes a los 19 SVCA de 19 Autoridades Ambientales fue el PM<sub>10</sub>, medido en 117 estaciones y seguido por el dióxido de azufre y nitrógeno en 47. Los principales resultados que denotan la calidad del aire para el periodo 2007 – 2010 se presentan en la Tabla 4-2.

**Tabla 4-2:** Principales resultados del Informe de Estado de la Calidad del Aire en Colombia 2007 – 2010

Contaminante	Resultado monitoreo
<b>SO<sub>2</sub></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las concentraciones disminuyeron durante el periodo de estudio</li> <li>▪ Se mantuvo en los niveles máximos permisibles</li> <li>▪ Excedencia en CVC en 2009 con valores por encima de 300ppb</li> <li>▪ Ha habido una reducción histórica en los cinco lugares de monitoreo</li> </ul>
<b>PST</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las concentraciones disminuyeron durante el periodo de estudio</li> <li>▪ Disminución en un 33% comparados con la media de 2006</li> <li>▪ Los niveles de concentración representan el 32,6% de la norma diaria</li> </ul>

**Tabla 4-2 (Continuación):** Principales resultados del Informe de Estado de la Calidad del Aire en Colombia 2007 – 2010

Contaminante	Resultado monitoreo
<b>PM10</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento en un 28% durante el periodo de análisis en comparación con el 2006</li> <li>▪ La media máxima del periodo de análisis representa el 45% de la norma diaria</li> </ul>
<b>CO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se mantuvo en una media máxima de 2ppm (No causa problemas de salud)</li> <li>▪ Excedió la norma horaria en el CVC en 2009 con 51,40ppm</li> <li>▪ Excedió la norma de 8 horas en el CVC y SDA del 2007 al 2009 con 10ppm</li> </ul>
<b>NO<sub>2</sub></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estuvo debajo de la norma horaria y diaria un 20% y 40% respectivamente</li> <li>▪ Incrementó en 2010 y para un periodo de 24 horas, la CAR registró un pico en 2008 de 141ppb</li> <li>▪ En 2010 excedió la norma horaria con 158,7ppb en SDA</li> </ul>
<b>O<sub>2</sub></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se registró riesgo en cinco zonas monitoreadas (SDA, CVC, CDMB, Corantioquia y AMVA) superando la norma horaria y de 8 horas excediendo el número total de datos monitoreados entre 0,1% y 4,4%</li> <li>▪ La mayor concentración se registró en CVC en 2009 con un 20ppb</li> <li>▪ La concentración excedió la norma de 8 horas en SDA en 2010 con 103,7ppb</li> </ul>
<b>ICAire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para periodo de exposición de 8 horas se presentó una calificación buena</li> <li>▪ El ICAire calculado con los registros diarios de PM10 registró que de los datos obtenidos (SDA, AMVA, CDMB, Corpomag, Corantioquia, CAR, Corponor, Corpocesar), el 71,27% se encuentran en estado Bueno, el 28,03% en Moderado, el 0,62% en Dañina para la salud para grupos sensibles, el 0,02% en Dañina para la salud y el 0,05% en muy dañina para la salud.</li> </ul>

Fuente: adaptada de IDEAM (2012)

Según Toro, el costo anual promedio estimado por el Banco Mundial para 2007 es de 1.500 millones de pesos colombianos por contaminación al aire (65% mortalidad y 45% morbilidad). En el estudio Colombia: *Strengthening Environmental and Natural Resources Institutions* se calculó que “los costos en salud que representa este tipo de contaminación han pasado del 0.8% del PIB en el 2002 al 1.1% del PIB en el 2009” IDEAM (2002). El país no cuenta con estrategias adecuadas e infraestructura para hacer una medición precisa del territorio en temas de calidad del aire, por lo cual la información es parcial (Toro, 2009).

### **4.1.2.3 Estudio de los Conflictos de Uso del Territorio Colombiano**

Como se identificó en el Capítulo 3, uno de los impactos del despojo y abandono forzado de la tierra que enfrentan el proceso de Restitución de Tierras está enfrentando, es la modificación del uso de los suelos, en algunos casos, por ampliación de la frontera agrícola, cultivos extensivos y permanentes, subutilización e incremento de las actividades pecuarias. Otro de los impactos del uso del suelo se puede observar en el debate sobre la no restitución de tierras en Parques Naturales Nacionales a menos de realizar procesos de sustracción.

Estos fueron factores que no se tuvieron en cuenta en la planificación del proceso de Restitución y, cuando se presenta el problema y se regula con posterioridad, se genera una doble afectación: primero, la solicitud de restitución la realizó la víctima con la expectativa del retorno y se tiene que enfrentar a un proceso largo y complejo; segundo; se elevan las demoras y cargas administrativas y judiciales. En la Ley se incluye como sujeto de restitución los poseedores; sin embargo, para la restitución de este tema se niega su inclusión. Prever estos conflictos en el proceso hubiera posibilitado la formulación de estrategias alternativas con mejores beneficios para todos por igual, como la restitución de la tierra bajo alguna figura alternativa y promover en esa víctima y núcleo familiar la inclusión en dinámicas de protección, defensa y sostenibilidad del PNN.

El territorio colombiano está compuesto por 114.174.800 has, de las cuales, según el IGAC, 32.794.351 has (28%) tiene algún conflicto en la calidad de su suelo por

sobreutilización o subutilización. El estudio presentado por esta entidad, sobre los porcentajes del territorio de cada uno de los departamentos colombianos afectados por malas prácticas de manejo y uso, recomienda que deben reorientarse las prácticas de los agricultores, ganaderos y empresarios hacia un mejor uso del suelo. Según la información presentada, suelos de gran valor para la explotación agrícola en Colombia para el año 2014 son considerados suelos deteriorados y no aptos para ciertos sectores (IGAC, 2014).

En una comparación entre la vocación del suelo y las coberturas a nivel nacional, se pueden determinar las grandes conflictividades de varios sectores (Tabla 4-3).

**Tabla 4-3:** Resultados de Conflictividades de Uso del Territorio Colombiano por sector

Sector	Vacación	Uso
<b>Agrícola</b>	15 millones de has (13%)	6 millones de has (5%)
<b>Ganadería</b>	8 millones de has (7%)	38 millones de has (34%)
<b>Agroforestal/ agro y silvopastoril</b>	19 millones de has (16%)	216 has (0,0002%)
<b>Protección</b>	4 millones has (3%)	121 mil has (0,1%)
<b>Cuerpos de agua</b>	67 millones has (57%)	67 millones has (59%)
<b>Zona urbana</b>	242 mil has (0,2%)	375 mil (0,3%)
<b>No suelo/nubes</b>	10 mil has (0,01%)	561 mil has (0,5%)

Fuente: adaptación de UPRA (2014)

Esta información contrastada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) parte del análisis de Estudio de conflictos de uso del territorio en Colombia, escala 1:100.000, del IGAC (2012) y el Mapa nacional de cobertura de la tierra 2005 - 2009, escala 1:100.000, versión 1.0. del IDEAM. Según esta información, el 70% (77'082.339 ha) del país se puede considerar en uso adecuado, el 17% (18'382.792 ha) en

sobreutilización y el 13% (14'905.040 ha) en subutilización, por lo cual se considera que el 30% del suelo es usado de manera inadecuada (UPRA, 2014).

En el Estudio de los Conflictos de Uso del Territorio Colombiano se organizan los departamentos de acuerdo con los porcentajes de conflictividades, donde se resalta la preocupación por las zonas más pobladas del país (Tabla 4-4). La región en la situación más crítica según este estudio es la Región Caribe, pues seis de los siete departamentos que la conforman están en los primeros puestos de conflictividades (IGAC, 2014).

**Tabla 4-4:** Resultados de Conflictividades de Uso del Territorio Colombiano por departamento

No.	Departamento	Sobreutilización	Subutilización	Total	Principales afectaciones
1	N. Santander	42%	36%	78%	- Sobreutilización en exceso en producción agrícola en el 42% de su territorio. - Subutilización a causa de la ganadería. - Hectáreas en conflicto: 1.704.044
1	Sucre	42%	36%	78%	- Menor cantidad de habitantes que N. Santander, pero iguales niveles de sobreutilización y subutilización, lo cual refleja un uso excesivo del suelo - Hectáreas en conflicto: 836.804
3	Atlántico	24%	49%	73%	- Subutilización por ganadería y suelos desaprovechados - Hectáreas en conflicto: 241.964

**Tabla 4-4 (Continuación):** Resultados de Conflictividades de Uso del Territorio Colombiano por departamento

No.	Departamento	Sobreutilización	Subutilización	Total	Principales afectaciones
4	Magdalena	24%	41%	65%	-Subutilización por ganadería y suelos desaprovechados -Hectáreas en conflicto: 1.505.740
5	Cesar	33%	32%	65%	-Sobreutilización y subutilización proporcional. -Hectáreas en conflicto: 1.468.079
6	Caldas	55%	8%	63%	-Departamento más sobreutilizado por agricultura extensiva en suelos de alta fragilidad (pendiente, erosión y remoción en masa) -Hectáreas en conflicto: 469.072
7	Córdoba	28%	34%	62%	-Hectáreas en conflicto: 1.551.308
8	Santander	42%	16%	58%	-Sobrecarga en cultivos -Hectáreas en conflicto: 2.069.176
9	Bolívar	33%	21%	54%	-Hectáreas en conflicto: 1.440.664
9	Tolima	45%	9%	54%	-Hectáreas en conflicto: 1.305.285
11	Cundinamarca	33%	18%	51%	-Hectáreas en conflicto: 1.224.306
11	Antioquia	35%	16%	51%	-Hectáreas en conflicto: 3.214.005
13	Boyacá	43%	6%	49%	-Sobreutilización en cultivos de papa y cebolla -Hectáreas en conflicto: 1.136.613
13	Huila	39%	10%	49%	-Suelos en proceso de deterioro -Hectáreas en conflicto: 889.431

