

Bogotá D.C., 5 de diciembre de 2019

## **Latifundio: discusión sobre la tierra e impacto social**

### **Latifundium: discussion about the land and social impact**

*Valentina Camargo Sánchez\**

*Laura Sofía Prada Cardoso\*\**

#### **Abstract**

This document examines the dynamics of landownership system in Colombia, as well as the impacts derived from its implementation. By this way, the scope of the article is the study of problems arising from the regime of property on the ground, including historical, economic, sociological, and legal information that guides and extends the analysis. The methodology used was focused on bibliographical and legal review, in order to determine the most discussed and representative points of landownership in Colombia. Also, it presents a historical and contemporary exam of the characteristics, agents, and impacts of the estate system.

**Keywords:** latifundium, property, communities, rural property, land

#### **Resumen**

Este documento examina la dinámica del latifundismo en Colombia y los impactos derivados de su implementación. De esta forma, se contemplan las problemáticas que surgen del régimen de propiedad sobre la tierra, a partir de un breve análisis histórico, económico, sociológico y jurídico que orienta y amplía el análisis. La metodología usada se centra en una revisión bibliográfica y legislativa, con el fin de identificar los puntos más discutidos y representativos del latifundismo en Colombia. Así mismo, se busca exponer un examen histórico y actual de las características, actores e impactos del modelo latifundista.

**Palabras clave:** latifundio, propiedad, comunidades, propiedad rural, tierra

Recibido: 30 de junio de 2019

Aceptado: 20 de septiembre de 2019

---

\* Estudiante del pregrado en Derecho, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: vcamargos@unal.edu.co

\*\* Estudiante del pregrado en Derecho, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: lspdac@unal.edu.co

## I. Introducción

El trato que se le ha dado históricamente a los derechos derivados de la propiedad o tenencia de la tierra en Colombia ha respondido a una lógica de prevalencia de la propiedad titulada e inscrita sobre la posesión o tenencia de la misma. Esto en contraposición al contenido del artículo 64 de la Constitución Política de Colombia en donde se encuentra el deber en cabeza del Estado para la promoción del acceso a la propiedad de la tierra a trabajadores agrarios.

Bajo este escenario es que se plantea el problema a abordar en este documento de reflexión, el cual tiene como punto de referencia la existencia del modelo latifundista en Colombia. Lo anterior dadas las múltiples implicaciones que ha generado la permanencia del mismo en el manejo y uso de la tierra y considerando los diversos actores que se ven inmersos en la necesidad de poseer la tierra. En particular, siendo la población rural uno de los grupos poblacionales más afectados, quienes se ven involucrados en la violencia y en las dinámicas que se fomentan alrededor del sistema latifundista.

La tesis aquí propuesta plantea que, con el establecimiento del modelo latifundista, se han producido afectaciones de todo tipo a lo largo de la historia colombiana, las cuales van desde el nivel económico hasta los niveles político, social y cultural; incluyendo también la forma de vida y el desarrollo de la población rural en torno al territorio. En concordancia con lo anterior, se afirma que las figuras legales que se han creado para tratar dicha problemática han reflejado una incapacidad notoria para atender de manera efectiva las formas de apropiación de la tierra que han existido.

Para ello, en primer lugar, haremos referencia a un contexto histórico sobre la configuración del poder y el dominio del territorio dentro del país, pasando a establecer las características del latifundismo colombiano y sus implicaciones tanto económicas como culturales. Posterior a ello, se realizará una breve descripción de los actores involucrados en la problemática, para efectos de brindar el escenario relativo al análisis de los impactos que surgen a partir de la disputa y de las transformaciones del territorio, esto, vinculándolo con el capítulo que corresponde al régimen de propiedad colombiano, en donde se exponen las problemáticas que este presenta, así como un examen de las consecuencias específicas que se dan a partir de su aplicación. En el apartado final del artículo, se analizará de manera general la coyuntura actual en lo que concierne al tratamiento de la propiedad de la tierra en la construcción de paz, considerando la necesidad de que el Estado colombiano adelante acciones concretas que permitan brindar condiciones para una efectiva formalización de la propiedad sobre la tierra. Con todo ello, es posible efectuar una caracterización general y organizada, así como un recuento de los puntos de actualidad más relevantes frente al uso de la tierra en Colombia, incluyendo la implementación del Acuerdo de Paz, sobre el cual se realiza un examen general en lo que concierne a sus planteamientos y a su ejecución.

En desarrollo de lo anterior, la metodología empleada comprende la revisión y análisis normativo y doctrinal de los temas relacionados con la tesis planteada, en aras de estudiar y entender integralmente el problema de la tierra en Colombia derivado del latifundio como modelo de desarrollo, a partir de la historia, el contexto, los efectos y la situación actual del país.

## II. Contexto sociohistórico

Con el objetivo de realizar un análisis general del contexto que ha tenido lugar en el país, en lo que concierne al manejo, utilización y distribución de la tierra - especialmente lo relacionado con la concentración de esta y el régimen rural-, resulta importante tener en cuenta ciertos acontecimientos, momentos o etapas históricas representativos de ello.

Desde la época colonial, “la apropiación por los colonizadores de los recursos naturales útiles y el control forzado de la fuerza de trabajo, fueron la base económica sobre la que se desarrolló y se estructuró la sociedad colonial,”<sup>1</sup> lo anterior implicó un cambio en la forma de vida y posteriormente en la concepción de vida espiritual arraigadas a las comunidades ubicadas en los territorios colombianos. La realización de esto fue posible con el establecimiento de ciertas instituciones sociales coloniales primordiales: la encomienda y la mita, permeadas de una perspectiva de corte ibérico, relacionada con la necesidad de ascenso social por medio de la propiedad de la tierra y del control de mano de obra. A partir de esto surge y se consolida la concepción de que la única manera de consolidar poder social y económico era a través de la apropiación de tierra y con la “posesión” de mano de obra en aquella época.

Con ello, es relevante enfatizar en el papel de la propiedad en la sociedad colombiana, puesto que, desde la época de la Colonia hasta nuestros días, se ha mantenido un patrón regular que normaliza su acumulación en manos de pocos, por aspectos como la profunda diferencia de clases, la división personal entre el patrón y el campesino, así como la segmentación del poder político local y regional por parte de los hacendados.<sup>2</sup> Lo anterior da cuenta de una profunda herencia cultural y social que ha contribuido a la consolidación de un modelo latifundista sobre la tierra, que pone de presente que “las tensiones entre colonos y propietarios, derivadas del conflicto de interés en torno a la tierra, representan una continuidad fundamental en la historia rural colombiana.”<sup>3</sup> Por ello, desde la comprensión de esta herencia, se derivan los aspectos más relevantes de la disputa actual de la tierra en Colombia, considerando las implicaciones sociales que ha traído la implementación del mencionado modelo de acumulación de la tierra.

En esta misma línea, se encuentra el desarrollo del sistema hacendatario que se extendió durante varios siglos en las diferentes regiones del país, y que se asentó principalmente durante la segunda mitad del siglo XIX. Este modelo representaba y daba cuenta del nacimiento de un poder político en función del control, dominio y posesión de la tierra, constituyéndose entonces en un sistema de explotación agrícola en el cual se naturalizó la explotación por parte de los hacendados hacia los arrendatarios de sus terrenos.<sup>4</sup> Estas prácticas favorecieron la acumulación de tierra por parte de los hacendados, contribuyendo entonces desde esta época a la configuración de un

---

<sup>1</sup> JACQUES CHONCHOL, *SISTEMAS AGRARIOS EN AMÉRICA LATINA: DE LA ETAPA PREHISPÁNICA A LA MODERNIZACIÓN CONSERVADORA* 60 (1996).

<sup>2</sup> *Id.* en 89.

<sup>3</sup> CATHERINE LEGRAND, *COLONIZACIÓN Y PROTESTA CAMPESINA EN COLOMBIA (1850-1950)* 258-259 (2016).

