

# **ESTADO CRÍTICO DE LA PROPIEDAD RURAL COLECTIVA EN COLOMBIA**

**PAULA SIGRID DELGADO CASTAÑO**

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

**BOGOTÁ - COLOMBIA**

**2016**

**ESTADO CRÍTICO DE LA PROPIEDAD RURAL COLECTIVA EN COLOMBIA**

**PAULA SIGRID DELGADO CASTAÑO**

Trabajo de grado para optar al título de

**MAGISTER**

**EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Directora**

Doctora Rocío del Pilar Peña Huertas

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

**BOGOTÁ – COLOMBIA**

**2016**

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del Jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

## TABLA DE CONTENIDO

	Contenido	Página
	RESUMEN	7
	ABSTRACT	8
	INTRODUCCIÓN	9
	OBJETIVOS	12
	Objetivo general	12
	Objetivos específicos	12
	Estrategia metodológica	13
I	RESEÑA HISTÓRICA LEGISLATIVA AFÍN A LA PROPIEDAD COLECTIVA	15
1.1.	Recuento histórico de la propiedad en Colombia durante el período comprendido entre el siglo XVI y finales del siglo XIX	15
1.2	Breve análisis de las instituciones jurídicas relacionadas con la tenencia de la tierra en Colombia durante el siglo XIX y comienzos del XX	25
1.3	La reforma de 1961 y los desarrollos legislativos posteriores a la Constitución de 1991	33
1.4	La regulación catastral como fuente de debilidad institucional en materia de formalización de la propiedad	56
II	PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS AGRARIAS	66
2.1.	Ubicación histórica de las políticas agrarias	66
2.2.	Planes Nacionales de Desarrollo y Políticas Agrarias	76
2.2.1.	“Las Cuatro Estrategias”	81
2.2.2.	“Para Cerrar la Brecha”	83

2.2.3.	“Plan de Integración Social”	85
2.2.4.	“Cambio con Equidad”	89
2.2.5.	“Plan de Economía Social”	92
2.2.6.	“La Revolución Pacífica”	94
2.2.7.	“El Salto Social”	97
2.2.8.	“Cambio para construir la paz”	102
2.2.9.	“Hacia un Estado Comunitario”	105
2.2.10	“Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”	111
2.2.11.	“Prosperidad para Todos”	114
2.2.12.	“Todos por un nuevo país”	119
III	LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN COLOMBIA	128
3.1	Breve reseña legislativa sobre la propiedad comunitaria de la tierra	128
3.2	Análisis de la teoría de evolución y caos en los sistemas de propiedad de Daniel Fitzpatrick	131
3.3	Propiedad indígena de la tierra	138
3.4	Propiedad de la tierra en cabeza de las comunidades negras	152
3.5	La violencia y su incidencia en la propiedad comunitaria de la tierra de indígenas y afrodescendientes	158
3.6.	La debilidad estatal y su influencia sobre la deficiente penetración de los sistemas de formalización de la propiedad	165
3.7.	Declaración de áreas protegidas en territorios indígenas y de comunidades negras y su incidencia en la penetración de los sistemas de propiedad.	170
IV	CONCLUSIÓN	184
V	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

**SIGLAS UTILIZADAS**

CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPOICA:	Corporación colombiana de investigación agropecuaria
DRI:	Desarrollo Rural Integrado
ELN:	Ejército de Liberación Nacional
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FINAGRO:	Fondo para el financiamiento del sector agropecuario
IDEMA:	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IGAC:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCORA:	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
PIB:	Producto Interno Bruto
PLANTRA:	Plan Nacional de transferencia de tecnología
UAF:	Unidad Agrícola Familiar
UPRA:	Unidad de planificación rural agropecuaria
ZIDRES:	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social