**Tabla 4-4 (Continuación):** Resultados de Conflictividades de Uso del Territorio Colombiano por departamento

No.	Departamento	Sobreutilización	Subutilización	Total	Principales afectaciones
13	Risaralda	47%	2%	49%	-Hectáreas en conflicto: 174.614
16	Casanare	32%	12%	44%	-Sobreutilización por actividades agroindustriales
16	Meta	35%	9%	44%	-Sobreutilización por actividades agroindustriales
18	Arauca	8%	27%	35%	
18	Quindío	25%	10%	35%	
18	Valle	30%	5%	35%	-Sobreutilización por producción agrícola en zonas no aptas
21	Vichada	4%	27%	31%	
22	Cauca	25%	5%	30%	
23	La Guajira	13%	14%	27%	-La oferta ambiental es limitada por su ecosistema seco y las alternativas de uso se limitan a las ayudas en riego y fertilización
24	Nariño	19%	3%	22%	
25	Caquetá	13%	0.3%	13.3%	
26	Putumayo	12%	1%	13%	
27	Chocó	8%	2%	10%	
28	Guaviare	5%	1%	6%	
29	Vaupés	0.8%	0.2%	1.0%	-Tener en cuenta la baja población
30	Guainía	0.4%	0.1%	0.5%	-Tener en cuenta la baja población
31	Amazonas	0.1%	0.3%	0.4%	-Tener en cuenta la baja población

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAC (2014)

A partir de los resultados de este estudio se puede determinar que las principales causas de las conflictividades en el uso del suelo se derivan de una sobreutilización en temas de ganadería, pues cerca del 7% del territorio tiene esta vocación, pero en un análisis de coberturas se resalta que el 34% del territorio se está utilizando en áreas de pastoreo. En

contraste, a nivel nacional se observa que la subutilización se deriva de la producción agrícola, agro pastoril y forestal; sin embargo, esto cambia a nivel departamental pues se puede observar cómo departamentos con grandes poblaciones se sobreutiliza la tierra en temas agrícolas y en otros, no se utiliza, pues está al servicio de la ganadería (IGAC, 2014). Para el análisis de la información se puede proponer la siguiente escala en la Tabla 4-5.

**Tabla 4-5:** Análisis de la Conflictividad del Uso del Territorio Colombiano

Porcentaje	Interpretación	Indicador
0% - 25%	<b>Conflictividad baja:</b> el suelo del departamento se usa de acuerdo con su vocación	<b>CUS(b)</b>
26% - 50%	<b>Conflictividad media:</b> parte del suelo del departamento no se está utilizando de acuerdo con su vocación y los suelos están en proceso de deterioro	<b>CUS(m)</b>
51% - 75%	<b>Conflictividad media alta:</b> parte representativa del suelo del departamento no se está utilizando de acuerdo con su vocación y los suelos están deteriorados	<b>CUS(ma)</b>
76% -100%	<b>Conflictividad alta:</b> exceso de conflictividades por el uso inadecuado del suelo del departamento con graves afectaciones ambientales	<b>CUS(a)</b>

Fuente: elaboración propia a partir de IGAC (2014)

Esto nos permite identificar que los suelos de dos departamentos del país son los principales afectados por sobreutilización y subutilización y otros 10 departamentos pueden estar subiendo en el ranquin de conflictividades, si no se realiza una adecuada intervención en la planeación de uso de los suelos. Los departamentos con menor conflictividades son Nariño; Caquetá; Putumayo; Chocó; Guaviare; Vaupés; Guainía; y Amazonas. Principalmente son territorios con un número bajo de población y poseen grandes extensiones boscosas, lo cual es su vocación de uso y se convierten en un

factor importante en la estabilidad ambiental del país (IGAC, 2014).

#### **4.1.2.4 Índice de Condiciones de Vida**

El principal objetivo de la reparación transformadora es reducir los niveles de desigualdad y exclusión de la población víctima del conflicto armado, situación en la que se encuentra ahora y, posiblemente, en la que se encontraba antes de la ocurrencia del hecho victimizante. Esta situación de vulnerabilidad se enraizó en múltiples factores, entre ellos el acceso a servicios públicos, educación y habitabilidad; factores que son incluidos en el análisis de condiciones de vida y el cual falta en los procesos de restitución. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), la mayoría de los estudios sobre el problema del abandono y despojo no incluye en su análisis la pérdida de bienes como la vivienda, cultivos, animales, etc. En el Registro de bienes abandonados de la UDEGRTD se evidencia esta falencia al no incluir otro tipo de bienes.

Con el propósito de aportar a la transformación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima del conflicto armado desde una visión integral, se selecciona el cálculo de la Vulnerabilidad del Índice de Condiciones de Vida (VICV) propuesto por Toro (2009), el cual se realizó con el objetivo de reducir la incertidumbre. Antes de incluir la vulnerabilidad en el análisis, se debe conocer aquellos factores que integra el Índice de Condiciones de Vida y su estado.

Este ha sido un indicador estándar acogido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) e incluye variables de: vivienda; acceso a los servicios públicos domiciliarios; educación del jefe hogar y mayores de 12 años; acceso de niños, niñas y jóvenes a los servicios escolares; hacinamiento y niños y niñas menores de 6 años en las familias (Toro, 2009). Este indicador acoge el mayor número de indicadores<sup>3</sup> “que permiten

---

#### <sup>3</sup> Educación y capital humano:

1. Educación alcanzada por el jefe del hogar
2. Educación alcanzada por personas de 12 y más años
3. Jóvenes entre 12 y 18 años que asisten a secundaria o universidad
4. Niños entre 5 y 11 años en el hogar que asisten a un establecimiento educativo

#### **Calidad de la vivienda:**

5. Material de las paredes
6. Material de los pisos

#### **Acceso y calidad de los servicios:**

precisar las razones del logro o estancamiento en las condiciones de vida de una región particular” (Toro, 2009).

En Toro, se establecieron valores de Vulnerabilidad del ICV incluyó la interpretación dada por el indicador y los aportes de otros autores (Tabla 4-6). En Colombia el ICV en 2005 se calculó en 78,8, lo cual ubica al país en una Vulnerabilidad Moderada Baja; es decir que los hogares del área geográfica de análisis viven en regulares condiciones de vida; sin embargo, se registra que para el 2015 el porcentaje de población en situación de pobreza es de 27,8% y en pobreza extrema el 7,9% (Toro, 2009). El coeficiente de Gini se registra en 2015 con 0,522, de lo cual se interpreta que Colombia continúa en una situación de desigualdad (DANE, 2016).

**Tabla 4-6:** Valores de la Vulnerabilidad del ICV

Valor del ICV	Interpretación	Vulnerabilidad
ICV < 65	<b>Pobreza Baja:</b> Los hogares del municipio viven en precarias condiciones de vida.	<b>V(b)</b>
65 ≥ ICV < 75	<b>Pobreza Media:</b> Los hogares del municipio viven en malas condiciones de vida.	<b>V(m)</b>
75 ≥ ICV < 80	<b>Pobreza Medio Alta:</b> Los hogares del municipio viven en regulares condiciones de vida.	<b>V(ma)</b>
ICV ≥ 80	<b>Pobreza Alta:</b> Los hogares del municipio viven en buenas condiciones de vida.	<b>V(a)</b>

Fuente: Toro (2009)

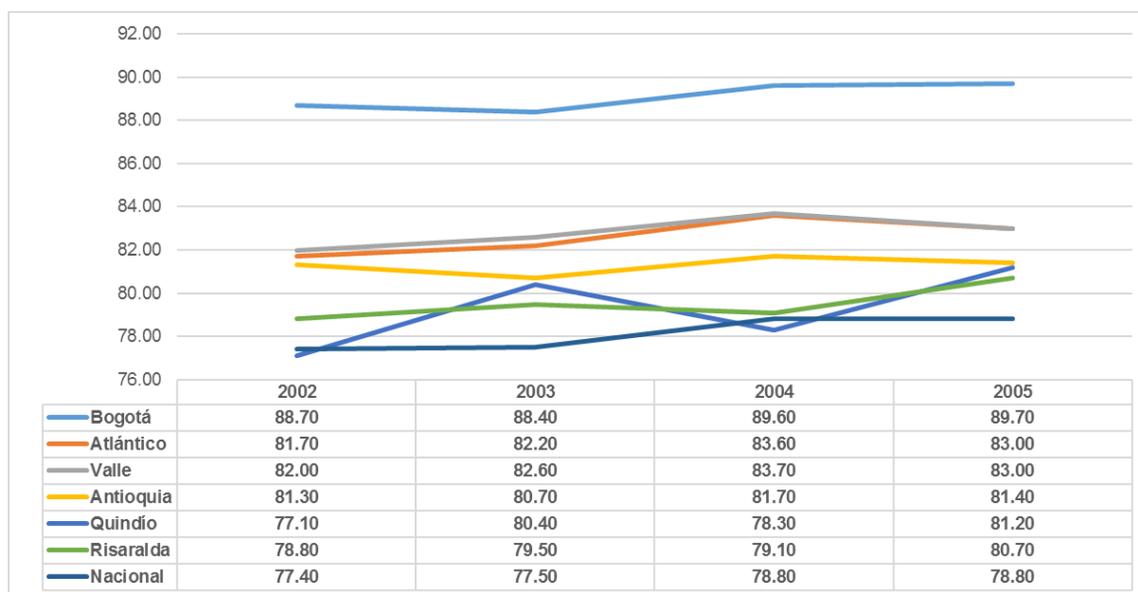
7. Abastecimiento de agua (acueducto)
8. Con qué cocinan
9. Recolección de basuras
10. Servicio sanitario

**Tamaño y composición del hogar:**

11. Niños de 6 o menos años en el hogar
12. Número de personas por cuarto

Según los datos disponibles por departamento a 2005, el ICV más alto en el país es el de la ciudad de Bogotá D.C. con 89.7, seguido de Atlántico y Valle con 83 cada uno y Antioquia con 81.4, Quindío 81.20 y Risaralda con 80.7 superando así el ICV nacional (Figura 4-3).