<sup>4</sup> Freddy Pineda, *La lucha por la tierra en Colombia: Génesis de un conflicto que no acaba*, 20 *REVISTA GOLIARDOS: REVISTA ESTUDIANTIL DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS*, 10, 13 (2016).

poder político principalmente basado en los privilegios de las élites que poseían mayor cantidad de tierras en los territorios, en donde predominaba este modelo hacendatario.<sup>5</sup>

Desde el siglo XVI y con la llegada de una actividad predominantemente ganadera en ciertas regiones del país, una de las necesidades principales consistía en la posesión de grandes extensiones de tierra. Se formó entonces el binomio entre ganado y abundancia de tierras, el cual posteriormente se extendería en la mayor parte del país, originando todo tipo de efectos, como “un nuevo tipo de producción económica y un gran cambio cultural que se suma a los muchos introducidos por los españoles y que derivarían en la forma cómo se construiría una nación y un territorio.”<sup>6</sup>

Al examinar la situación de desventaja en la que se encontraban las poblaciones subordinadas en las dinámicas de poder colonial como lo fueron: los campesinos, los indígenas y las comunidades afrocolombianas, es claro que estas no contaban con el territorio necesario para desarrollar su modo de vida. Debido a esto, emprendieron, por medio de diferentes métodos, el proceso de colonización, es decir, la adaptación a través del trabajo de territorios que antes no habían sido aptos para actividades como la agricultura y el asentamiento de comunidades.

Dicho proceso de colonización conllevó a que, con el paso del tiempo, estas comunidades no contaran con más que su fuerza de trabajo y con algunas mejoras aparentes invertidas en el territorio para demostrar su relación de pertenencia y apropiación con la tierra. De este modo, al hacer frente al naciente Estado colombiano, estas comunidades actoras en la problemática de la tenencia de la tierra, no tuvieron cómo presentar los recursos o pruebas de orden legal para que les fuera reconocida la propiedad sobre su territorio. Se evidenció entonces la tensión existente entre los latifundistas con los colonos habitantes en las diferentes propiedades dentro de una relación de desventaja a nivel legal, dada la falta de títulos de propiedad por parte de campesinos poseedores que posteriormente fueron desplazados de sus parcelas<sup>7</sup>

Ahora bien, avanzando un poco más en la historia del manejo de la tierra en Colombia, es pertinente considerar la situación que surgió con la expedición de la Ley 200 de 1936, conocida como la “Ley de Tierras”. De manera especial, cabe resaltar que, por medio de este instrumento legal, se trataron de solucionar de cierta forma los conflictos agrarios que se presentaban en diferentes zonas rurales del país, con una jurisdicción especial- Jueces de Tierras- dedicada a este tema en particular,<sup>8</sup> ello con el fin de brindar garantías a los campesinos que por aquella época mantenían cierta desprotección en lo que concierne al reconocimiento de sus derechos sobre las tierras que ocupaban. En línea con esto, dicha ley se encargó de definir y dar criterios de identificación para los predios baldíos, tratando de cumplir con el objetivo de evitar su

---

<sup>5</sup> FERNANDO GUILLÉN MARTÍNEZ, EL PODER POLÍTICO EN COLOMBIA (1979).

<sup>6</sup> ALBA LUCÍA DURANGO PADILLA, EL PAPEL DE LA HACIENDA EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO URBANO Y REGIONAL EN CÓRDOBA 20 (2012).

<sup>7</sup> CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO & YUKYAN LAM, ETNORREPARACIONES: LA JUSTICIA COLECTIVA ÉTNICA Y LA REPARACIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES EN COLOMBIA 5 (2011).

<sup>8</sup> LEY 200 DE 1936, arts. 25 y ss.

apropiación indiscriminada, en el marco de la explotación de la misma y del factor de la *función social de la propiedad* que allí se introdujo.

Por otra parte, si bien dicha ley fue promulgada con el fin de controlar y establecer parámetros legales relacionados con la propiedad de la tierra, los conflictos relacionados con esta no se quedan allí ya que, “como efecto de la misma Ley, los conflictos agrarios adquirieron una nueva dimensión, y lo que pretendió ser la solución de un problema se convirtió en el comienzo de una nueva etapa de lucha por la tierra,”<sup>9</sup> conflictividad que se mantuvo desde la época hasta el conocido periodo de La Violencia. Por lo cual, a partir del surgimiento de diversas controversias relativas al régimen de propiedad, se expedieron otros instrumentos legales con el objeto de contribuir a la solución de las disputas que se fueron presentando. Un ejemplo de lo anterior es la Ley 100 de 1944, en la cual se reguló nuevamente el Régimen de tierras, dictaminando factores, criterios y directivas relacionadas con el uso del suelo, los negocios jurídicos celebrados sobre tierras de orden rural, la identificación de los actores partícipes en dichos negocios y con la clasificación de los diversos tipos de predios existentes en la época. Todo en aras de controlar de una u otra manera el tratamiento, uso, explotación y posesión de las clases de bienes que allí se vieron incluidos.

Adicionalmente, con la Ley 135 de 1961, se dio un primer impulso a la Reforma Agraria. Esta mantuvo su vigencia de manera posterior a la expedición de la Constitución Política de 1991 y finalmente fue derogada con la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. A través de este sistema se buscó implementar un modelo de desarrollo rural que concordase con los objetivos de reforma agraria contenidos en la cláusula de Estado Social de Derecho presente en la Constitución.<sup>10</sup>

Finalmente, resulta crucial tener en cuenta que, si bien se han tenido múltiples intentos de regulaciones al régimen de tierras, de su propiedad y de los derechos que de ella se derivan, aún se mantiene una lógica de apropiación muy alta dentro del manejo y utilización del suelo.

### III. Características del latifundio colombiano

En primer lugar, es conveniente establecer que el latifundio colombiano tiene profundas diferencias con el modelo feudal europeo, puesto que este en sede nacional se configuró respondiendo a un sistema de propiedad basado en la dominación social que se erigió dentro de relaciones paternalistas, sin aspiraciones de ascenso, como afirmaba Antonio García Nossa, “sin normas racionales de costos, inversión y productividad y basada en relaciones con organización política.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Elsy Marulanda A., *Colonización, Hacienda y Movilización Campesina. El caso de Sumapaz 203* (1988) (tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia).

<sup>10</sup> ADRIANA PATRICIA FUENTES, MARCOS LEGALES DE ACCESO A LA TIERRA: ESTUDIO COLOMBIA 14 (2011).

<sup>11</sup> Antonio García Nossa, *Proyección Social de las reformas agrarias en América Latina*, 29 REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA, núm. 4, 705, 707 (1967).

Según lo anterior, todo ello impidió que los latifundistas se transformasen en una burguesía capitalista, por lo que actividades económicas importantes, como la explotación de recursos naturales, el comercio y el transporte, permaneció en manos del capital extranjero, burguesía que se ha contentado con servir de intermediario a este último.<sup>12</sup>

Lo que contrasta con el feudalismo europeo es que, en Colombia, se desarrolló un capitalismo dependiente que posteriormente se vio afectado por la "plena inserción de las transnacionales en los núcleos más dinámicos del aparato productivo y del mercado interno."<sup>13</sup> Debido a esto, una de las particularidades más determinantes para el sistema cultural de apropiación de tierra en Colombia es que aquí tiene lugar una economía política de territorios, en donde en el análisis de las relaciones de producción no solo se encuentra el terrateniente y el colono, sino que también hay: i) presencia de grupos de asentamiento (comunidades afro, indígenas, campesinos, que existen como resultado de desplazamientos previos), que hacen posible su desarrollo a partir de una organización y una relativa estabilidad; y ii) comunidades con intereses (latifundistas, empresarios capitalistas, poderes políticos locales y funcionarios públicos estatales), los cuales están inmiscuidos en un proceso global de "acumulación capitalista que se origina en una dinámica de reproducción ampliada y se relaciona con los procesos de maximización de la tasa de ganancia."<sup>14</sup> Esto último se da, por ejemplo, con el interés que demuestran las empresas en temas como "la reducción fiscal del Estado o el de la mínima regulación estatal de la economía."<sup>15</sup>

Ahora bien, en cuanto a las características más importantes que presenta el latifundismo en Colombia, estas pueden dividirse en factores económicos, como lo son: la concentración de tierra, la transformación de la naturaleza y el escaso acceso a la tecnología; factores socio-culturales como lo son: la educación, el estatus social y la normalización de la ley del más fuerte. Así mismo, se tienen los efectos más importantes de la participación de actores y agentes relacionados con la problemática de tierras en Colombia con el tema de la incapacidad o ausencia del Estado

#### **a. Factores económicos**

En cuanto al aspecto económico, podemos destacar que la concentración de tierra es un rasgo característico del modelo latifundista en Colombia, en la medida que perpetúa situaciones de desigualdad especialmente ubicadas en el plano económico al interior de las regiones en donde más tiene lugar dicho fenómeno.