## **RESUMEN: ESTADO CRÍTICO DE LA PROPIEDAD RURAL COLECTIVA EN COLOMBIA<sup>1</sup>**

La Constitución Política de Colombia, consagra en su artículo 58 la garantía a la propiedad privada, y le endosa a esta una función social y al Estado el deber de propender por la protección y promoción de posesiones de tierra bajo formas asociativas y solidarias. En este contexto constitucional y en el de la globalización de la economía y de las teorías del desarrollo, se propone este trabajo determinar si el Estado colombiano, mediante las normas actuales y las políticas públicas vigentes, puede garantizar la pequeña propiedad rural y la supervivencia de las comunidades étnicas. Para ello se partirá de algunas teorías acerca de la formalización de la propiedad, como la de Daniel Fitzpatrick, a fin de analizar si dichas teorías son de recibo en materia de propiedad comunitaria de la tierra. Como resultado del anterior análisis se obtiene la interpretación de la normatividad, doctrina y jurisprudencia sobre la propiedad colectiva de la tierra, donde se demuestra la inexistencia de garantías jurídicas suficientes para estos grupos, para quienes la propiedad está asociada con sus condiciones básicas de existencia, cosmogonía y cosmovisión y por tanto, es derecho fundamental para una vida digna de sus individuos. Igualmente se pudo concluir que las políticas públicas y la normatividad, más que ser una respuesta a las necesidades de los pequeños propietarios de la tierra en el país, obedece a políticas supranacionales con fines netamente extractivistas y mercantilistas, las cuales han migrado de las teorías clásicas del derecho de propiedad, hacia las que podríamos denominar como de “nuda propiedad” .

---

<sup>1</sup> Este ejercicio de investigación hace parte de la línea desarrollada en la Universidad del Rosario, (Bogotá Colombia), denominada “Diseños institucionales de la regulación de los derechos de la propiedad agraria en Colombia en una perspectiva comparada”

**Palabras Clave:** Propiedad de la tierra, propiedad colectiva, resguardos indígenas

**ABSTRACT: CRITICAL STATE OF COLLECTIVE RURAL PROPERTY IN COLOMBIA<sup>2</sup>.**

The Colombian Constitution, 58 article, guarantee private property and gives a social function and have duty to foster protection of landholdings under associational and collective forms. In this constitutional context and around the globalization theories and development politics, the objective of this work is to determine whether the Colombian state by the current rules and public politics, can guarantee, the small collective rural property and the survival of ethnic communities. For this objective, will be discussed about property theories as the theories of Daniel Fitzpatrick, to analyze whether these theories are applicable for community land ownership. As a result it obtains the interpretation of law, doctrine and jurisprudential on collective ownership of lands. The absence of legal guarantees is demonstrated in these groups where the property is associated with basic living conditions, cosmogony and cosmology regulations and therefore is a fundamental right to a dignified life of individuals. It could be concluded that public policies and regulations do not respond to the needs of smallholders, but it could respond to supranational policies that migrated from the classical theories of property rights to the “bare ownership”.

**Keywords:** Land ownership, collective ownership, indigenous reserves

---

<sup>2</sup> This research is part of the line developed at the Rosario University (Bogota Colombia), called "Institutional designs of regulation of land ownership rights in Colombia in Comparative Perspective"



## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia, consagra en su artículo 58 la garantía a la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Igualmente dicho artículo le endosa a la propiedad una función social y al Estado el deber de propender por la protección y promoción de posesiones de tierra bajo formas asociativas y solidarias<sup>3</sup>. En este contexto constitucional y a pesar de que la nueva Carta Política no logró avances significativos en materia de reforma a las estructuras agrarias imperantes (Peña, 2009), algunas normas posteriores se encargaron de desarrollar la propiedad colectiva de la tierra tanto de las comunidades indígenas como de los afro-descendientes<sup>4</sup>. Se hace necesario aclarar que para estos grupos, la propiedad está asociada con sus condiciones básicas de existencia, cosmogonía y cosmovisión y por tanto es derecho fundamental para una vida digna de sus individuos<sup>5</sup>.

La propiedad colectiva de la tierra para las comunidades indígenas está instituida a través de resguardos, para los afro-descendientes a través de la figura de tierras de las comunidades negras. Estas instituciones poseen limitaciones especiales en cuanto a la enajenación de la propiedad, constitución de gravámenes y pérdida a través de la prescripción, ya que lo que se busca con dicha reglamentación, además de garantizar un acceso efectivo de dichas comunidades a la

---

<sup>3</sup> En el Artículo 58 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 1999 se exponen los siguientes apartados (Subrayas fuera de texto) *.Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.* Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa – administrativa, incluso respecto del precio.

<sup>4</sup> Artículo 63 y 329 de la Constitución Política y Leyes 21 de 1991, 70 de 1993 y 160 de 1994.