**Gráfica 4-1:** Variación del 2002 al 2005 de los ICV más altos por departamento



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2016)

De los otros departamentos que se ubican por debajo del ICV nacional, los cinco más bajos son los de Cesar con 69.4, Nariño con 69.3, Córdoba con 68.4, Sucre con 66.6 y Chocó con 60.5. Estas cifras se traducen en que los hogares de los primeros están en una situación de pobreza media, Córdoba y Sucre en malas condiciones de vida y Chocó, ubicado en pobreza baja, es decir los hogares viven en precarias condiciones de vida.

Atendiendo a las estimaciones de vulnerabilidad del ICV propuestas por Toro, el departamento de Arauca también se encuentra en una Vulnerabilidad Estimada Alta con un valor de ICV de 60%. En Vulnerabilidad Moderada Alta se ubican 16 departamentos y seis en Vulnerabilidad Moderada Baja y cinco departamentos, además de Bogotá D.C. en Vulnerabilidad Baja (Toro, 2009).

#### 4.1.2.5 Importancia Económica Municipal

En la agenda internacional actual sobre el Desarrollo Sostenible, una de las temáticas centrales es el crecimiento económico y es un Objetivo de Desarrollo Sostenible. El objetivo 8 es “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenibles, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

El mejorar los ingresos y la producción de manera sostenible de un territorio, puede aportar a la transformación de las condiciones de exclusión y pobreza de la población víctima del conflicto armado. Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009) en Centro Nacional de Memoria Histórica (2016) antes del despojo “La remuneración mensual promedio de estos grupos familiares, que ascendió a \$1.325.683, era superior en cerca del 45% a la línea de pobreza que se situaba en \$917.425”. Los ingresos de la población antes del desplazamiento se concentraban en aquellos derivados de actividad agrícola, actividad pecuaria, actividad agropecuaria, extractiva, laborales y otros negocios (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

A partir del año 2012, el DANE empezó a calcular un Indicador que da cuenta de la distribución del Producto Interno Bruto (PIB) de cada departamento entre sus municipios, atendiendo a indicadores directos e indirectos, con el objetivo de representar con una clasificación el peso relativo de cada municipio en el PIB y su importancia económica (Ley 1551, 2012). Esto permite acercar a la Restitución de Tierras el análisis de las posibilidades de inclusión de la población víctima del conflicto armado en los sectores productivos del municipio y departamento, con el objetivo de procurar establecer las oportunidades de transformación de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad.

El cálculo de la importancia económica municipal en Colombia se obtiene con indicadores directos e indirectos que dan cuenta de 34 ramas de actividades económicas en los municipios (DANE, 2015).

- Cultivo de café y de otros productos agrícolas: producciones físicas de los

principales cultivos

- Producción pecuaria: valor de las producciones de cada uno de los productos pecuarios disponibles (ganado vacuno, porcino y aves de corral)
- Extracción de petróleo crudo y de gas natural: cantidades físicas obtenidas para la producción en campo de petróleo y gas natural disponible
- Extracción de carbón, carbón lignítico y turba: producción física de carbón (toneladas) disponible
- Extracción de minerales metálicos: valor de la producción de cada uno de los metales (ferróníquel, oro, plata y platino) de acuerdo con la información de producciones físicas
- Industria manufacturera: producción mediana y gran industria; personal ocupado en pequeña industria
- Generación, captación y distribución de energía eléctrica: se aplicó la estructura proporcionada por la localización geográfica de las plantas generadoras y se utilizó la estructura de las ventas, por municipio, para consumo residencial y no residencial
- Fabricación de gas; distribución de combustibles gaseosos por tuberías: volúmenes vendidos con destino a consumo residencial e industrial
- Captación, depuración y distribución de agua: ingresos provenientes de la facturación del servicio
- Comercio: mediano y gran comercio y personal ocupado proveniente del recuento de unidades económicas levantado en el Censo 2005
- Mantenimiento y reparación de vehículos automotores; reparación de efectos personales y enseres domésticos; hoteles, restaurantes, bares y similares; transporte terrestre; telecomunicaciones; transporte marítimo; servicios auxiliares del transporte; servicios a las empresas y servicios de esparcimiento: personal ocupado, proveniente del recuento de unidades económicas levantado en el Censo 2005
- Servicios de intermediación financiera, seguros y seguros sociales: saldos de captaciones y carteras, valor de las primas emitidas y número de cotizantes al régimen contributivo
- Actividades inmobiliarias y alquiler de vivienda: estructura municipal del impuesto predial recaudado por las administraciones locales
- Administración pública y defensa: sumatoria de los costos en que se incurre para

la prestación de estos servicios en cada municipio y para las entidades que abarcan todo el departamento

- Educación de mercado: número de alumnos matriculados en los municipios (preescolar, básica, media y superior) multiplicado por el valor estimado de la matrícula.
- Educación de no mercado: transferencias asignadas a la educación pública
- Servicios sociales y de salud de mercado: número de afiliados al régimen contributivo y subsidiado

Construcción de edificaciones, construcción civil, transporte aéreo, servicios domésticos, minerales no metálicos: sumatoria de los valores agregados calculados menos los valores agregados generados por las actividades mineras (DANE, 2015).

Los resultados de esta categorización se presentan en siete grados de importancia económica municipal (Tabla 4-7), donde, entre menor el grado, mayor importancia y, mayor valor agregado relativo el aporta al municipio, lo cual daría cuenta de los niveles positivos de cada uno de los factores anteriormente nombrados (DANE, 2015).

**Tabla 4-7:** Grados de Importancia Económica Municipal

Grados	Rangos valor agregado (Miles de millones de pesos)	
	1	Desde 11,553
2	1.092	11.552
3	484	1.091
4	303	483
5	177	302
6	84	176
7	1	83

Fuente: DANE (2015)

Teniendo en cuenta los resultados provisionales de este indicador, presentados por el DANE, de los 1122 municipios, ocho (0.71%) se ubican en la categoría 1; 71 (6.33%) en

la categoría 2; 104 (9.27%) en la categoría 3; 79 (7.04%) en la categoría 4; 138 (12.30%) en la categoría 5; 280 (24.96%) en la categoría 6; y, 442 (39.39%) en la categoría 7 (Tabla 4-8).