Según la Agencia Nacional de Tierras, un indicador de fracaso de las políticas rurales de manejo territorial, tiene que ver con el aumento de la concentración de la tierra debido a que, en el año 2014, se evidenció que el 52 % de la tierra en Colombia le pertenecía al 1,5 % de la población, y el 78,3 % de los propietarios agrarios únicamente poseen predios constituidos como microfundios.

---

<sup>12</sup> JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI, SIETE ENSAYOS DE INTERPRETACIÓN DE LA REALIDAD PERUANA 21 (2007).

<sup>13</sup> ANTONIO GARCÍA NOSSA, REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO CAPITALISTA EN AMÉRICA LATINA 46 (1986).

<sup>14</sup> *Id.* en 17.

<sup>15</sup> ANTONIO GARCÍA NOSSA, BASES DE LA ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA. ELEMENTOS PARA UNA ECONOMÍA DE LA DEFENSA 386 (1948).

De esto se deriva la clara presencia de una lógica de acumulación excesiva de la propiedad,<sup>16</sup> que genera distintas repercusiones dentro de las relaciones que se suscitan alrededor de ella, de manera preponderante. Por ejemplo, pueden incluirse en este caso situaciones de pobreza y de falta de acceso a recursos por parte de los pequeños propietarios que se ven afectados por prácticas de concentración ejecutadas por grandes terratenientes que imponen de una u otra forma el manejo de la propiedad y de otros aspectos relacionados con esta.

Esto se evidencia por medio de estudios de entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el cual ha afirmado que el 82% de los predios de microfundio y de minifundio tan solo constituyen un 9% del área rural, que corresponde a 4.667.741 hectáreas (Has). Por su parte, el 12% de los predios caracterizados por tener una extensión mediana y grande, acumulan el 85% del área rural, correspondiente a 44.353.511 hectáreas (Has).<sup>17</sup>

Aunado a ello, según el IGAC, la desigualdad frente a la tenencia de predios rurales es en promedio del 89,7%, lo que corrobora el fenómeno de concentración. Esto se vincula también con lo anunciado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre el coeficiente de Gini para el año 2017 en centros poblados y zonas rurales dispersas, que corresponde a 0,508, el cual si bien da cuenta de la tendencia decreciente en lo que refiere a la pobreza multidimensional en el país, debe considerarse que ello tiene lugar por la influencia del factor relativo al acceso a la salud, pero no demuestra un mejoramiento en cuanto a la excesiva concentración de tierra en manos de un reducido número de población.<sup>18</sup>

Por otra parte, la transformación de la naturaleza como característica que se da a partir de la aplicación de este modelo, atiende a su relación con la acumulación del capital y del territorio, así como con la necesidad de articular el uso del espacio en función de la productividad de la tierra. En otras palabras, “la configuración territorial está formada por el conjunto de sistemas de ingeniería que el hombre va sobreponiendo a la naturaleza, verdaderas prótesis, de manera que permita la creación de condiciones de trabajo propias a cada época.”<sup>19</sup>

Con ello, es posible afirmar que, en el plano material, dicha transformación se da en aspectos físicos del territorio que están orientados a permitir el uso social del espacio. Un ejemplo de esto se da en la biogeografía orinoquense, donde la “biodiversidad soporta en forma crítica, los impactos de la devastación que desarrollan los megaproyectos ecocidas.”<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Sonia Uribe Kaffure, *Transformaciones de tenencia y uso de la tierra en zonas del ámbito rural colombiano afectadas por el conflicto armado. Aproximación desde un estudio de caso*, 16 REVISTA DE ESTUDIOS SOCIO-JURÍDICOS, núm. 1, 245, 266 (2014).

<sup>17</sup> INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, REFORMA AGRARIA: DE LA REDISTRIBUCIÓN A LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD. CATASTRO Y CONCENTRACIÓN, USO Y FRAGMENTACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL 10. (2014).

<sup>18</sup> DANE, *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia*, (22 de marzo de 2017), <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2016>

<sup>19</sup> MILTON SANTOS, LA NATURALEZA DEL ESPACIO: TÉCNICA Y TIEMPO. RAZÓN Y EMOCIÓN 41 (2000).

<sup>20</sup> Joaquín Molano Barrero, *Biogeografía orinoquense vs modelos de desarrollo insostenible*, REVISTA SEMILLAS, (12 de febrero de 2015), <http://www.semillas.org.co/es/biogeograf>

Adicionalmente, el acceso a la tecnología es un obstáculo que se ha presentado en la cotidianidad del campo colombiano debido a que las vías de acceso tanto físicas como tecnológicas en las zonas rurales han sido difíciles de consolidar por varios factores. El primero corresponde a la imposibilidad de acceso a la tierra por la presencia de grupos subversivos. Por su parte, el segundo es la complejidad de sostener una política agrícola y una reforma agraria que innove sobre la productividad del campo colombiano con el fin de que este confronte la producción en masa de las grandes empresas.

Finalmente, con este escenario, se evidencia la incapacidad económica en cuanto al mantenimiento de un sistema que incluya a los territorios rurales, lo que no quiere decir que no se haya dado una transformación en la forma de producción del agro. Esto porque, si bien esta se ha presentado, la transformación del agro se ha visto caracterizada por una estructura orientada en mayor parte a la privatización de la innovación, del acceso a oportunidades de toda índole, así como también por el cobro para el acceso a proyectos de industrialización del campo y a la asistencia técnica. De lo anterior se concluye que dicho sistema no se ha dedicado a superar la deficiencia en materia de gestión de conocimiento y transferencia de tecnología, por lo que los mecanismos necesitan ajustarse a la realidad que enfrenta la ruralidad, más aun teniendo en cuenta las limitaciones que se presentan en el campo para su acceso al circuito económico.<sup>21</sup>

#### **b. Factores socioculturales**

Por su parte, los factores socioculturales se relacionan con la falta de acceso a oportunidades materiales básicas para el desarrollo de la vida de las personas que se encuentran en el campo, como: la educación, el acceso a la salud, el estatus social y el reconocimiento de necesidades de la población, que van más allá de los aspectos económicos y que involucran gestiones importantes sobre la formación de estas. Este apartado se enfocará en dos características culturales: la primera es la educación y la segunda es el sistema de salud.

El acceso a la educación ha sido considerado un problema en el sector rural, donde se presenta poca cobertura en razón a diversos factores: i) la poca o nula presencia del Estado en ciertos sectores rurales, y ii) la incapacidad del Estado de brindar una cobertura a nivel nacional de educación a nivel básico con estándares de calidad. Como lo indica el Ministerio de Educación Nacional, la cobertura de educación en las “áreas rurales es de 30% comparada con 65% de las urbanas, y la tasa de deserción a nivel rural es de 10.9%, mientras en las ciudades aquella es de 2.5%.”<sup>22</sup>

Además, “el uso del trabajo infantil para la generación del ingreso familiar, así como el bajo nivel de escolaridad de los padres, tienen un impacto negativo en el acceso de los niños a la escuela.”<sup>23</sup> Por último, el factor de invisibilización que se ha mantenido de manera amplia en el tiempo, refiere

---

<sup>21</sup> Nazly Sofía Parra de Moya & Natalia Andrea Quintero Jiménez, Una socialización y participación fallida: El Proyecto de Ley de Innovación Agropecuaria, 67/68 REVISTA SEMILLAS 32, 36 (2017).

<sup>22</sup> Ministerio de Educación Nacional, *Más campo para la educación rural*, ALTABLERO NO. 2, (marzo de 2001) <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87159.html>

<sup>23</sup> *Íd.*

a que, en el marco de las constantes reformas o prácticas que se han implementado alrededor de la población rural, esta se ha dejado de lado en lo que respecta a la protección y a la salvaguarda de sus derechos fundamentales, así como de sus intereses y necesidades, generando así amplias problemáticas de desigualdad en cuanto a las relaciones que se construyen frente a este grupo poblacional, si se considera el desconocimiento constante sobre sus exigencias.