<sup>5</sup> El derecho fundamental al territorio de las comunidades negras e indígenas ha sido reconocido en Colombia vía jurisprudencia de la Corte Constitucional. Pueden consultarse al respecto las sentencias T-188 de 1993 y T-769 de 2009, entre otras.

propiedad rural, es impedir que por diversas circunstancias estas poblaciones vulnerables puedan ver afectado el derecho de propiedad ya adquirido (artículo 63 C.P)<sup>6</sup>. A pesar de todo ello el acceso a la propiedad rural puede verse limitado por diversos factores, entre ellos el conflicto armado que vive el país y que en la mayoría de los casos, obliga a las comunidades campesinas, indígenas y afro-descendientes al desplazamiento o que incluso ha derivado en el despojo de sus tierras y territorios.

Este ejercicio hace parte de la investigación desarrollada en la Universidad del Rosario, (Bogotá Colombia), denominada “Diseños institucionales de la regulación de los derechos de la propiedad agraria en Colombia en una perspectiva comparada”, que forma parte del programa “Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria”, financiado por Colciencias; y tiene como propósitos valorar comparativamente los instrumentos legales con los que cuentan las comunidades campesinas, indígenas y afro-descendientes al momento de reclamar del Estado la protección de su derecho de propiedad y auscultar la informalidad en la propiedad agraria en Colombia a fin de relacionarla causalmente con las garantías jurídicas para proteger el derecho de propiedad de las comunidades más vulnerables del país. Como parte de todo ello con este documento se explorará, a la luz de la crítica que el académico Daniel Fitzpatrick (2006) realiza a las teorías económicas convencionales esgrimidas por Harold Demsetz (1967) y Ronald Coase (1960), la consolidación de los sistemas de propiedad privada en sociedades altamente inestables en su política y economía.

Para el logro de este propósito se escribe una breve reseña histórica legislativa afín a la propiedad colectiva; se analizan las implicaciones de la globalización sobre los sistemas de

---

<sup>6</sup> Artículo 63 Constitución Política. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (subrayado fuera de texto)

planeación estatales, especialmente en lo relativo a la propiedad colectiva de la tierra y se describe lo que Fitzpatrick (2006) considera como el establecimiento de un sistema de acceso abierto en materia de propiedad en los países en vías de desarrollo, a través del análisis de factores como la conflictividad que trae aparejada la imposición de un sistema de formalización de la propiedad. A partir de esta descripción, se evalúan los antecedentes y estado actual, en materia legislativa y fáctica de la propiedad comunitaria de la tierra, tanto para indígenas como comunidades negras, se trae un apartado sobre la incidencia de las políticas públicas estatales, especialmente desde la perspectiva de la planeación, en la protección de la pequeña propiedad rural; para por último, abordar un análisis, a través de algunos casos concretos, de cómo ha sido la inserción de los sistemas en la formalización de la propiedad en Colombia, especialmente en relación con la titularidad comunitaria de la tierra que la Constitución Política concede en favor de las comunidades indígenas y negras.

## **OBJETIVO GENERAL**

Realizar un análisis crítico de los instrumentos que el Estado Colombiano ha puesto a disposición de las pequeñas comunidades rurales colectivas del país para asegurar su acceso a la tierra, partiendo para ello de las políticas internacionales, la planeación nacional y la normatividad que, con fundamento en dicha planeación, se ha desarrollado desde el legislativo y el ejecutivo.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Valorar comparativamente los instrumentos legales con los que cuentan las comunidades campesinas, indígenas y afro-descendientes al momento de reclamar del Estado la protección de su derecho de propiedad, y determinar si son expeditos para hacer efectivos dichos derechos reales y darles permanencia en el tiempo.
2. Auscultar la informalidad en la propiedad agraria en Colombia y relacionarla causalmente con la ausencia de garantías jurídicas para proteger el derecho de propiedad de las comunidades más vulnerables del país.
3. Evaluar la eficacia de las políticas públicas estatales como mecanismos para garantizar el ejercicio del derecho de propiedad colectiva de los pequeños propietarios rurales, en términos de equidad y dignidad humana y de eficacia y coherencia sistemática.
4. Evidenciar de forma crítica la interrelación existente entre la legislación nacional e internacional sobre el derecho de propiedad, y específicamente sobre el derecho de propiedad colectiva en las pequeñas comunidades agrarias.