**Tabla 4-8:** Porcentaje de municipios por departamento según grado Importancia Económica Municipal

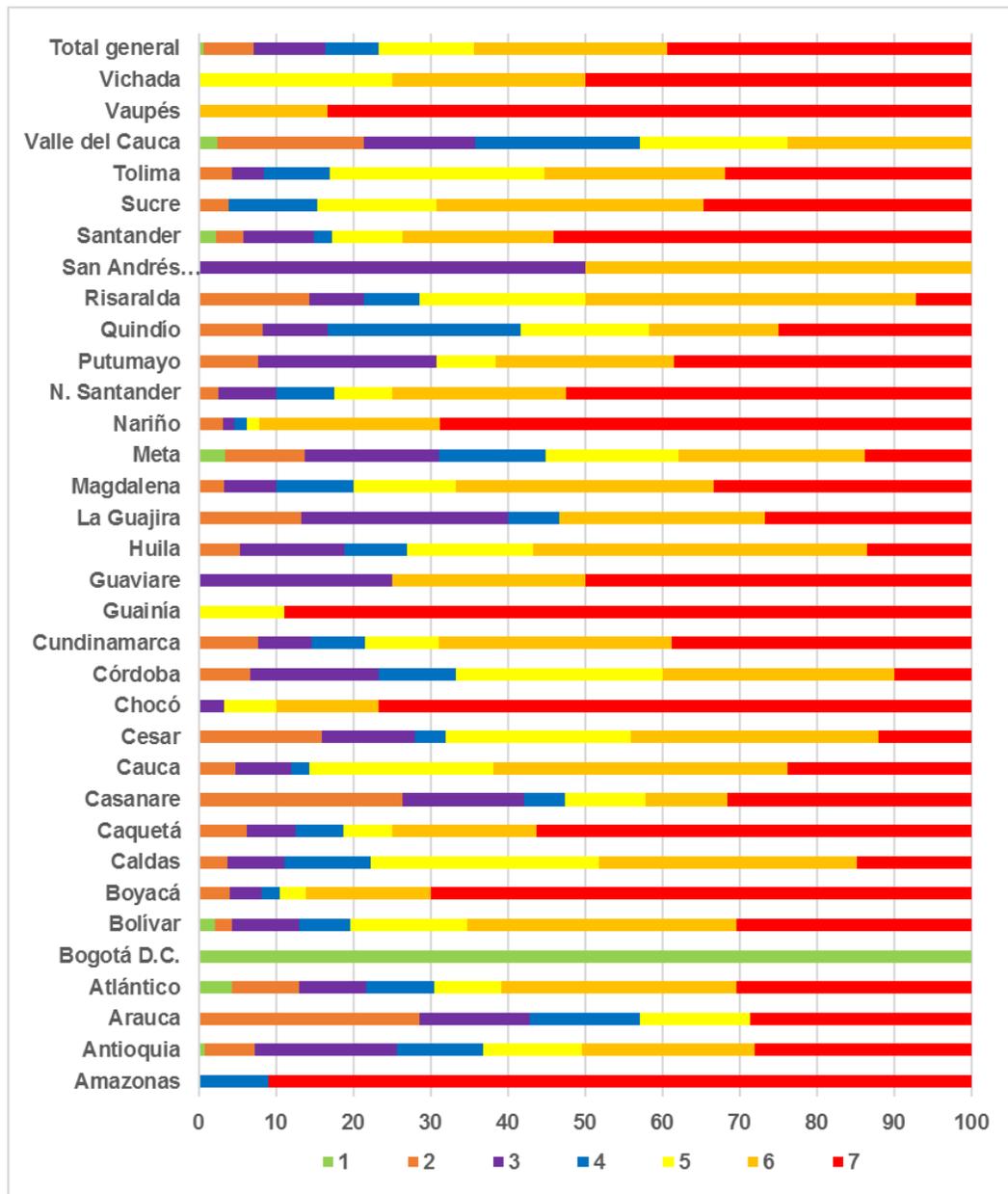
Departamento	Total Municipios	% de Municipios por categoría en cada Departamento						
		1	2	3	4	5	6	7
Amazonas	11	0,00	0,00	0,00	9,09	0,00	0,00	90,91
Antioquia	125	0,80	6,40	18,40	11,20	12,80	22,40	28,00
Arauca	7	0,00	28,57	14,29	14,29	14,29	0,00	28,57
Atlántico	23	4,35	8,70	8,70	8,70	8,70	30,43	30,43
Bogotá D.C.	1	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bolívar	46	2,17	2,17	8,70	6,52	15,22	34,78	30,43
Boyacá	123	0,00	4,07	4,07	2,44	3,25	16,26	69,92
Caldas	27	0,00	3,70	7,41	11,11	29,63	33,33	14,81
Caquetá	16	0,00	6,25	6,25	6,25	6,25	18,75	56,25
Casanare	19	0,00	26,32	15,79	5,26	10,53	10,53	31,58
Cauca	42	0,00	4,76	7,14	2,38	23,81	38,10	23,81
Cesar	25	0,00	16,00	12,00	4,00	24,00	32,00	12,00
Chocó	30	0,00	0,00	3,33	0,00	6,67	13,33	76,67
Córdoba	30	0,00	6,67	16,67	10,00	26,67	30,00	10,00
Cundinamarca	116	0,00	7,76	6,90	6,90	9,48	30,17	38,79
Guainía	9	0,00	0,00	0,00	0,00	11,11	0,00	88,89
Guaviare	4	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	25,00	50,00
Huila	37	0,00	5,41	13,51	8,11	16,22	43,24	13,51
La Guajira	15	0,00	13,33	26,67	6,67	0,00	26,67	26,67
Magdalena	30	0,00	3,33	6,67	10,00	13,33	33,33	33,33
Meta	29	3,45	10,34	17,24	13,79	17,24	24,14	13,79
Nariño	64	0,00	3,13	1,56	1,56	1,56	23,44	68,75

**Tabla 4-8 (Continuación):** Porcentaje de municipios por departamento según grado Importancia Económica Municipal

Departamento	Total Municipios	% de Municipios por categoría en cada Departamento						
		1	2	3	4	5	6	7
N. Santander	40	0,00	2,50	7,50	7,50	7,50	22,50	52,50
Putumayo	13	0,00	7,69	23,08	0,00	7,69	23,08	38,46
Quindío	12	0,00	8,33	8,33	25,00	16,67	16,67	25,00
Risaralda	14	0,00	14,29	7,14	7,14	21,43	42,86	7,14
San Andrés y Providencia	2	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	50,00	0,00
Santander	87	2,30	3,45	9,20	2,30	9,20	19,54	54,02
Sucre	26	0,00	3,85	0,00	11,54	15,38	34,62	34,62
Tolima	47	0,00	4,26	4,26	8,51	27,66	23,40	31,91
Valle del Cauca	42	2,38	19,05	14,29	21,43	19,05	23,81	0,00
Vaupés	6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	83,33
Vichada	4	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	25,00	50,00
<b>Total general</b>	1122	0,71	6,33	9,27	7,04	12,30	24,96	39,39

Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2015)

Los porcentajes más altos y representativos de municipios por cada uno de los departamentos se ubican hacia el extremo derecho de la tabla donde la importancia económica tiende a ser menor y son pocos los porcentajes no rojos en el extremo izquierdo, excluyendo a Bogotá D.C. Resalta Antioquia, Atlántico, Bolívar, Meta, Santander y Valle del Cauca con porcentajes más altos en de municipios en la categoría uno y superando el porcentaje nacional (Figura 4-4).

**Gráfica 4-2:** Porcentaje de municipios por departamento según categoría IEM

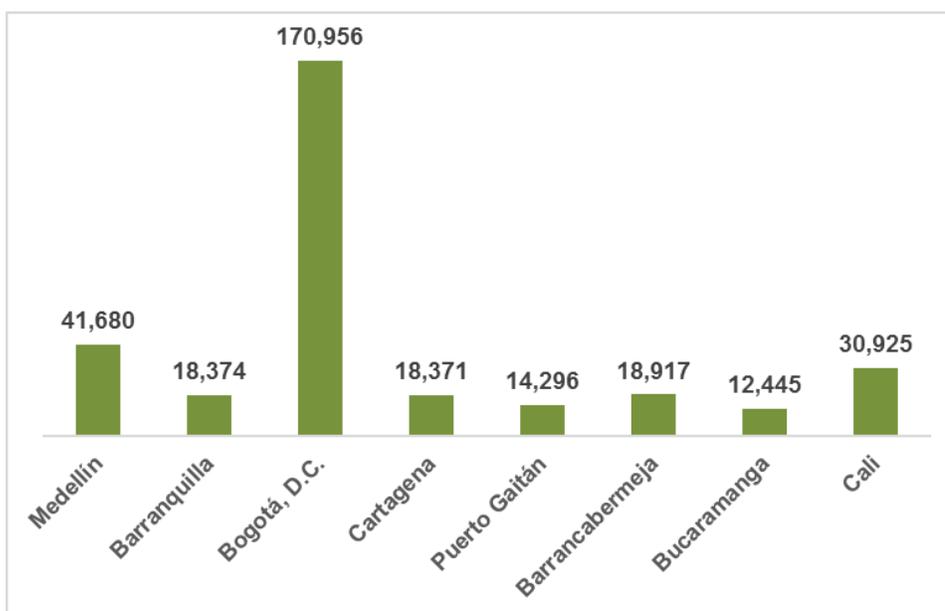
Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2015)

De los 1122 municipios colombianos, 442 se encuentran en la categoría 7 lo cual corresponde al porcentaje más alto de municipios por categoría, es decir que el 39.39% de los municipios en el país tienen el menor valor agregado en el proceso de producción por efecto de combinación de factores en cada uno de sus respectivos departamentos.

Estos 442 municipios tienen un valor agregado de 693,759 miles de millones de pesos y el promedio de su peso relativo municipal en el PIB departamental es de 0,6.

Con la categoría 1 se encuentran los municipios de Barrancabermeja; Barranquilla; Bogotá, D.C.; Bucaramanga; Cali; Cartagena; Medellín; y Puerto Gaitán. El valor agregado de estos ocho entes territoriales es de 325,964 miles de millones de pesos y el promedio de su peso relativo municipal en el PIB departamental es de 53,8% (Figura 4-5).

**Gráfica 4-3:** Valor agregado (Miles de millones de pesos) de los ocho municipios categoría 1



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2015)

Los municipios de la categoría 1, en cuanto a importancia económica municipal, están relacionados en parte con la categoría especial de municipios del país, a saber: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga y Cali. Barrancabermeja es categoría 1 según la Categorización de Municipios de la Contaduría General de la Nación para 2017 (Contaduría General de la Nación, 2017).

### 4.1.3 Ponderación de los componentes y asignación de escala

Para este análisis se propuso retomar los cinco componentes seleccionados que, por su composición integral, permiten realizar un análisis de la situación ambiental del país de manera general. Igualmente, son índices y evaluaciones que integran profundas relaciones entre factores ecosistémicos y sociales en su análisis, aportando a la integralidad ambiental.

Para la utilización de los componentes del ICFAR se realizó una ponderación de estos y una asignación de escala; sin embargo, como se observó en su selección los componentes son evaluaciones, estudios e índices o indicadores. Esto representa un reto para el cálculo del ICFAR, pues antes de iniciar la ponderación de las variables se debe hacer una adecuación de estos componentes para su funcionalidad. Su adecuación cuantitativa, que no impacta su medición o interpretación se observa en las Tablas 4-9, 4-10, 4-11, 4-12 y 4-13. La valoración cuantitativa es una adecuación que se le hace al componente, con el objetivo de hacerlo funcional para el cálculo del ICFAR. Esto se realizó asignando un valor de 0 a 1 a cada una de las interpretaciones cualitativas del componente, procurando mantener una correspondencia a sus rangos para no afectar la medición ya hecha.