Como segundo punto, en lo que concierne al acceso al sistema de salud, es necesario resaltar la limitación para el ingreso al Sistema de Seguridad Social y a la Salud Pública, en la medida que la inexistencia de los mismos o la precariedad de las condiciones de estos para cubrir las exigencias de la población afectada, se constituyen como rasgos característicos de esta problemática. Esto se ve reflejado en el pronunciamiento de la Corte Constitucional en su Sentencia T-025 de 2004, en donde se manifiesta que existe una prolongada omisión de las autoridades de salud sobre el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos fundamentales, generándose entonces una afectación de orden inconstitucional.<sup>24</sup>

### **c. Actores**

Como se señaló anteriormente, una de las particularidades determinantes para el sistema cultural de apropiación de tierra en Colombia, es la presencia de múltiples actores, los cuales pueden clasificarse en dos categorías: i) comunidades de asentamiento: comunidades afro, indígenas, campesinas y ii) comunidades con intereses (latifundistas, empresarios capitalistas, poderes políticos locales y funcionarios públicos).

Todos estos actores interactúan en el marco de una transformación de la estructura agraria, de la modificación del territorio y de su correspondiente tenencia, en razón a las reformas institucionales que han sido introducidas de manera continuada a lo largo del tiempo, así como a las condiciones sociales que han tenido lugar desde los inicios de la época de la Colonia. Estas reformas y dinámicas se configuran como un “proceso que conllevó grandes cambios en el reordenamiento social, político y cultural de la ciudad colombiana,”<sup>25</sup> y que actualmente siguen generando repercusiones en el régimen de tierras.

Un ejemplo de lo enunciado previamente se evidencia con los temas de desplazamiento forzado de la población rural, la titulación irregular de tierras, las relaciones establecidas a raíz de la lucha por la tenencia de la tierra, el conflicto armado y la aparición de las grandes empresas o actores económicos que de una u otra forma influyen en la repartición del territorio en función de sus necesidades y de la materia prima (territorio que adquieren) y mano de obra (campesinos) que requieren para sus intereses.<sup>26</sup> Esto puede resumirse como lo manifiesta Álvaro Albán: “el problema agrario subsiste y se agrava con los procesos de contrarreforma, que responden a nuevos escenarios e intereses económicos, sociales y políticos. El narcotráfico, la industrialización

---

<sup>24</sup> Sent. T-025 de 2004, C. Const.

<sup>25</sup> Sebastián Giraldo Quintero, *Latifundio y negación del derecho a la tierra*, PERIÓDICO DESDE ABAJO, (10 de septiembre de 2017), <https://www.desdeabajo.info/colombia/item/32349-latifundio-y-negacion-del-derecho-a-la-tierra.html>

<sup>26</sup> ESTEFANÍA LUNA ESCALANTE, TIERRAS DESPOJADAS, ¿DERECHOS RESTITUIDOS? (DES) ENCUENTROS ACERCA DEL PROBLEMA DE LA TIERRA EN COLOMBIA EN UN ESCENARIO DE “JUSTICIA TRANSICIONAL” 34-35 (2013).

enfocada a la globalización y el paramilitarismo aparecen como factores articulados a nuevas olas de violencia. Los intereses de terratenientes, ganaderos, agroexportadores, multinacionales y grupos armados ilegales priman sobre las necesidades de la población confinada a los corredores urbanos y sometida a la exclusión, la inequidad, la desigualdad y la violación de los derechos humanos.”<sup>27</sup>

La aparición de diversos actores económicos tiene una gran influencia en lo que concierne a las formas de repartición del territorio, debido a que estos de cierta forma tienden a controlar por medio del capital, tanto la fuerza de trabajo como el uso del territorio. De la misma manera, reafirmando lo planteado por Sebastián Giraldo en lo que se refiere al territorio destinado para uso agropecuario,<sup>28</sup> se tiene que un 80% se destina a la industria ganadera; lo que se contrapone al 20% en donde se desarrollan actividades relacionadas con la producción agrícola. Con esto, se evidencia una mayor disposición de tierra para grandes proyectos de cultivos agroindustriales, dejando de lado la utilización de la tierra para la producción alimentaria (en el marco de este derecho). Lo anterior ha ocasionado entonces una afectación sobre la situación de la producción de alimentos a nivel nacional y, como consecuencia de ello, una repercusión sobre lo que se ha denominado la autonomía alimentaria de la nación.

Por otra parte, cabe resaltar lo expuesto por Álvaro Garcés, en tanto se ha establecido que en ciertas regiones geográficas del país, se ha venido desarrollando “un modelo de ordenación espacial, basado en la implementación de una dinámica de control y ordenación,”<sup>29</sup> en donde muchas veces intervienen actores económicos relacionados con la propiedad de los medios de producción en esas zonas, respaldándose en ciertas regulaciones legales que propician estas prácticas, en otras palabras, la ley en Colombia deja vacíos que son aprovechados para que las grandes empresas se hagan dueñas de la tierra. Así, esto ha producido una excesiva concentración de la tierra en manos de pocos, lo que genera efectos determinantes en lo que se refiere al control político, económico y social dentro del territorio colombiano.

Un ejemplo de esto se puede evidenciar con las técnicas de acaparamiento que se han presentado como una dinámica constante en sectores y regiones en donde el latifundio subordinado a intereses económicos de estos actores predomina entre todas las formas de propiedad de la tierra. Lo anterior teniendo en cuenta que dichos acaparamientos suelen caracterizarse por la mercantilización de tierras comunales o públicas o por la adquisición masiva de tierras campesinas para darle a las mismas usos agroindustriales o extractivos, “propiciadas por los Gobiernos centrales y de las cuales se suelen beneficiar las empresas multinacionales.”<sup>30</sup>

Las sucesivas reformas legales que se han dado en el marco de la regulación del uso y la tenencia de la tierra han generado diversas consecuencias en lo relativo al ordenamiento geográfico y

---

<sup>27</sup> Álvaro Albán, *Reforma y Contrarreforma agraria en Colombia*, 13 REVISTA DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL, núm. 4, 352 (2011).

<sup>28</sup> Supra nota 25.

<sup>29</sup> Álvaro René Garcés Hidalgo, *Ordenamiento territorial, Violencia y terror: Latifundio, narcotráfico y conflicto armado en los territorios de las minorías étnicas del Departamento del Cauca*, OBSERVATORIO GEOGRÁFICO DE AMÉRICA LATINA, (2009), <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/68.pdf>

<sup>30</sup> Donny Meertens, *Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana*, 52 REVISTA COLOMBIANA DE ANTROPOLOGÍA, núm. 2, 45, 50 (2016).

espacial del territorio rural colombiano. Además, aquellas han originado repercusiones al interior de las relaciones sociales y económicas entre los habitantes de las regiones en donde se ha dado un impacto más notorio sobre la disputa sobre la propiedad de la tierra, la cual no solo involucra a las comunidades campesinas, sino a los demás actores que se han enunciado y resaltado a lo largo del presente documento, como las comunidades de intereses, por ejemplo. Ante este panorama, continuando con lo planteado acerca del papel que juegan las empresas o corporaciones dentro del marco de las relaciones económicas que se suscitan alrededor de las disputas alrededor del territorio y de su control, puede decirse que, con relación a la caracterización del manejo y propiedad de la tierra, resulta determinante la inclusión de factores transnacionales que inciden en algunas de las dinámicas territoriales, como por ejemplo, la inyección de capital por parte de estos actores al campo colombiano, generando nuevos intereses y nuevas disputas que pueden llegar a ser conclusivas en desbalances estructurales transnacionales.<sup>31</sup>

Además, se presentan situaciones en donde se moldea la distribución y la organización al interior de ciertas regiones del país, en tanto las relaciones que surgen se orientan muchas veces de manera exclusiva a la consideración de necesidades específicamente encaminadas a cumplir con los objetivos de estos actores de intereses, dejando de lado las necesidades y atenciones requeridas por las denominadas comunidades de asentamiento en dichas zonas rurales.