## METODOLOGÍA

Para el logro de éstos propósitos se seguirá una metodología documental analítica que permite, mediante una orientación hermenéutica crítica, analizar y revisar documentos legislativos, de política pública, informes de prensa y escritos académicos; todo ello dentro de un marco teórico que se fundamentará en los autores Karl Kautsky y Daniel Fitzpatrick. Para obtener este cometido se efectúa un rastreo bibliográfico por etapas, comenzando por escribir una reseña histórica de las políticas agrarias y un recorrido legislativo analítico desde los sistemas de planeación estatales, con especial énfasis en los planes sugeridos por los gobernantes y tocando dentro de ellos los temas relativos a la propiedad colectiva de la tierra. A partir de ello se plantea la reseña legislativa afín a la propiedad colectiva y se analiza a la luz de lo que Fitzpatrick (2006) considera como el establecimiento de un sistema de acceso abierto en materia de propiedad en los países en vías de desarrollo, factores como la conflictividad que trae aparejada la imposición de un sistema de formalización de la propiedad. En seguida se evalúan los antecedentes y estado actual, en materia legislativa y fáctica, de la propiedad comunitaria de la tierra indígena y de comunidades afro-descendientes. Se trae un apartado sobre factores externos a la propiedad como la violencia y la debilidad estatal para la protección de la propiedad rural colectiva; donde a través de algunos casos concretos, de cómo ha sido la inserción de los sistemas de formalización de la propiedad en Colombia, especialmente en relación con la titularidad comunitaria de la tierra que la Constitución Política concede en favor de las comunidades indígenas y negras, se definen las garantías que el estado ofrece a la propiedad comunitaria.

Cabe anotar que dentro del análisis propuesto se partirá de la tipología de tenencia que, para agrupar los predios de acuerdo con su extensión en UAF (Unidades Agrícolas Familiares), ha

utilizado el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, el cual parte de que el microfundio es menor a media Unidad Agrícola Familiar, la pequeña propiedad es igual o mayor de media Unidad Agrícola Familiar y hasta un tope máximo de dos Unidades Agrícolas Familiares y la mediana propiedad, contempla extensiones de dos a diez Unidades Agrícolas Familiares. En este sentido, y aunque para la definición de la Unidad Agrícola Familiar no se tuvieron en cuenta formas de producción, distribución, apropiación, uso y concepción del territorio, propios de las comunidades indígenas y afro-descendientes, la tenencia de tierras colectivas en medidas de Unidades Agrícolas Familiares, partirá de la base de que al menos 1.103.066 indígenas, es decir, alrededor del ochenta por ciento (80%) de la población total, está en condiciones deplorables en cuanto al acceso y aprovechamiento de la tierra (sin tierra o con menos de una UAF) y que las comunidades negras, al menos en un porcentaje igual al sesenta por ciento (60%) de sus miembros en el área del Pacífico, no tiene garantizado su derecho a la tierra. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010, p. 25 y 91).

## CAPÍTULO I

### RESEÑA HISTÓRICA LEGISLATIVA AFÍN A LA PROPIEDAD COLECTIVA

De acuerdo con Cox (FAO 2003) la tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, “tierra” se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias. Con el fin de iniciar el estudio sobre las instituciones jurídicas que tocan con la tenencia de la tierra en Colombia, se parte de un análisis de las instituciones relacionadas a lo largo de la historia colonial y constitucional republicana y se destaca la institución de la propiedad privada como el eje sobre el cual gira el ordenamiento jurídico colombiano y de la mayoría de países occidentales.

Este acápite por tanto, compendia una mirada histórico jurídica sobre la institución de la propiedad privada rural en Colombia.

#### **1.1. Recuento histórico de la propiedad en Colombia durante el período comprendido entre el siglo XVI y finales del siglo XIX**

Siguiendo al académico Fals Borda (1975), es preciso partir del hecho de que al momento de la conquista española, los indígenas existentes en el actual territorio colombiano, vivían en su mayoría como nómadas y con un mínimo de organización social que no les permitía mayor

acumulación de excedentes. Es por ello que no había propiedad privada sobre la tierra y su uso estaba destinado a la subsistencia colectiva, a partir de formas comunitarias de producción. Sin embargo, los Tayronas, Zenúes, Chibchas y Agustonianos lograron una organización social más compleja, que aparejaba el sedentarismo, la agricultura, el uso de herramientas y por ende, algún grado de acumulación de excedentes, cuyo único fin era el de contribuir a la regeneración de la fuerza de trabajo. Fals (1975) asegura que esta incipiente organización social sirvió de base a los españoles para imponer sus formas señoriales de dominación, las cuales tenían origen en la transición que España estaba dando hacia el capitalismo mercantil.