**Tabla 4-9:** Evaluación Integrada del Agua

Rangos	Categoría priorización	Valoración cuantitativa
< 16	Baja	1
16 – 23	Media	0.75
24 – 29	Alta	0.5
> 29	Muy alta	0.25

Fuente: Elaboración propia a partir de IDEMA (2014)

**Tabla 4-10:** Índice de Calidad de Aire

Rangos	Categoría priorización	Valoración cuantitativa
0 a 50	Buena	1
51 a 100	Moderada	0,8
101 a 150	Dañina a la salud para grupos sensibles	0.64
151 a 200	Dañina a la salud	0.48
201 a 300	Muy dañina a la salud	0.32
301 a 500	Peligrosa	0.16

Fuente: Elaboración propia a partir de IDEMA (2012)

**Tabla 4-11:** Estudio de los Conflictos de Uso del Territorio Colombiano

Rangos	Categoría priorización	Valoración cuantitativa
< 25%	Baja	1
26% – 50%	Media	0.75
51% – 75%	Alta	0.5
> 76%	Muy alta	0.25

Fuente: Elaboración propia a partir de IGAC (2014)

**Tabla 4-12:** Vulnerabilidad de Índice de Condiciones de Vida

Rangos	Categoría priorización	Valoración cuantitativa
> 80	Baja	1
75 – 79	Media baja	0.8
65 – 74	Media Alta	0.6
< 64	Alta	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Toro (2009)

**Tabla 4-13:** Importancia Económica Municipal

<b>Grado</b>	<b>Valoración cuantitativa</b>
1	1
2	0.84
3	0.70
4	0.56
5	0.42
6	0.28
7	0.14

Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2015)

Con esta adecuación y asignación cuantitativa a los resultados de los componentes se generan medidas conmensurables, otorgando un factor común que puede ser expresado, explicado y comparado.

Teniendo en cuenta los objetivos, las motivaciones de inclusión de cada uno de los componentes y los efectos identificados previamente, se calcula la ponderación de cada uno de los componentes de acuerdo con la relevancia para aportar a la reparación transformadora. En la Tabla 4-14. Se les asigna un peso mayor a las componentes de Vulnerabilidad del Índice de Condiciones de Vida y al Estudio de Conflictividades del Uso del Territorio. A la Importancia Económica Municipal se le asigna un peso menor, a pesar de la importancia que se le puede otorgar para la inclusión productiva de la población víctima, porque en su cálculo se incluyen economías extractivas con un alto peso generando que municipios con indicadores bajos de calidad de vida, pero con alta producción de petróleo o minerales, quede en un grado importante de relevancia económica.

Una vez realizado el ejemplo, algunos ponderadores fueron modificados y se le asignó mayor relevancia a la Evaluación Integrada del Agua que al índice de Calidad del Aire, porque la zonificación de la Restitución de Tierras se ubica principalmente en sectores

rurales, donde el recurso hídrico es fundamental para el desarrollo agrícola y la contaminación atmosférica tiende a ser mejor que en los centros urbanos.

**Tabla 4-14:** Ponderadores ICFAR

Ponderadores	
$\alpha$	0.2
$\beta$	0.1
$\theta$	0.3
$\mu$	0.3
$\Delta$	0.1

Fuente: Elaboración propia

Una vez calculados las ponderaciones de los componentes se realizó la asignación de rangos del ICFAR con una valoración cuantitativa y cualitativa. La asignación de rangos se realiza de 0 a uno (0-1), donde más cercano a uno (1) significa un nivel mayor de favorabilidad ambiental para la restitución de tierras (Tabla 4-15). Cada uno de los rangos corresponde inicialmente a una distribución equitativa por los 4 resultados formulados; sin embargo, esta se modifica para atender a los aprendizajes del ejemplo realizado, pues se ubican territorios como 'Moderadamente Favorables', cuando se conoce amplia literatura sobre las precarias condiciones de vida.

**Tabla 4-15:** Valoración cuantitativa, valoración cualitativa y explicación ICFAR

Valoración cualitativa	Valoración cuantitativa por rango	Explicación
<b>ICFAR (nf)</b>	< 0.3	<b>ICFAR no favorable:</b> las condiciones ambientales de la zona donde está restituyendo predios a víctimas del conflicto armado no son favorables para aportar a la reparación transformadora.
<b>ICFAR (pf)</b>	0.31 < 0.59	<b>ICFAR poco favorable:</b> las condiciones ambientales de la zona donde está restituyendo predios a víctimas del conflicto armado no son lo suficientemente favorables para aportar a la reparación transformadora y ponen en riesgo el proceso de restitución.

**Tabla 4-15 (Continuación):** Valoración cuantitativa, valoración cuantitativa y explicación ICFAR

Valoración cualitativa	Valoración cuantitativa por rango	Explicación
<b>ICFAR (mf)</b>	0.6 < 0.8	<b>ICFAR moderadamente favorable:</b> las condiciones ambientales de la zona donde se está restituyendo predios a víctimas del conflicto armado tiene las condiciones suficientemente favorables para aportar a una reparación transformadora.
<b>ICFAR (f)</b>	> 0.81	<b>ICFAR favorable:</b> las condiciones ambientales de la zona donde se está restituyendo predios a víctimas del conflicto armado tiene condiciones favorables para aportar a una reparación transformadora y aún resultado efectivo del proceso.

Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.4 Modelo del ICFAR

A continuación, se presenta un modelo del cálculo del ICFAR en 38 municipios que corresponden a los departamentos de Chocó, Córdoba, Norte de Santander y Santander (Tabla 4-16). Uno de los principales criterios para la selección de estos departamentos es la disponibilidad de información completa y adecuada para el cálculo. Igualmente, se procuró la selección de departamentos y municipios en los que se registraran procesos de restitución de tierras y dónde se presenta en el territorio profundos conflictos ambientales.

El objetivo de este modelo es presentar los posibles resultados y categorizar sus niveles de favorabilidad. Igualmente, se alerta sobre los limitantes o análisis a profundidad que a nivel cuantitativo no se pudo expresar, pero sí determinarían los resultados de la restitución de tierras.

Tabla 4-16: ICFAR

Departamento	Municipio	EI A	ICA	VICV	CUT C	IEM	ICFAR	
Chocó	Quibdó	1	1	0	1	0.7	<b>0.67</b>	<b>MF</b>
Chocó	Istmina	0.5	1	0	1	0.42	<b>0.54</b>	<b>PF</b>
Córdoba	Montería	0.5	1	0.6	0.5	0.84	<b>0.61</b>	<b>MF</b>
Córdoba	Cereté	0.5	1	0.6	0.5	0.7	<b>0.60</b>	<b>MF</b>
Córdoba	Chimá	0.5	1	0.6	0.5	0.28	<b>0.56</b>	<b>PF</b>
Córdoba	Momil	0.5	1	0.6	0.5	0.14	<b>0.54</b>	<b>PF</b>
Córdoba	Purísima	0.5	1	0.6	0.5	0.14	<b>0.54</b>	<b>PF</b>
Córdoba	Sahagún	0.5	1	0.6	0.5	0.7	<b>0.60</b>	<b>MF</b>
Córdoba	San Bernardo del Viento	0.5	1	0.6	0.5	0.42	<b>0.57</b>	<b>PF</b>
Córdoba	San Carlos	0.5	1	0.6	0.5	0.28	<b>0.56</b>	<b>PF</b>
Córdoba	San Pelayo	0.5	1	0.6	0.5	0.42	<b>0.57</b>	<b>PF</b>
N. Santander	Cúcuta	0.5	1	0.8	0.25	0.84	<b>0.60</b>	<b>MF</b>
N. Santander	Chitagá	1	1	0.8	0.25	0.14	<b>0.63</b>	<b>MF</b>
N. Santander	Convención	0.5	1	0.8	0.25	0.28	<b>0.54</b>	<b>PF</b>
N. Santander	El Carmen	0.5	1	0.8	0.25	0.28	<b>0.54</b>	<b>PF</b>
N. Santander	Herrán	0.5	1	0.8	0.25	0.14	<b>0.53</b>	<b>PF</b>
N. Santander	La Playa	0.5	1	0.8	0.25	0.28	<b>0.54</b>	<b>PF</b>
N. Santander	Los Patios	0.5	1	0.8	0.25	0.7	<b>0.59</b>	<b>PF</b>
N. Santander	Ocaña	0.5	1	0.8	0.25	0.7	<b>0.59</b>	<b>PF</b>
N. Santander	Pamplona	0.5	1	0.8	0.25	0.56	<b>0.57</b>	<b>PF</b>
N. Santander	Puerto Santander	0.5	1	0.8	0.25	0.14	<b>0.53</b>	<b>PF</b>
N. Santander	San Calixto	0.5	1	0.8	0.25	0.42	<b>0.56</b>	<b>PF</b>
N. Santander	Sardinata	1	1	0.8	0.25	0.42	<b>0.66</b>	<b>MF</b>
N. Santander	Tibú	1	1	0.8	0.25	0.56	<b>0.67</b>	<b>MF</b>
N. Santander	Villa del Rosario	0.5	1	0.8	0.25	0.7	<b>0.59</b>	<b>PF</b>

**Tabla 4-16 (Continuación):** ICFAR

Departamento	Municipio	EIA	ICA	VICV	CUT C	IEM	ICFAR	
Santander	Bucaramanga	0.5	0.8	0.8	0.5	1	<b>0.67</b>	<b>MF</b>
Santander	California	0.5	0.8	0.8	0.5	0.14	<b>0.58</b>	<b>PF</b>
Santander	Charta	0.5	0.8	0.8	0.5	0.14	<b>0.58</b>	<b>PF</b>
Santander	Floridablanca	0.5	0.8	0.8	0.5	0.84	<b>0.65</b>	<b>MF</b>
Santander	Girón	0.5	0.8	0.8	0.5	0.84	<b>0.65</b>	<b>MF</b>
Santander	Lebrija	0.5	0.8	0.8	0.5	0.7	<b>0.64</b>	<b>MF</b>
Santander	Matanza	0.5	0.8	0.8	0.5	0.14	<b>0.58</b>	<b>PF</b>
Santander	Piedecuesta	0.5	0.8	0.8	0.5	0.84	<b>0.65</b>	<b>MF</b>
Santander	El Playón	0.5	0.8	0.8	0.5	0.28	<b>0.60</b>	<b>MF</b>
Santander	Río Negro	0.5	0.8	0.8	0.5	0.7	<b>0.64</b>	<b>MF</b>
Santander	Suratá	0.5	0.8	0.8	0.5	0.14	<b>0.58</b>	<b>PF</b>
Santander	Tona	0.5	0.8	0.8	0.5	0.42	<b>0.61</b>	<b>MF</b>
Santander	Vetas	0.5	0.8	0.8	0.5	0.14	<b>0.58</b>	<b>PF</b>

Fuente: elaboración propia

Los datos para la construcción de este modelo se tomaron de múltiples fuentes utilizadas previamente en el documento y, en particular, para la obtención de la información sobre Calidad del Aire se recurrió al Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE). Se alerta que esta última información recurre a las estaciones de las Corporaciones en cada uno de los departamentos sobre el Contaminante Pm10 - 24 Horas -  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Para la Evaluación Integrada del Agua, se acudió al Estudio Nacional de Agua (ENA) donde se hace en los anexos se presentan los resultados y se incluye la relación de las subzonas hidrográficas con municipios y departamentos.