Así mismo, otro intensificador del problema de la tierra,<sup>32</sup> es la “penetración del narcotráfico, el paramilitarismo y la operación de otros grupos armados ilegales en el sector rural,”<sup>33</sup> de lo que se derivan prácticas y situaciones que generan una replicación de la desigualdad y de las problemáticas económicas y sociales que contribuyen a la generación de escenarios donde el estatus social dado por la tenencia de la tierra propician prácticas que van en desmedro de la protección de los derechos y garantías a la población.

Ahora bien, frente al tema del surgimiento de otras problemáticas relacionadas con la llegada de negocios ilegales a ciertas zonas del país, es necesario tener en cuenta que, dada la aguda necesidad fiscal y la situación de precariedad de la industria nacional desde el siglo XIX, esto ayudó a que el país se volviese dependiente del exterior, de manera específica de ciertos productos manufacturados.<sup>34</sup> Esta situación llevó a que las regiones fronterizas se convirtieran en el seno del contrabando, como práctica de ascenso social y posibilidad de acumulación, derivando en la instauración del narcotráfico en la década de los ochenta.

Frente a ello, Francisco Thoumi afirma que múltiples autores se han dedicado a la tarea de estimar el tamaño del ingreso colombiano de la industria de las Drogas Psicoactivas Ilegales (DPSI), estudiando el volumen de las exportaciones, los ingresos generados y su nivel de ganancia.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS ET AL., *RADIOGRAFÍA DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA* 54 (2019).

<sup>32</sup> Considerando que la tierra en el sector rural se asocia con la riqueza y subsistencia, significa prestigio y ascenso social y se constituye como poder tanto político como social.

<sup>33</sup> ABSALÓN MACHADO, *ENSAYOS PARA LA HISTORIA DE LA POLÍTICA DE TIERRAS EN COLOMBIA: DE LA COLONIA A LA CREACIÓN DEL FRENTE NACIONAL* 12 (2009).

<sup>34</sup> Muriel Laurent, *El contrabando en Colombia durante el siglo XIX (1821-1886): Fuentes documentales y aspectos metodológicos para su estudio*, 24 *AMÉRICA LATINA EN LA HISTORIA ECONÓMICA*, 155, 166 (2005).

<sup>35</sup> FRANCISCO THOUMI, *ECONOMÍA POLÍTICA Y NARCOTRÁFICO* 34 (1994).

Aunque son muy inciertos debido a la escasa información, dichos cálculos sugieren que las ganancias de la industria colombiana han oscilado entre dos mil y cinco mil millones de dólares anuales, basándose en el valor agregado aportado por Colombia, dejando de lado las verdaderas ganancias de los narcotraficantes colombianos que dirigen sus prácticas desde el exterior.

Ciertamente estos negocios de carácter ilegal se constituyeron como una de las principales características del desarrollo económico colombiano, de manera que la economía subterránea (venta clandestina e ilegal de bienes, más conocido como mercado negro) presentaba un mayor crecimiento que la economía formal. Desde esta perspectiva, es de advertir cómo el narcotráfico influyó de cierta forma sobre los cinturones de miseria en las zonas rurales, dado que el mismo propiciaba el reconocimiento a la labor al campesino, la revalorización de su mano de obra, así como la disminución significativa de la emigración a las zonas urbanas, por lo que el campesino en dicho contexto se convertía en la clase emergente.<sup>36</sup>

Por otra parte, resulta importante resaltar el nacimiento de la confrontación armada en Colombia, cuyo objetivo “ha girado en torno al territorio porque es una fuente de riqueza para los ricos y la forma de supervivencia para los pobres.”<sup>37</sup> Por eso, una de las causas de esto corresponde a la imposibilidad de continuar con la colonización en ciertos sectores rurales, lo cual ha generado desigualdad social para el campesinado en general, de forma tal que las guerrillas se configuraron como actor de presión de la tierra, lo que se ve ejemplificado con el movimiento guerrillero surgido en el sur del Tolima y norte del Cauca a inicios de 1960.<sup>38</sup>

En concordancia con lo anterior, a finales de los años noventa las guerrillas se vieron inmiscuidas en la referida lógica del narcotráfico y se financiaron a partir de “rentas del narcotráfico, la minería, la extorsión y el secuestro,”<sup>39</sup> lo cual también se tradujo en crecientes despojos a los campesinos, su reemplazo por clientes y testaferros de grupos armados. Todo esto se realizó con el fin de afianzar nuevas capas de terratenientes o para adquirir amplias extensiones de tierras destinadas a la minería, producción de biocombustibles y alimentos. Estas actividades fueron impulsadas y financiadas a través de algunos subsidios de inversionistas, donde muchas veces, en aras del mantenimiento de intereses y de privilegios capitalistas, se dan alianzas de carácter político entre ciertos grupos de poder, las cuales se enmarcan dentro la perpetuación de situaciones de desigualdad y de desconocimiento de los derechos de la población inmersa en las referidas disputas.

Como consecuencia de lo anterior, los campesinos que quedaban insertos en ese contexto de desigualdad y de pobreza, se vieron “obligados” de cierta manera a cultivar ilícitamente.<sup>40</sup> De esta forma, los cultivos ilícitos se configuraban como un negocio rentable y estable, frente a la alternativa de vender las tierras del campesinado por montos que no se correspondían con el valor

---

<sup>36</sup> *Íd.* en 65.

<sup>37</sup> ALEJANDRO REYES POSADA, LA REFORMA RURAL PARA LA PAZ 54 (2016).

<sup>38</sup> *Supra* nota 33 en 339.

<sup>39</sup> *Supra* nota 37 en 48.

<sup>40</sup> Las comillas de la palabra se explican por el hecho de que cultivar ilícitamente en ocasiones se veía como una buena opción para salir de la miseria, ya que, con sus productos y su escasa tecnología, su posibilidad de competencia era nula ante las multinacionales que se encontraban en el mercado.

real de sus predios, pero que, en ciertas ocasiones y dada la precaria situación existente, tuvieron que proceder a esto.

Finalmente, las exigencias de titulación, la falta de oportunidades económicas, el acceso a oportunidades que van más allá de la explotación de la fuerza de trabajo, etc., todo en el marco del contexto problemático que rodea toda la situación del territorio y del poder sobre el mismo, tiene como efecto las enunciadas consecuencias a nivel económico, cultural y político, por ejemplo, en lo que se refiere al estatus dado a los habitantes debido a la posesión o no de tierras por parte de los mismos.

#### IV. Problemas en el régimen de propiedad de la tierra en Colombia

El régimen de propiedad en Colombia posee dos grandes problemas ignorados de cierta manera por parte de las instituciones del Estado Colombiano. El primero corresponde a la ilegalidad en la adquisición de grandes propiedades (lavado de dinero, despojo por violencia o apropiación ilegal de baldías y ocupación, constitución de reservas ambientales) y el segundo hace referencia a la informalidad de la posesión de pequeñas porciones de tierra, lo cual crea “la sensación de que el Estado es un enemigo del ciudadano, lo que imposibilita la confianza entre todos, sin lograr construir símbolos y narrativas solidarias.”<sup>41</sup>

En los pocos intentos que ha tenido el Estado de reformular el derecho a la tierra, como la aplicación de ciertas regulaciones sobre Derecho Agrario, los mismos han sido frenados ya que no ha sido posible la implementación de una reforma inclusiva con las necesidades de todos los actores que juegan un papel dentro del debate sobre el territorio, y no solo una que se restrinja a evaluar y favorecer intereses de una pequeña parte de los sujetos involucrados, en perjuicio de garantías generales que propendan por la existencia de un mejor sistema.

A manera de ejemplo, es de analizar la citada expedición de la Ley 200 de 1936, en donde se preveía la formación de una jurisdicción agraria, la cual nunca entró de manera oficial en operación, implicando entonces que los conflictos de tenencia de la tierra (con circunstancias especiales a considerar), se remitiesen a jueces civiles que ciertamente no ponderaban ciertas particularidades y no aplicaban herramientas o medidas que beneficiasen a la parte débil (los poseedores de la tierra),<sup>42</sup> o que tuvieran en cuenta las circunstancias y condiciones que han modelado todo el régimen de propiedad rural especialmente, no solo a nivel formal, sino a nivel material que es el plano en donde mayores problemáticas de violencia, disputa, desigualdad y abusos se producen. Derivado de ello, en reiteradas oportunidades, tienen lugar situaciones en las cuales los jueces únicamente se remiten a adjudicar derechos de propiedad sobre la tierra,

---

<sup>41</sup> Carlos Fajardo, *Colombia y su interminable paternalismo feudal*, 11 REVISTA CALLE 14: REVISTA DE INVESTIGACIÓN EN EL CAMPO DEL ARTE, núm. 20, 54, 68 (2016).