En el período inicial de la ocupación española, los conquistadores tuvieron un amplio margen de acción, que fue el que sentó las bases fundamentales para promulgar posteriormente la legislación referente a las colonias, pues como afirma Margarita González (1970)

Las legislaciones de 1512 (Leyes de Burgos) y de 1542 (Leyes Nuevas de Carlos V) se originaron como respuesta inmediata a dos momentos en la historia colonial española de gran tensión entre indígenas y colonos y entre colonos encomenderos y la Corona misma. La Recopilación de Leyes de Indias de 1680 obedecía en cambio a la necesidad más general de suplir la carencia tan notable hasta entonces de un código legislativo sistematizado y de carácter permanente, para consulta de los legisladores peninsulares y, sobre todo, de los representantes del gobierno español en América. (p. 8).

Sin regulación específica por parte de la Corona española, los conquistadores impusieron a los indígenas instituciones económicas como el repartimiento y la encomienda, que más que estar relacionadas con la propiedad de la tierra, tenían por fin la explotación de la mano de obra



aborigen. El repartimiento consistía en la distribución que hacían los españoles de los indígenas de algún territorio, con miras a que trabajaran en los sembradíos y otras tareas, para al final de cuentas, hacer suyos los beneficios que de dicho trabajo se derivaban. Por su parte la encomienda, que para ciertos académicos era una mita encubierta, tuvo su origen en las Leyes de Burgos de 1512 y buscaba imponer un tributo en favor de los españoles y a cargo de los indígenas que, en forma aparente habían sido declarados libres con miras a que se convirtieran en tributarios. La encomienda no reconocía a los encomenderos, derechos sobre la tierra, pero sí la apropiación de los excedentes que emanaban del trabajo indígena y que eran entregados en especie por estos a los funcionarios reales o al mismo encomendero.

La existencia de un grupo de encomenderos ausentes de las colonias y la disposición real de que los encomenderos establecidos en las Indias no podían residir entre sus indios encomendados –disposición que procuraba evitar la explotación desahogada de los indígenas ya bajo forma de trabajo, ya bajo forma de tributación arbitrariamente elevada, [se cuentan] entre los factores que más minaron la institución de la encomienda. En efecto, el encomendero ausente, alejado de todos los problemas de la comunidad indígena de donde provenían sus ingresos, no podía estar interesado sino en su parte de ganancias. No eran objetos de su reflexión ni cuidado cómo hacían los indios para producir las contribuciones que les exigía la Corona, de las que él mismo gozaba parcialmente, ni tampoco cómo las nuevas modalidades de trabajo impuestas a los indios afectaban su vida, sus tradiciones, su estructura social.

Los encomenderos residentes en las Indias, por otra parte, si bien podían darse cuenta directamente de las desventajas que el vasallaje colonial representaba para

los indios sobre todo por lo que se refería a la alarmante merma demográfica, eran presa de gran inseguridad y por lo tanto del deseo de asegurarse un enriquecimiento rápido y a cualquier costo. (González, 1970, p.9).

La extinción racial a que se vieron abocados los indígenas tras el proceso de colonización, fue entonces una de las principales razones para el ocaso de la encomienda, ocaso este que quedó institucionalizado a partir de la cédula del rey Felipe Quinto (12 de julio de 1720).

Con gran preocupación buscó la Corona evitar que se diezmará la fuerza de trabajo aborígen, es por esto que al reconocer el repartimiento de tierras como un privilegio a sus colonos, veló porque las tierras que se consideraban como de propiedad indígena, no fueran apropiadas por los españoles. Fue entonces como se prohibió a los conquistadores que habitaran dentro de los terrenos de posesión de los indígenas, los cuales en 1561, fueron reconocidos bajo el nombre de Resguardo y como bienes por fuera del comercio. Los Resguardos fueron parte de la política española que procuraba segregar a los grupos raciales extraños a los indígenas (blancos, mestizos y negros) para preservar la mano de obra aborígen y por ende su capacidad de tributación.