De los 38 municipios analizados, 22 de ellos se ubican en las categorías del ICFAR como 'poco favorables' y 16 como 'moderadamente favorables'. En la tabla se incluyen los valores cuantitativos asignados a cada índice o evaluación y se mantuvo su correspondiente semaforización. Esto permite alertar a la institucionalidad que algunos

municipios pueden presentar condiciones ‘moderadamente favorables’, pero en ciertos casos las Condiciones de Vida y las Conflictividades por el Uso del Suelo son críticas así que la intervención tendría que ser reevaluada para atender a este fenómeno.

Por otro lado, la tabla por municipio se presenta las condiciones favorables o moderadamente favorables de factores ambientales como el agua y el aire. En este caso, para la institucionalidad es una alerta de cómo su intervención debe articularse para hacerla sostenible sin afectar su entorno, las cuales posteriormente impactan en la calidad de vida de las personas y comunidades.

A 2016, en los departamentos del Chocó, Córdoba, Norte de Santander y Santander la Unidad de Restitución de Tierras registró un total de 243 sentencias, las cuales resolvieron 935 solicitudes y abarcaron 61,630 hectáreas. Estos actos judiciales beneficiaron a 2,255 núcleos familiares.

#### **4.1.5 Retos de la implementación del ICFAR**

La implementación de esta herramienta de caracterización y análisis tiene importantes retos a superar como propuesta funcional a utilizar. Algunos de estos retos atienden a factores propios de su formulación y limitaciones de los factores y subíndices que acoge y, otros, al contexto colombiano. Los principales retos identificados se presentan a continuación como mecanismos para alertar sus límites y, así mismo, dar luces sobre cómo superarlas.

- **Utilización de Sistemas de Información Geográfica:** las evaluaciones e índices utilizados para el cálculo del ICFAR están vinculados a diversas referencias espaciales, pues algunos se basan en las divisiones político-administrativas del país, unos por condiciones ecológicas y ambientales y otros, de acuerdo con las estaciones de monitoreo. Esta diversidad complejiza el cálculo del índice en diversas herramientas estadísticas, por lo cual la utilización de Sistemas de Información Geográfica puede ser el siguiente paso en la implementación del ICFAR, debido a que tiene la capacidad de combinar diversos factores y referencias espaciales para presentar sus resultados y, así mismo, cruzar con la

información geográfica de las zonas microfocalizadas para el proceso de restitución de tierras.

- **Comparación de zonas:** las evaluaciones y los índices utilizados para el cálculo del ICFAR son escogidos basados en su integralidad y utilización para la gestión y planificación; sin embargo, es de especial precaución comprender los límites del análisis comparado territorial, pues existen múltiples factores que determinan condiciones específicas y, por ejemplo, las entidades con regímenes legales, fiscales, políticos y administrativos independientes y características particulares como los distritos y, así mismo, el año de creación. Estas condiciones a nivel estructural e histórico determinan ciertas características de las entidades y sus territorios, por lo cual un análisis comparado tendría importantes limitantes dentro del marco de la rigurosidad.
- **Información no disponible:** la información disponible sobre los índices y evaluaciones utilizadas para el ICFAR tiene diversas temporalidades y no cubre la totalidad del país, en especial, el Índice de Calidad de Aire. El Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE), que revisa la información constante de datos provistos por las autoridades territoriales, reporta la calidad del aire de acuerdo con la disponibilidad de estaciones. Esto refleja el profundo reto en la utilización de esta herramienta y, al mismo tiempo, uno del Estado colombiano, en perspectiva del momento de construcción de paz por la que se transita, en fortalecimiento institucional para disponer de datos actualizados y completos para la gestión y planificación del territorio.
- **Inclusión de otros factores integrales:** las evaluaciones y los índices utilizados fueron escogidos a raíz de su pertinencia e integralidad con el propósito de contribuir en los objetivos previamente expuestos; sin embargo, existen múltiples índices que son posibles utilizar y permiten incluir otros factores relevantes para el territorio y para el proceso de restitución de tierras. Evaluando la disponibilidad de información y la pertinencia, el ICFAR puede incluir nuevos índices y está dispuesto a su reevaluación.

La identificación de los límites y retos del ICFAR posibilita identificar las estrategias para mejorar su utilidad y pertinencia en el análisis del territorio en el marco de la reparación integral a víctimas del conflicto armado y, así mismo, identificar los desafíos de la institucionalidad colombiana para mejorar el quehacer político y administrativo.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

Esta lectura de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, especialmente de este último proceso, desde la Evaluación Ambiental Estratégica, ejemplifica cómo es posible integrar elementos del análisis ambiental para aportar a un nuevo enfoque de justicia transicional, como lo es la reparación transformadora, lo cual termina impactando profundamente en el proceso de construcción de paz por el cual transita Colombia.

En la formulación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, no está claro qué factores pueden garantizar la reparación integral, la superación de las condiciones de pobreza y exclusión con garantías de no repetición. La dimensión ambiental, no fue incluida de manera amplia y se limitó a crear vínculos con autoridades ambientales. Esto no abrió la posibilidad de evaluar los impactos ambientales y realizar una planeación estratégica con un modelo de Restitución a nivel económico, social, cultural y ecológico que impulsara la transformación y la transición de los sectores rurales, de un estado de pobreza y exclusión, hacia una situación de mejor calidad de vida.

Una de las principales conclusiones del presente trabajo es el quiebre al concepto de *predio*, dimensión sobre la cual se trabaja el proceso de restitución, pues la EAE implica una sectorización y diagnóstico del espacio mucho más amplio. Esto desemboca del marco teórico como se comprende la tierra. Cuando se reduce a *predio* las intervenciones quedan enmarcadas en ámbitos administrativos que se limita a una demarcación por propiedad de la tierra; sin embargo, la EAE abre nuevos enfoques y alerta sobre la importancia de comprender una espacialidad interconectada con su entorno, la cual puede determinar la PPP y sus intervenciones. Atendiendo a lo anterior, la EAE y especialmente la medida complementaria propuesta del ICFAR, tiende a esa

visión y se fundamenta en una comprensión más amplia e integral de la tierra y, al mismo tiempo, de quienes la habitan.

Esta inclusión de factores ambientales a través de una lectura del proceso de Restitución de Tierras desde la EAE también abre el espectro temporal de análisis. Al comprender que los factores ambientales y socioeconómicos cambian con el tiempo, la EAE introduce el factor temporal en la planificación de una PPP, lo cual tiene una profunda relación con la reparación transformadora.

Las medidas de reparación, dirigidas a devolver a las víctimas a las condiciones previas antes de sufrir hechos victimizantes, quedan limitadas cuando las situaciones de exclusión y pobreza han estado arraigadas en los territorios y son causas estructurales del conflicto armado. Por este motivo, la Corte Constitucional introdujo nuevas interpretaciones en las que recurren a la reparación como un mecanismo para transformar y mejorar la calidad de vida de la víctima.

La no inclusión de unos criterios ambientales desde la formulación del marco normativo del proceso de restitución ha generado que sobre la marcha se esté dando solución a diversos conflictos. Por ejemplo, se han restituido predios que hacen partes de zonas de reserva ambiental, otras restituciones se han negado por esta condición, excluyendo a los reclamantes. De igual manera, la etapa de 'retorno', de las familias a sus predios, se ha dilatado porque los funcionarios encargados, en algunos casos, no han podido comprometer a las corporaciones regionales en el proceso con el fin de acompañar y realizar recomendaciones de recuperación y manejo de los predios. Lo anterior, se debe a la falta de incluir en la ley la necesidad de una evaluación rigurosa de las características actuales del predio, precisamente, porque no se concibió una dimensión ambiental que viera a la tierra como algo dinámico, en constante transformación e inacabado.

En ese sentido y hablando sobre una reparación como la restitución de las tierras, en el análisis transformador, los criterios ambientales serían de especial relevancia, pues cómo devolver a las personas a condiciones anteriores, si estaban deteriorando sus tierras. De

igual manera, cómo reparar a una familia desplazada con tierras deterioradas por actividades económicas sucedidas con ocasión al despojo o abandono.