<sup>42</sup> Rodrigo Uprimny et al., *Intervención audiencia pública en los casos T-6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.387.749, T-6.390.673, T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.688.471*, (05 de abril de 2019), <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/Intervenci%C3%B3n-RUY-unificaci%C3%B3n-sentencias-bald%C3%ADos.pdf>

basándose de manera exclusiva en criterios formales que no contribuyen en la obtención de un avance sobre la justicia material que deba implementarse al tratarse de temas de disputas de este tipo.<sup>43</sup>

Con ello, se da paso para que los títulos de los grandes terratenientes se conviertan en mecanismos de despojo sobre los colonos; situación que claramente debe ser atendida y estudiada. Así pues, se debe considerar siempre la desigualdad en la que se encuentra la población que no es propietaria de grandes extensiones de tierra, siendo personas que se dedican al uso y explotación de la tierra en menor escala y en los denominados minifundios, los cuales no poseen un porcentaje representativo a la hora de analizar la explotación y la propiedad rural. Lo anterior toda vez que, como se mencionó en el segundo capítulo del presente artículo, la concentración excesiva de la propiedad se da en los predios identificados como latifundios.

Con ello, se tiene que: “de la relación con la tierra pueden depender un variado número de relaciones jurídicas que involucran distintos derechos.”<sup>44</sup> Así, debe tenerse en cuenta que el análisis a realizar no involucra de manera exclusiva la discusión del derecho a la propiedad privada por medios jurídicos de dominio, sino que se enlaza con diversas relaciones sociales, económicas y culturales que resultan relevantes a la hora de establecer un análisis integral sobre las repercusiones de la problemática de la tenencia de la tierra en Colombia.

Ahora bien, es conveniente establecer cuál es la situación y el estado actual de las formas culturales de apropiación de la tierra en Colombia, haciendo énfasis en sus rasgos y en las características principales, con el ánimo de analizar de manera detenida las consecuencias generales de esto.

Como un primer punto, a nivel jurídico, la tenencia es la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño; es decir que se reconoce la existencia de un propietario. Adicionalmente, la ley contempla un mecanismo que da paso para que una persona pueda cambiar su calidad de mero tenedor a propietario de un bien, mecanismo que corresponde al llamado ejercicio de la acción de prescripción adquisitiva de dominio, derivada del ejercicio de la posesión, definida esta como la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño.

El problema que tiene lugar en Colombia corresponde a que una gran cantidad de la población rural o de la población campesina no tiene títulos formales para sus tierras.<sup>45</sup> Esto se debe a cuatro razones principales: la primera es que el Estado Colombiano no se ha encargado de fomentar el modo de formalización de la propiedad; la segunda hace referencia a la ilegalidad de la posesión de tierra por parte de diversos actores (hecho anteriormente mencionado); la tercera es la precariedad del sistema judicial en ciertos sectores del país, en donde las condiciones geográficas y sociales se han convertido en una excusa para que se fomente una efectiva

---

<sup>43</sup> Julio César Morales Daza, *Incidencia de la Reforma Agraria de 1936 en la creación de autodefensas campesinas en Colombia* 19 (2014) (tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario).

<sup>44</sup> NELSON CAMILO SÁNCHEZ LEÓN, *TIERRA EN TRANSICIÓN: JUSTICIA TRANSICIONAL, RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y POLÍTICA AGRARIA EN COLOMBIA* 107 (2017).

<sup>45</sup> CARMEN DIANA DEERE & MAGDALENA LEÓN, *GÉNERO, PROPIEDAD Y EMPODERAMIENTO: TIERRA, ESTADO Y MERCADO EN AMÉRICA LATINA* 357 (2000).

presencia del Estado; y, finalmente, la cuarta razón hace referencia a la falta de compromiso por parte del Estado para la formulación de políticas referentes a la formalización de la propiedad informal.

Estas razones permiten que nuevos ocupantes que hayan obtenido la titularidad de los bienes, sin importar los medios por los cuales accedieron a los mismos, queden protegidos bajo estos. De esta manera se ignora la consideración de criterios relevantes para la asignación del derecho a la propiedad, criterios que se relacionan con la labor y los derechos que tienen las comunidades de asentamiento y que son excluidos o borrados en el marco de la institucionalidad y de las figuras formales que no dan paso para que tenga lugar la salvaguarda de sus derechos y garantías sobre esta problemática en la cual se configuran como actores de una preponderancia vital, al estar en juego intereses fundamentales.

Siguiendo esta línea argumentativa, es importante destacar que “la distribución inequitativa y la concentración excesiva son los rasgos predominantes de la tenencia de la tierra en Colombia.”<sup>46</sup> De esto se deriva que, a partir de allí, surjan relaciones de superioridad e inferioridad, debido a la categoría variable de la cantidad de tierra que se posee dentro un determinado espacio geográfico.

Dicho esto, a partir de la consideración de la cantidad de tierra que se posee, se generan múltiples situaciones de poder que resultan claves para comprender las dinámicas sociales que tienen lugar en estos espacios y en Colombia. Esto debido a que claramente las personas que agrupan mayores extensiones de tierra adquieren una connotación económica y social diferenciada si se compara con el estatus dado a las personas que tan solo tienen porciones de tierra con extensiones menores, dando cuenta entonces del surgimiento de estas dinámicas que contribuyen a la formación de desigualdades y, como consecuencia de ello, privilegios en función de la apropiación y acumulación de la tierra en Colombia.

Atendiendo a esta situación inequitativa sobre la tenencia de la tierra y su consecuente concentración excesiva, es relevante considerar que: “esto se explica porque la mayor parte de la superficie, que se encuentra dentro de la frontera agrícola, corresponde a predios de mediana y gran extensión, cuya tenencia se concentra en un reducido número de propietarios. Así, mientras la mayor cantidad de predios de mediana y gran extensión están en pocas manos, a la mayoría de los propietarios les corresponde el menor número de predios de pequeña extensión.”<sup>47</sup>

Todo esto, según comenta Angélica Méndez, puede evidenciarse a partir de un “patrón en el siglo XX y lo que va del XXI, [que] ha dado cuerpo a una estructura agraria bimodal,”<sup>48</sup> la cual hace referencia a la citada situación en la que tiene lugar una convivencia de múltiples propietarios con

---

<sup>46</sup> Linda María Cabrera Cifuentes, *La concentración de la tierra en Colombia: entre la exclusión social y La Violencia* (2009) (tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia).

<sup>47</sup> DAVID JOSÉ BLANCO CORTINA ET AL., ¿CORREGIR O DISTRIBUIR PARA TRANSFORMAR? UNA CONCEPCIÓN DE JUSTICIA PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA 109 (2017).

<sup>48</sup> YENLY ANGÉLICA MÉNDEZ BLANCO, DERECHO DE LOS CAMPESINOS AL TERRITORIO, JUSTICIA Y ZONAS DE RESERVA CAMPESINA 44 (2014).

predios de extensión mínima, en conjunto con un reducido número de personas que agrupan grandes extensiones de tierra. Esto es explicado por Antonio García de la siguiente manera: “la concentración agraria implica un control monopólico sobre el activo de tierras agrícolas con más alto nivel de valorización comercial desde el punto de vista del funcionamiento global de la estructura, los procesos de minifundización tienden a agudizarse históricamente, no sólo por la localización marginal de las áreas de minifundio, sino también por la intensa presión sucesoral que es característica de la economía campesina.”<sup>49</sup>

Así las cosas, es importante considerar que, a partir de esta concentración inequitativa de la propiedad, especialmente en el sector rural, se han dado múltiples situaciones de exclusión para las comunidades y, en general, hacia los colonos u ocupantes de tierras que no poseen herramientas o alternativas tanto para la búsqueda como para el reconocimiento de sus derechos. Sin embargo, es importante resaltar que, con todo este sistema de acumulación de tierras y del mantenimiento del modelo latifundista, se ha presentado también un contexto de discriminación y exclusión frente al reconocimiento del derecho a la propiedad de territorios colectivos para comunidades indígenas y afrocolombianas.