Estos terrenos de Resguardo, aunque distantes de las formas de tenencia de la tierra conocidas en Europa, se relacionan posiblemente con figuras como los ejidos, las cuales se remontan a la reconquista Española ante los moros. Los ejidos eran en la España de la época, una franja de tierra que se dividía en tres áreas; una que limitaba con la zona habitada, la cual era definida como propiedad comunal, que además de proveer seguridad frente a posibles ataques moros, también constituía una zona de reserva forestal y recreo; la segunda franja de terreno fue conocida como la dehesa, cuyo fin era proporcionar terrenos a los pobladores más pobres para el apacentamiento de su ganado y para la siembra de cultivos comunitarios. Por último, se

encontraba un área de propiedad de la respectiva municipalidad, cuya finalidad era permitir a dicho ente territorial la consecución de rentas propias, a través, la mayor parte de las veces, del arrendamiento a terceros. Esta figura de los ejidos constituía entonces una propiedad comunal que no podía ser vendida, ocupada o enajenada de ninguna forma. Por su parte, los Resguardos también eran divididos en varios sectores que se destinaban a diversas clases de producción: una primera que era la más extensa, a las labranzas particulares de cada una de las parcialidades del pueblo y que tenía por fin dar sustento a los indígenas; una segunda denominada labranzas de comunidad, cuyo producido estaba bajo el control directo de los corregidores, quienes descontaban lo correspondiente a los requintos del Rey y destinaban lo demás a las cajas comunitarias que servían para el pago de tributos y limosnas de los más pobres. Por último existían franjas de terreno de pastos para la cría del ganado menor.

En América, el Resguardo se implantó como una medida proteccionista que, en principio no varió la posesión del área física ocupada por los aborígenes, pero sí estableció una limitación para muchos de estos pueblos de tradición nómada. Posteriormente, y con miras a que los españoles que aspiraban se les concedieran mercedes de tierras en el nuevo mundo, pudieran garantizar que dichas tierras eran “vacas” o vacías de moradores indígenas (en virtud de las políticas proteccionistas de la Corona), el Resguardo fungió como un sistema de concentración (reducción) de grupos indígenas exigüos numéricamente y ubicados en zonas dispersas, convirtiéndose en una institución que permitía mantener en pie el sistema económico español, a través de la conservación de la mano de obra indígena y la preservación de los ingresos tributarios provenientes de la comunidad a la que se prodigaba protección. Cabe resaltar que las reducciones, aunque aparentaban tener fines proteccionistas para los indígenas, fueron motivadas también, por la creciente presión ejercida por los criollos sobre las tierras de resguardo.

Por lo que la documentación estudiada permite ver, la explotación de las tierras de resguardo se hacía individualmente, es decir, por medio del laboreo de parcelas asignadas a cada indio útil tributario, en las que éste tenía su choza y su familia. Lo que le rendía el lote de tierra trabajado era empleado por el indio en el mantenimiento de su familia y en el pago de los tributos debidos a su encomendero o a la Corona, en el último caso a través del cacique. Una de las condiciones esenciales en la asignación de resguardos fue el compromiso adquirido por los indios de cultivar las parcelas que se les asignaran; se hacía la advertencia de que el indio que abandonara durante cierto tiempo el cultivo de su lote perdería éste, que sería asignado a otro indio. Esto significaba, para el indio improductivo, la pérdida de su fuente de sustento pero no la confiscación de algún bien suyo, pues de hecho la tierra no le pertenecía. (González, 1970, p. 26).

El vaciamiento de tierras originariamente ocupadas por los indígenas americanos, dio lugar a lo que Borda (1975) y Friede (1969) consideran como la Hacienda, propiedad proveniente del repartimiento o de las mercedes de caballerías y estancias. Si bien las políticas de la Corona tenían fines segregacionistas y proteccionistas de la mano de obra indígena, el fenómeno de las Haciendas contribuyó a la creciente integración de la población indígena con la de los blancos y mestizos principalmente; es por esto que estos últimos como mano de obra libre, entraron a prestar sus servicios en el sector minero y agrícola de las grandes Haciendas en formación. Si bien en un principio los españoles, a través del concierto obtenían mano de obra de los indígenas de las zonas de reducción, la disminución de la población conllevó a que cada vez más se emplearan mestizos como mano de obra libre, quienes también entraron en los terrenos de Resguardo como arrendatarios de los aborígenes. Este empleo de los mestizos, a su vez presionó

el que se reconociera a los concertados indígenas, la libertad y el pago de los jornales correspondientes al trabajo realizado, toda vez que dichos arrendatarios trataban de conseguir para la explotación de la tierra arrendada, trabajo arrendado o concertado indígena.