El ICFAR es un ejemplo de cómo la implementación desde la EAE de una PPP puede crear e introducir una serie de medidas complementarias, que permiten desde la visión ambiental, aportar a dos grandes procesos de especial relevancia en el país: restitución de tierras y reparación transformadora. De esta manera, se integra una visión ambiental sólida en las actuaciones planeadas en el marco del proceso de Restitución de Tierras, de tal manera que factores ambientales tuvieron un papel importante en la planificación y caracterización del fenómeno para su intervención. Al mismo tiempo, constituye la definición de un sistema de gestión enfocado en darle a los planificadores y tomadores de decisión, importantes argumentos y elementos de análisis y, así mismo, alertar sobre posibles afectaciones o limitaciones del proceso al realizarse en contextos difíciles y profundamente afectados por el conflicto armado. Finalmente, constituye una estrategia de monitoreo que de utilizarse de manera ocasional, que permite observar los avances del proceso a un nivel más amplio que la entrega de predios, el retorno y proyectos productivos.

## 5.2 Recomendaciones

Atendiendo a los avances del presente trabajo, las recomendaciones se concentran en la ampliación de la lectura, la implementación del ICFAR en todos los municipios del país y la utilización de la EAE en otras PPP dentro del marco de la Justicia Transicional:

- En este trabajo se propusieron determinadas fases atendiendo a los limitantes anteriormente mencionados; sin embargo, es posible que recurriendo a un equipo de trabajo interdisciplinar se pueden terminar la lectura a modo de aplicación de todas las fases de la EAE e, inclusive, garantizar la participación de población víctima del conflicto armado para cumplir con un objetivo central de la EAE, el cual es la participación pública transversal.
- Acudiendo a programas de análisis de datos, como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), sería posible implementar el ICFAR en todo el territorio nacional revelando los resultados en cuanto a favorabilidad de condiciones para la

restitución y, en caso de ser necesario, identificar las fallas y adecuaciones de este Índice.

- Al ampliar la implementación del ICFAR y corregir sus posibles fallas, así como integrar otros factores, es viable que esta herramienta pueda ampliar su espectro de análisis y constituir una propuesta general de estudio de condiciones de favorabilidad socioambiental para cualquier formulación, implementación y evaluación de PPP:
- La creación de un equipo de trabajo para la utilización de la EAE en el marco de las PPP que constituyen y/ constituirán la Reforma Rural Integral (RRI), en el marco del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, sería uno de los principales retos con el objetivo de darle cumplimiento a sus principios de integralidad y desarrollo sostenible, para lo cual el presente trabajo constituiría un argumento.

## 6. Bibliografía

- Abuchaibe, H. (2010). La Declaración del Milenio y la justicia transicional en Colombia. *OASIS - Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, Issue 15*, 301-314.
- Acto Legislativo No. 01 (Congreso de la República de Colombia 2012).
- Angel Maya, A. C. (1995). *Desarrollo Sustentable: aproximaciones conceptuales*. Proyecto Amazonía.
- Angel Maya, C. A. (1996). *El reto de la vida: una introducción al estudio del medio ambiente*. Bogotá: Ecofondo.
- ANM. (2016). *Cifras Colombia*. Bogotá: Agencia Nacional Minera.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de Diciembre de 2005). A/RES/60/147. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Naciones Unidas.
- Botero Marino, C., & Restrepo Saldarriaga, E. (2006). Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia. En R. Uprimny Yepes, M. Saffon Sanín, C. Botero Marino, & E. Restrepo Saldarriaga, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (págs. 45-108). Bogotá D.C.: DeJuSticia.
- C-180 (Corte Constitucional 2014).
- C-250 (Corte Constitucional 2012).
- C-771, M. P. Nilson Pinilla Pinilla (Corte Constitucional 2011).

- Cabrera Leal, M., & Fierro Morales, J. (2013). Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia. En J. L. Garay Salamanca, *Minería en Colombia* (págs. 89-124). Bogotá: Contraloría General de la Nación.
- Caschili, S., De Montis, A., Ganciu, A., Ledda, A., & Barra, M. (2014). The Strategic Environment Assessment bibliographic network: A quantitative literature review analysis. *Environmental Impact Assessment Review No. 47*, 14–28.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2009). *Centro Internacional para la Justicia Transicional*. Recuperado el 2 de Mayo de 2016, de ¿Qué es la justicia transicional?: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: CNMH.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011. Bogotá, Colombia : Diario Oficial 48096 de junio 10 de 2011.
- Contaduría General de la Nación. (2017). *Categorización de Municipios*. Obtenido de [http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/759e1fc3-bd8b-4d63-a95b-f7c37d509140/CT01+-+Categorizacion+2017+V+1.0.xlsx?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=759e1fc3-bd8b-4d63-a95b-f7c37d509140](http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/759e1fc3-bd8b-4d63-a95b-f7c37d509140/CT01+-+Categorizacion+2017+V+1.0.xlsx?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=759e1fc3-bd8b-4d63-a95b-f7c37d509140)
- Cruz Gutiérrez, E., & Guzmán Rincón, A. M. (2016). Restitución de tierras y derecho al medio ambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en Zonas de Reserva Forestal. *Territorios*, 35, 149-170.
- DANE. (Octubre de 2015). *Metodología para calcular el Indicador de Importancia Económica Municipal Cuentas Departamentales*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Met\\_indicador\\_import\\_economica\\_mpal\\_oct\\_2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Met_indicador_import_economica_mpal_oct_2015.pdf)
- DANE. (2 de Marzo de 2016). *Comunicado de Prensa*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_15.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_15.pdf)
- DANE. (2017). *Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA Resultados 2016*. Bogotá.
- De la Rosa, J. (2008). Contaminación Atmosférica de Material Particulado Provocada por la Extracción Minera. *revista de la sociedad española de mineralogía*, 85-88.
- Decreto - Ley 4633 (Presidente de la República de Colombia 9 de Diciembre de 2011).

- Decreto 0783 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 21 de Abril de 2015).
- Decreto 1071 (Presidencia de la República de Colombia 2015).
- Decreto 1225 (Presidencia de la República de Colombia 2012).
- Decreto 2444 (Presidencia de la República de Colombia 2013).
- Decreto 3011 (Presidencia de la República de Colombia 2013).
- Decreto 440 (Presidencia de la República de Colombia 2016).
- Decreto 4800 (Presidencia de la República de Colombia 2011).
- Decreto 4801 (Presidencia de la República de Colombia 2011).
- Decreto 783 (Presidencia de la República de Colombia 2015).
- El Espectador. (17 de Marzo de 2014). Los riesgos de reclamar tierras en Colombia. *El Espectador*.
- El Tiempo. (28 de Abril de 2016). Habilitan todo el territorio nacional para la restitución de tierras. *El Tiempo*, págs. <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/proceso-de-macrofocalizacion-y-restitucion-de-tierras-en-colombia/16576414>.
- Fedegan. (2017). *Inventario bovino*. Bogotá.
- Forjando Futuros. (2016). *Empresas condenadas a Restituir Tierras o a Suspender Explotación Minera*. Bogotá.
- Fundación Forjando Futuros. (17 de Marzo de 2014). *Restitucion de Tierras Informe Gota a Gota. Avances y Dificultades*. Recuperado el 2014 de junio de 23, de Fundación Paz y Reconciliación: <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2014/03/Avances-y-dificultades-de-la-restitucion-de-tierras-Informe-Gota-a-Gota.pdf>
- Gómez Rodríguez, D. T., Barbosa Pérez, E. M., & Rojas Velasquez, W. E. (2015). Política agraria y posconflicto en Colombia. *Inclusión & Desarrollo Edición No 4*, 74-82.
- Gómez, J. (2010). La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Colombia: su adopción, criterios para la estructuración de su procedimiento administrativo y su aplicación a los planes de ordenamiento territorial. *Revista Científica No. 12*, 48-62.
- Gómez, J. (2010). La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Colombia: su adopción, criterios para la estructuración de su procedimiento administrativo y su aplicación a los planes de ordenamiento territorial. *Revista Científica No. 12*, 48-62.

- González Chavarría, A. (2010). Justicia transicional y reparación a las víctimas en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología* Vo. 72, No. 4, 629-658.
- Gutiérrez Sanin, F. (2013). *Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria*. Obtenido de Un Trancón Fenomenal: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/UN-TRANC%C3%93N-FENOMENAL.pdf>
- Gutiérrez Sanin, F., & Vargas Reina, J. (2016). *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Herrera, R. J., & Bonilla Madriñán, M. (2009). *Guía de evaluación ambiental estratégica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- IDEAM. (2012). *Informe del Estado de la Calidad del Aire en Colombia 2007 - 2010*. Bogotá D.C.
- IDEAM. (2014). *Estudio Nacional del Agua*. Bogotá D.C.
- IDEAM. (s.f.). *Zonas de reserva forestal de Colombia, ley 2a. de 1959: Atlas Temático*. Bogotá.
- IGAC. (26 de Junio de 2014). *IGAC revela "anti ranking" de los departamentos con los mayores conflictos de los suelos en Colombia*. Obtenido de <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c8eb398044ab6ec2bbd1ff9d03208435/IGAC+revela.pdf?MOD=AJPERES>
- Jay, S., Jones, C., Slinn, P., & Wood, C. (2007). Environmental impact assessment: retrospect and prospect. *Environmental Impact Assessment Review* No. 27, 287-300.
- Jiliberto Herrera, R. A. (2015). Evaluación Ambiental Estratégica: una contribución a la sostenibilidad del desarrollo turístico. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* No. 18, 159-183.
- Joinet, L. (2 de Octubre de 1997). La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Distr. General E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.
- Ley 1424 (Congreso de la República de Colombia 2010).
- Ley 1448 (Congreso de la República de Colombia 2011).
- Ley 1551 (Congreso de la República de Colombia 2012).
- Ley 1592 (Congreso de la República de Colombia 2012).