Según estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “uno de los principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas son el acceso y la tenencia de la tierra,”<sup>50</sup> lo cual da cuenta de la falta de garantías que se presentan para estas comunidades en lo que concierne a su acceso a la tierra. De esta manera se evidencia que, si bien hay disposiciones formales que les garantizan una titulación colectiva de sus territorios, como se dispone en la Ley 160 de 1994, la realidad es que dichos pueblos indígenas se encuentran en desventaja en lo que refiere a la propiedad de su tierra.

Dando continuidad a la problemática descrita previamente, la situación de falta de acceso a la tierra o de garantías para el ejercicio del derecho de propiedad sobre la misma, se presenta de forma similar para las comunidades afrocolombianas en lo que respecta a los territorios colectivos, situación que se asimila a la de los pueblos indígenas, con la diferencia que para las primeras se reconocen territorios colectivos afrocolombianos-también contemplados en la Ley 160 de 1994, motivo por el cual se ha dado un reconocimiento formal. Sin embargo, falta una garantía y una protección efectiva para la propiedad y la posesión ejercida por estos grupos sobre sus tierras.<sup>51</sup>

A todo ello se adicionan los factores de incapacidad y ausencia del Estado, así como la exclusión de ciertas poblaciones (campesinos, indígenas, población afrocolombiana, entre otras), para disminuir y regular los impactos tanto a nivel cultural (identificación de los individuos, relaciones interpersonales) como a nivel económico (acceso a la vivienda, modelo básico de agricultura rural para la supervivencia). Dicho esto, en palabras de Carlos Salgado, tal contexto se corresponde con la falta de atención a dos aspectos fundamentales para la distribución y uso de la tierra: “i) el

---

<sup>49</sup> *Supra* nota 13 en 57.

<sup>50</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Pueblos indígenas, los más vulnerables de América Latina y el Caribe*, (30 de junio de 2015), <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/516017/>

<sup>51</sup> GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ, BREVE RESEÑA DE LOS DERECHOS Y DE LA LEGISLACIÓN SOBRE COMUNIDADES ÉTNICAS EN COLOMBIA 9 (2006).

uso que debe dársele a la tierra para beneficio de la sociedad y de los actores rurales populares en particular. ii) el acotamiento y la delimitación del papel de numerosos terratenientes y élites que la han controlado a través de mecanismos legales e ilegales.”<sup>52</sup>

En este sentido, a través de la introducción de algunas normas, se ha tratado de solucionar ciertos aspectos relacionados con la concentración y la mercantilización de la tierra, dada la carga histórica que tiene esta problemática. Como ejemplos, según Coronado Delgado, se tiene la declaración de la función social de la propiedad y la reserva estatal para temas de expropiación de tierras por razones que se justifican en el bien común y en el interés general; “sin embargo, este tipo de límites y gravámenes sobre el derecho de propiedad no se configuran en un marco suficiente para impedir la existencia de situaciones de alta concentración de la tierra.”<sup>53</sup>

Por otra parte, atendiendo al contenido de la Ley 1448 del 2011, de esta se tienen dos conceptos claves para la comprensión de la presente problemática: despojo y abandono.<sup>54</sup> De tal forma que se produce un despojo cuando, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Por su parte, se Abandona cuando, a causa de la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona, esta es forzada a desplazarse.

La Ley de Víctimas busca establecer un conjunto de medidas que “posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.”<sup>55</sup> Dentro de estas medidas se encuentra el derecho a la restitución de la tierra,<sup>56</sup> el cual se encuentra relacionado con el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición,<sup>57</sup> y se ha reconocido como parte de la reparación integral de las víctimas.<sup>58</sup>

De esta forma, se ve este principio de Restitución de Tierras numerado en el artículo 25 de la Ley, en donde se enuncia que el mismo consiste en restablecer la víctima a la situación anterior al hecho de la violación y otorgar las garantías para el pleno goce y disfrute de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional cuando la restitución fuese materialmente imposible.

Consideramos que esta restitución de tierras a la que tienen derecho las víctimas del desplazamiento forzado, como consecuencia del conflicto, no debe estar basada únicamente en la restitución material de la tierra. Lo anterior dado que la reparación integral de la que son merecedoras las víctimas, “(...) implica no sólo la restitución de unos predios o una indemnización monetaria a manera de compensación bajo el principio de voluntariedad, sino un acompañamiento

---

<sup>52</sup> CARLOS SALGADO ARAMÉNDEZ, COLOMBIA: ESTADO ACTUAL DEL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO RURAL 10 (2014).

<sup>53</sup> SERGIO ANDRÉS CORONADO DELGADO, MARCOS LEGALES PARA EL ACCESO A LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA COMPARATIVA EN OCHO PAÍSES DE LA REGIÓN 113-114 (2010).

<sup>54</sup> LEY 1448 DE 2011, art. 74.

<sup>55</sup> LEY 1448 DE 2011, art. 1.

<sup>56</sup> LEY 1448 DE 2011, art 28 numeral 9.

<sup>57</sup> COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y EMPRESAS (2017).

<sup>58</sup> *Sent. C-795 de 2014*, C. Const.

del Estado en materia de educación, salud, vivienda, programas de empleo y generación de ingresos, etc.”<sup>59</sup>

Es preciso mencionar que, a pesar de que la Ley 1448 de 2011 se mostró como una oportunidad para que las víctimas consolidaran el derecho a la tierra, el avance en restitución de tierras ha sido más bien precario, teniendo en cuenta que “(...) se han logrado sentencias de restitución en menos de 350 mil hectáreas cuando el problema del despojo se calculaba inicialmente en 6 millones de hectáreas, y la Unidad de Restitución ha negado a más del 63% de las víctimas el acceso al procedimiento judicial de restitución.”<sup>60</sup>

Además de lo anterior, se suma la falta de disposición y de voluntad a la hora de prolongar la aplicación de la Ley, la cual se encuentra en vigencia hasta el año 2021. A esta ineficiencia institucional para restituir tierras y a la falta de disposición, se le suman los problemas territoriales de industrias mineras, proyectos agroindustriales, la realización de megaproyectos con apoyo de inversión extranjera y el incumplimiento de los procesos de restitución de tierras en grupos vulnerables como comunidades campesinas y étnicas.<sup>61</sup>

Cabe concluir que si las políticas públicas estatales no se dirigen a combatir el gran problema de la distribución y uso de la tierra que tiene Colombia, se seguirán generando desigualdades e infinidad de efectos negativos sobre el ambiente y el desarrollo de la vida de la población, tales como la soberanía alimentaria, y la consecencial presencia de hambruna, pobreza, desplazamiento, retratados por Jesús Antonio Bejarano, como el surgimiento de distorsiones relacionadas con “el acceso al crédito y tecnología, que favorecen a los grandes propietarios de la tierra y excluyen y pauperizan a los pequeños propietarios,”<sup>62</sup> a partir de lo cual se genera la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas de las personas.

## V. Coyuntura actual: el Acuerdo de Paz

Ahora bien el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” celebrado entre el gobierno Colombiano y las FARC-EP, establece en el punto uno la Reforma Rural Integral, basada en principios como la regularización de la propiedad o lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra, derecho a la alimentación, presencia del Estado, desarrollo sostenible enfocado a la protección del acceso al agua,

---

<sup>59</sup> PABLO DE GREIFF, ENFRENTAR EL PASADO. REPARACIONES POR ABUSOS GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN JUSTICIA TRANSICIONAL TEORÍA Y PRAXIS (2006).

<sup>60</sup> COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, RADIOGRAFÍA DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA. INFORME PRESENTADO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS POR INCUMPLIMIENTO DE REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DESPOJADAS DE TIERRAS EN COLOMBIA 6 (2019).

<sup>61</sup> *Íd.* en 56-66.