Al ser ilegal el arrendamiento de tierras por parte de indígenas a los mestizos, la Corona decidió asumir por su cuenta la venta o arriendo de estas parcialidades, operando esta circunstancia en la posterior expropiación de las tierras de resguardo. Es por esto que, al finalizar el siglo XVIII, los resguardos fungían como una mera apariencia de vida en comunidad, con el fin de salvar la posesión de la tierra, pero los indígenas ya habían migrado hacia las Haciendas bajo la figura del trabajo libre y remunerado.

Los concertados indígenas pronto fueron fijados a la tierra de la Hacienda, es decir que ya no se desplazaban al finalizar la jornada de trabajo a sus reducciones, sino que pasaron a ser siervos adjuntos a la tierra señorial, es decir que se da una evolución de la forma tributaria del concierto, pasándose de la obligación que recaía en los caciques indígenas de entregar una parte de su población como concertados, a través de una especie de contrato que se establecía entre el hacendado español y el cacique del pueblo indígena, a la forma de concierto contractual, que representa un concierto voluntario de los aborígenes por medio de la prestación personal de un servicio al hacendado y la tributación individual.

Este concierto fue combinado en las Haciendas con la esclavitud como medio de producción, la cual decayó con el surgimiento del trabajo asalariado, que ya empezaba a vislumbrarse desde los agregados indígenas. Por su parte, el movimiento cimarrón también contribuyó a este declive, toda vez que, al buscar los negros esclavos huir de sus amos, dichas comunidades se establecieron como colonias agrícolas libres y lejanas de los opresores.

La Hacienda, como predecesora de los latifundios, se vio robustecida con los terrenos de resguardo que fueron expropiados a los indígenas, al igual que con las propiedades realistas confiscadas durante las guerras de independencia y que posteriormente entraron a acrecentar las ya extensas propiedades de muchos criollos. Es por ello que las formas de explotación señoriales y esclavistas se perpetuaron durante la época post-independentista, persistiendo aún hasta nuestros días.

La propiedad raíz se empezó a organizar entonces de tres formas sustancialmente diversas: a través de la propiedad privada de las grandes haciendas, de la propiedad comunal de los resguardos y de los territorios, que en virtud del dominio eminente que la Corona española decretó sobre el territorio de las Américas, pasó con la independencia, a ser de dominio del Estado. La propiedad privada fue la figura privilegiada durante los gobiernos liberales de mediados del siglo XIX, por lo que la propiedad comunitaria, al ser considerada como improductiva, fue perdiendo su vigor de otras épocas. La abolición del Resguardo y la consecuente privatización de estas tierras, se consideró la vía más eficaz para sacar a los indígenas de la condición de supuesto atraso, ignorancia, miseria y degradación que poseían. Al elevar al indígena a una condición de ciudadano con igualdad de derechos, se obtenían nuevos tributarios para el sistema fiscal que demandaba la nueva etapa republicana.

Las “leyes libertadoras” respondían a un cambio en la concepción política de la economía colonial por parte de los libertadores. Para éstos, nutridos en ideales proclamados por la Revolución Francesa (1789), los resguardos indígenas parecían un legado colonial inaceptable. Lo correcto ahora era estimular las libertades individuales, la igualdad democrática, la libre empresa y el libre comercio. Todo

esto, sumado, equivalía a romper con las formas señoriales y esclavistas y abrir cauces a nuevas formas de organización de la sociedad. (Fals, 1975, p. 97).

No obstante lo anterior, figuras coloniales como el Resguardo lograron sobrevivir en la Gran Colombia, toda vez que el costo de las gestas independentistas, impidió que se abolieran instituciones que como éstas, tenían un profundo contenido economicista para el nuevo gobierno. Durante La Nueva Granada por su parte, se expidieron algunas leyes (1832) que tenían como objetivo facilitar el reparto de los Resguardos a través de la segregación de ciertas franjas de terreno destinadas al uso de los blancos y mestizos libres (antecedente directo de muchos de los minifundios que actualmente surcan la región central colombiana) y dejando las parcelas indígenas restantes, por fuera del comercio durante lapsos de diez y veinte años. Esta última medida tenía por fin, al igual que durante la época de la colonia, mantener mano de obra dispuesta para trabajar en las Haciendas circunvecinas.