- Ley 1820 (Congreso de la República de Colombia 2016).
- Ley 782 (Congreso de la República de Colombia 2002).
- Ley 975 (Congreso de la República de Colombia 2005).
- Ley sobre bases generales del medio ambiente, Ley 19300 (Congreso Nacional de Chile 1 de Junio de 2016).
- Lopera, J. (2011). Aproximación a la Justicia Transicional: interrogantes sobre su aplicabilidad en Colombia. *Diálogos de Derecho y Política Número 7*.
- López Díaz, C., González, D., & Errandonea, J. (2011). Justicia transicional en Colombia. En A. Forer, & C. López Díaz, *Colombia: un nuevo modelo de Justicia Transicional* (págs. 11-115). Bogotá: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Marulanda Mürrle, M., & Moya Riveros, A. (2012). Reparación transformadora, retorno y restitución de tierras – apuntes sobre el artículo 101 de la ley 1448 de 2011. *Revista de Derecho Público N.o*, 1-39.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Enero de 2012). *ABC para jueves en materia de restitución de Tierras. Ley 1448 de 2011*. Recuperado el 16 de Enero de 2016, de Unidad de Restitución de Tierras: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/ABC.pdf/96b6eb53-16c4-42bc-8a0f-8be383c05c58>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2016). *Evaluación Ambiental Estratégica*. Recuperado el 2 de Mayo de 2016, de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República de Colombia: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=159:plan-tilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-12#evaluación-ambiental-estratégica-tabla-1>
- Mürrle, M. M., & Riveros, A. M. (2012). Reparación transformadora, retorno y restitución de tierras – apuntes sobre el artículo 101 de la ley 1448 de 2011. *Derecho Público N.o 29*, 4-39.
- Noguera, A. P. (2009). Augusto Angel Maya: Poeta-Filósofo del Pensamiento Ambiental Latinoamericano. *ISEE Publicación Ocasional, No. 6*.
- Observatorio de Paz y Conflicto. (2015). *Retos de la Convivencia y Reconciliación*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración. (marzo de 2012). *Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración*.

Recuperado el 3 de marzo de 2016, de Ley 1424 de 2010: antecedentes, contexto y aplicación en el ámbito de la Justicia Transicional en Colombia: [http://www.observatorioddr.unal.edu.co/productos\\_academicos/nuevos/ley1424de2010\\_antecedentes\\_contextoyaplicacion\\_en\\_el\\_ambito.pdf](http://www.observatorioddr.unal.edu.co/productos_academicos/nuevos/ley1424de2010_antecedentes_contextoyaplicacion_en_el_ambito.pdf)

Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras. (Julio de 2014). Informe Anual del Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras 2013-2014. Bogotá D.C., Colombia: Procuraduría General de la Nación.

OMS. (Septiembre de 2016). *Calidad del Aire (exterior) y Salud*. Obtenido de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/>

Ongley, E. (1997). *Capítulo 1: contaminación agrícola de los recursos hídricos*. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/docrep/W2598S/w2598s00.htm#Contents>

Oñate, J. J., Pereira, D., Suárez, F., Rodríguez, J. J., & Cachón, J. (2002). *Evaluación Ambiental Estratégica. Evaluación Ambiental de Planes, Programas y Proyectos*. Madrid: Editores Mundi-Prensa.

Orentlicher, D. (8 de Febrero de 2005). Promoción y protección de los derechos humanos. E/CN.4/2005/102/Add. 1.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*. Obtenido de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivo 8: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*. Obtenido de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

Orozco Abad, I. (2009). Capítulo I: definición y origen. En I. Orozco Abad, *Justicia transicional en tiempos del deber de memoria* (págs. 9-4XX). Bogotá: Editorial Temis S.A.

Parlamento Europeo. (27 de Junio de 2001). Directiva 2001/42/CE. Luxemburgo: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Reclamantes del Magdalena. (16 de Noviembre de 2016). *Comunicado*. Obtenido de Conjuristas:

[http://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/comunicado\\_reclamantes\\_magdalena.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/comunicado_reclamantes_magdalena.pdf)

Registro Unico de Víctimas. (2017). *Red Nacional de Información*. Obtenido de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Retteber, A. (2015). Ley de víctimas en Colombia: un balance. *Estudios Sociales No. 54*, 185-188.

Revista Semana. (2017 de marzo de 2017). *Congreso da luz verde a la Justicia Especial de Paz*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/jurisdccion-especial-para-la-paz-aprobada-por-el-congreso/518466>

Rúa Delgado, C. F. (2015). Los momentos de la justicia transicional en Colombia. *Revista de Derecho, Issue 43*, 71-109.

Rudas, G. (2014). Notas sobre la minería de carbón a gran escala en Colombia. *Friedrich Ebert Stiftung*, 5-22.

S/2004/616, Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 3 de Agosto de 2004).

Sadler, B., Aschemann, R., Dusik, J., Partidario, M., Fischer, T., & Verheem, R. (2012). *Handbook of Strategic Environmental Assessment*. New York: Routledge.

Sánchez, N. C., & Uprimny, R. (2010). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. En C. D. Gómez, *Tareas Pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia* (págs. 193-268). Bogotá: ICTJ.

Sanín, F. (2014). Proiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Estudios Socio-jurídicos Vol. 16 núm. 1, Universidad del Rosario*, 43 - 74.

Semana Sostenible. (26 de Mayo de 2015). El decreto desapercibido del MinAmbiente. pág. El decreto desapercibido del MinAmbiente.

Sentencia C-052 (Corte Constitucional 2012).

Sentencia C-715 (Corte Constitucional 2012).

Sentencia No. 007 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia 23 de Septiembre de 2014).

Sentencia SU-254 (Corte Constitucional 2013).

Sentencia T-085 (Corte Constitucional 2009).

Sentencia T-159 (Corte Constitucional 2011).

Toro, J. (2009). *Análisis constructivo del proceso de evaluación de impacto ambiental en Colombia. propuestas de mejora*. Granada: Universidad de Granada.

UAEGTD. (26 de Julio de 2016). URT Magdalena Medio instala la Primera Mesa Interinstitucional Medio Ambiente y Restitución. Bucaramanga, Santander, Colombia.

UN Water. (2015). *Agua y Desarrollo Sostenible*. Obtenido de [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/water\\_and\\_sustainable\\_development.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/water_and_sustainable_development.shtml)

UNAM. (2008). *Metodología para la construcción de índices*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2805/10.pdf>

Unidad de Restitución de Tierras. (25 de Febrero de 2015). *¿Quiénes somos?* Recuperado el 16 de Enero de 2016, de Unidad de Restitución de Tierras: <https://www.restituciondetierras.gov.co/-quienes-somos->

Unidad de Restitución de Tierras. (2 de Octubre de 2015). *Misión y Visión*. Recuperado el 3 de Enero de 2016, de Unidad de Restitución de Tierras: <https://www.restituciondetierras.gov.co/mision-y-vision>

Unidad de Restitución de Tierras. (28 de Abril de 2016). *Comunicado de prensa*. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/historico-de-noticias/-/noticias/663753>

Unidad de Restitución de Tierras. (12 de Mayo de 2017). *Estadísticas de Restitución*. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Unidad de Restitución de Tierras. (2017). *Informe de Gestión 2016*. Bogotá.

Unidad de Restitución de Tierras. (2017). *Portal de Mapas*. Obtenido de <http://uaegrd.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=46cb4890f3d1440baf9da6417ac90c82>

UPME. (2004). *Aplicación de la metodología de evaluación ambiental estratégica al proyecto de interconexión energética Colombi-Panamá Contrato 1517-31/2004*. Bogotá: UPME.

- UPRA. (2 de Mayo de 2014). *Presentación Institucional*. Obtenido de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: [https://www.minagricultura.gov.co/Documents/UPRA\\_Oferta\\_Institucional.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Documents/UPRA_Oferta_Institucional.pdf)
- Uprimny Yepes, R. (2006). Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano. En R. Uprimny Yepes, M. Saffon Sanín, C. Botero Marino, & E. Restrepo Saldarriaga, *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (págs. 17-44). Bogotá D.C.: DeJuSticia.
- Uprimny Yepes, R., Sánchez Duque, L. M., & Sánchez León, N. C. (2014). *Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz Gómez, R. Uprimny, & N. C. Sánchez, *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (págs. 31-70). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional Unión Europea DeJusticia.
- Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz Gómez, N. C. Sánchez, & R. Uprimny, *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (págs. 31-70). Bogotá: DeJuSticia & ICTJ.
- Valdivieso Collazos, A. M. (2012). La justicia transicional en Colombia. Los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario en la política de Santos. (Spanish). *Papel Político*, 17(2), 621-653.
- Vallejo, G. (2010). Retos y perspectivas para la aplicación de la evaluación ambiental estratégica en el sector de infraestructura del transporte Colombia. *Revista Ingenio Libre*, 43-54.
- Vargas Valencia, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: Impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En L. J. Garay Salamanca, *Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza* (págs. 57-88). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Vélez, L. F. (2015). Justicia transicional en Colombia: hacer justicia o negociar la paz. Estudio comparativo. *Cuadernos de Derecho Penal*, ISSN: 2027-1743, 111-136.
- Verdad Abierta. (29 de Marzo de 2016). ¿Y las víctimas que están en zonas de reserva forestal y parques? págs. <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/6217-y-las-victimas-que-estan-en-zonas-de-reserva-forestal-y-parques>.

Verdad Abierta. (11 de Agosto de 2016). *Los Wayúu ganan una lucha de 30 años*.  
Obtenido de <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/6384-los-wayuu-ganan-una-lucha-de-30-anos>

Verdad Abierta. (2015). El mea culpa de Chiquita Brands. págs.  
<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/1178-el-mea-culpa-de-chiquita-brands>.