<sup>62</sup> JESÚS ANTONIO BEJARANO, ECONOMÍA DE LA AGRICULTURA (1998).

democratización del acceso y uso de la tierra (según el cual se debe garantizar mecanismos y garantías para que los habitantes del campo puedan acceder a la tierra), entre otros.<sup>63</sup>

Los puntos y compromisos principales se enfocan en asegurar: i) el acceso y uso de la tierra, creando un fondo de tierras de distribución gratuita, promoviendo subsidios y créditos, creando planes de acompañamiento a proyectos productivos y promoviendo medidas de generación de ingresos; (ii) la formalización progresiva de la propiedad, tarea que requiere la actualización del catastro e impuesto predial a nivel municipal y la creación del catastro multipropósito que regula la propiedad y el uso del suelo; iii) la protección de zonas de reserva campesina; iv) la implementación de programas de desarrollo con enfoque territorial, es decir, que la política dirigida al campo se dedique a contemplar medidas de producción agropecuaria, explotación de recursos del suelo, subsuelo y atmosfera y nuevos escenarios de inversión teniendo en cuenta las particularidades del territorio y la población que habite en este; y v) la implementación de planes nacionales para la Reforma Rural Integral, planes dirigidos a superar la desigualdad invirtiendo en infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social y estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa.

A pesar de que el acuerdo analiza y propone una solución a los puntos problemáticos en el tema de acceso y acumulación de tierras, han pasado más de dos años desde su implementación y los resultados han sido insuficientes.<sup>64</sup> El Estado no ha ajustado los mecanismos jurídicos para garantizar el acceso efectivo a la tierra, se ha archivado tres veces el proyecto de ley del catastro multipropósito, no se han delimitado las zonas no susceptibles de utilización como territorios colectivos y zonas de reserva campesina, no se ha logrado formalizar la tierra en una arquitectura unificada, no se ha tenido en cuenta la particularidad de los territorios y sus habitantes, y se ha aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, que prioriza la agroindustria a gran escala y desconoce la economía campesina, incluso la política rural está incluida en el apartado de emprendimiento y no en el de equidad.

Según la actualización del tercer informe de la implementación del Acuerdo Final realizado en febrero del 2019 por el instituto Kroc, el punto uno del Acuerdo de Paz se ha implementado completamente en un 3%, se ha implementado de manera intermedia en un 8% y de forma mínima en un 51%, estas cifras son preocupantes para un compromiso que esperaban con anhelo los sectores más empobrecidos del país.<sup>65</sup>

De todo lo anterior, nos queda claro que el Estado colombiano debe emprender una tarea de presencia y actuación sobre los cinturones de abandono de las zonas rurales, así como iniciar la implementación de políticas públicas donde no solo se considere una relación bilateral en cuanto a los actores del sistema de tierras en Colombia, sino que se extienda una propuesta que involucre a la sociedad en su conjunto y a las necesidades de los principales grupos poblacionales

---

<sup>63</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA – FARC-EP, ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (24 de noviembre de 2016).

<sup>64</sup> Fundación Paz & Reconciliación PARES, *Cómo va la Paz 2018* (6 de junio de 2018), <https://pares.com.co/2018/06/06/como-va-la-paz-2018/>

<sup>65</sup> Kroc Institute for International Peace Studies, *Actualización Informe 3 del Instituto Kroc Hacia una paz de calidad en Colombia 2*, (febrero de 2019), [http://www.kroc.nd.edu/assets/315919/190408\\_actualizacio\\_n\\_informe\\_3\\_instituto\\_kroc\\_feb19.pdf](http://www.kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf)

afectados. Si se continúa con el desconocimiento de la participación ciudadana y, específicamente de la población rural, en lo concerniente al tratamiento de la disputa por la tierra en Colombia, se da continuidad a la incapacidad de proponer una solución sólida que contemple políticas realistas, legítimas y que respondan a las necesidades actuales.

## VI. Conclusiones

Teniendo en cuenta el planteamiento relacionado con los impactos del modelo latifundista, se hace evidente que este ha presentado efectos y consecuencias –mayoritariamente negativas– sobre múltiples aspectos que comprenden el plano económico, el político y el social. Esto ha generado imaginarios incorrectos en lo que concierne a la propiedad de la tierra obtenida a través de la concentración excesiva de la misma, del despojo y de diferentes medios que contribuyen al aumento de la brecha de desigualdad de tenencia de la tierra, especialmente en el sector rural.

Aunado a este problema que se remonta a la época de la colonización del país, la falta de operatividad de los mecanismos legales que se han creado ha coadyuvado a la profundización de esta problemática. Esto si se considera que las reformas legales, si bien han tratado de dinamizar y facilitar el acceso a la tierra a las poblaciones, comunidades e individuos que históricamente se han visto afectados, la propiedad continúa siendo un tema de disputa tanto en el plano legal, como en las situaciones que se presentan cotidianamente en los territorios colombianos.

Todo ello da cuenta que estas herramientas no han sido lo suficientemente fuertes o no han tenido el impacto necesario para erradicar y combatir este modelo de propiedad de la tierra, que ha predominado desde antaño en el país. Paralelamente, estas reformas de índole legal a lo largo del tiempo han sido usadas también por ciertos actores para favorecer de manera exclusiva sus intereses particulares, dado el alto nivel de formalismo que muchas veces se ha impuesto para la solución de estas controversias. A raíz de esto, se pone de presente que el impacto material no ha sido el más acertado sobre las comunidades que merecen una mayor protección tanto legal como práctica.

De todo esto, se deriva la necesidad de plantear una salida óptima para el tratamiento de dichos temas que son ampliamente debatidos dentro de las dinámicas de la sociedad actual. De esto, hacemos una primera advertencia en lo que se refiere a la urgente necesidad sobre la implantación de una reforma estructural orientada desde la gestión del Estado, encaminada a la protección de los intereses de las poblaciones que se encuentran involucradas en la problemática de la propiedad de la tierra y, en particular, de la acumulación de la misma, dado que las mismas se encuentran en un estado de vulnerabilidad palpable. Todo esto en aras de dar una protección efectiva no solo de sus territorios, sino también de sus derechos.

En línea con lo anterior, es importante tener claro que la solución de dicha problemática de latifundismo y acumulación de tierras tiene de por medio múltiples intereses económicos, políticos y de control del poder, los cuales no pueden seguir primando dentro de este régimen de propiedad de la tierra. Esto en tanto se daría perpetuidad a escenarios de desigualdad y de múltiples y reiterados atentados a derechos humanos como se ha visto en el país, pasando por la época de

la Colonia, la organización como Estado propiamente dicho, la época de La Violencia y el Conflicto Armado Interno desde los años 60.

Ahora bien, más allá de la restitución de los predios y del valor económico de estos que se encuentran en disputa, bien sea por falta de requisitos como títulos formales sobre su propiedad, por despojo o por contextos de desplazamiento, se encuentra la condición y la circunstancia más importante, que consiste en la reparación y en la protección de los seres humanos, de las familias, de las comunidades y de las poblaciones que históricamente se han visto inmersos en esta trayectoria colombiana de injusticia social, la cual muchas veces se ha visto cobijada por mecanismos legales que, dada su falta de efectividad, han contribuido a la profundización de esta problemática.

De esta forma, se busca que más allá de la institucionalización de herramientas de índole legal y de todo un entramado jurídico necesario para combatir esta situación con el tema de la tenencia de la tierra, la controversia no se limite únicamente a las pretensiones de explotación y utilización de los recursos que se derivan de la propiedad, sino que ello se dirija también al fortalecimiento de una visión amplia e integral del territorio, de esta manera buscando la protección de las personas allí involucradas desde su historia, sus raíces y su conexión con la tierra. Hacia esto es que debe dirigirse este cambio, al abandono de una visión centralista y unívoca de lo que entendemos por tierra y al establecimiento de un orden legal y social que garantice y proteja los intereses de todos, pero, especialmente, que proteja tanto estos derechos de propiedad, como los derechos fundamentales que se encuentran en medio de estas dinámicas.

Con ello, es pertinente considerar una alternativa de concertación y coordinación con los actores y las comunidades que tienen incidencia o se ven afectadas por el fenómeno del latifundismo. Esto en aras de atender las necesidades específicas que surgen entre los actores allí involucrados. Todo esto considerando las garantías que se deben tener en cuenta a la hora de establecer un régimen de propiedad de la tierra en el país, el cual no solo se encargue de otorgar reconocimientos formales, sino que dichas garantías tengan una materialización pronta y efectiva.