En 1850 se retoma nuevamente el interés por repartir los territorios de resguardo, por lo que se expide una normatividad que deja en manos de las Gobernaciones la decisión final sobre el reparto de las tierras de los aborígenes. A raíz de esta normatividad, los resguardos perdieron aplicabilidad en los departamentos más cercanos al poder central y conservaron su vigencia en aquellos de más difícil acceso para los círculos cercanos a Bogotá, fue así como solo en el sur del país, dichas tierras de resguardo continuaron gozando del respaldo de los gobiernos locales hasta la mitad del siglo XIX.

El proceso desamortizador y la privatización de las tierras ejidales y comunitarias tomaría tres décadas en alcanzar sus objetivos definitivos en el centro de la república, pero no fue tan fácil en otras regiones neogranadinas. La

resistencia de los indígenas, que se negaban a permitir la extinción de sus resguardos, se hizo manifiesta en las provincias sureñas de Popayán y Pasto, de alta concentración poblacional indígena, donde el aislamiento brindado por las formidables barreras cordilleranas, elevados cañones y caudalosos ríos, permitió que los resguardos tuvieran una tregua. Los principales pueblos indígenas del alto Cauca estrecharon lazos de unión para hacerles frente a las disposiciones vigentes. Los paeces, aliados de los líderes regionales del liberalismo, siguieron luchando de diferentes maneras para conservar sus tierras comunitarias y los recursos naturales disponibles en los montes y bosques. Los mecanismos recurrentes fueron diversos, desde la escenificación de protestas violentas, las dilaciones legales y los instrumentos de la resistencia pasiva, hasta la negociación. Cámaras Provinciales de otras regiones de la Nueva Granada, como Neiva, en el alto Magdalena, Riohacha y Cartagena, en la Costa Caribe, y el Chocó, en la del Pacífico, solicitaron al gobierno nacional la suspensión de las leyes respectivas a la desamortización, debido a la inaccesibilidad de las serranías, montañas y ciénagas que impedían las labores de medición, previas a la repartición, y a las dificultades presentadas en torno a la ausencia de títulos de propiedad, imprescindibles para demarcar los terrenos. (Murgueitio, 2014, p. 84).

Ya para finales del siglo XIX y en vista de la lucha por la tierra que generó la llegada masiva de campesinos libres, a raíz del inicio del libre comercio y de la era exportadora de productos como el tabaco y el café, empiezan a adquirir importancia los terrenos baldíos, aunque de estos ya trataba el estatuto de tierras de 1754, al decir que eran bienes fiscales de la Monarquía con carácter comercial y cuya adquisición se originaba a través de la vía onerosa.



## **1.2. Breve análisis de las instituciones jurídicas relacionadas con la tenencia de la tierra en Colombia durante finales del siglo XIX y comienzos del XX**

Es preciso aludir al hecho de que los terrenos baldíos, de acuerdo con el Código Civil en su artículo 675, son todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño. Este concepto jurídico de baldíos es fundamental, ya que fueron estos terrenos los que, desde épocas de la colonia, han sido la fuente de la propiedad privada de la tierra en el país.

La adjudicación de baldíos, siguiendo a Catherine LeGrand (1988), se ha manifestado bajo dos tendencias; una que busca fomentar la colonización mediante la distribución de la tierra a los cultivadores que desean trabajarla; y otra que busca financiar el Estado a través de la venta de títulos correspondientes a grandes extensiones territoriales incultas. Esta aparente contradicción en la política pública de tierras fue el detonante de los grandes conflictos agrarios de finales del siglo XIX.

La estructura de tenencia de la tierra en América Latina, se ha caracterizado tradicionalmente por promover los latifundios, en desmedro de la agricultura campesina de subsistencia o minifundista. Esta tensa relación, ha originado profundas crisis que enfrentan constantemente a campesinos y terratenientes.

En el campo colombiano, la adjudicación de terrenos baldíos ha promovido la concentración de la tenencia de la tierra en unos pocos, en tanto que el avance de la colonización ha procurado, en una primera fase, otorgar derechos de propiedad a los campesinos y colonos desposeídos. Para Catherine LeGrand (1988)

Por lo general, la expansión de la frontera en Colombia se llevó a cabo en dos etapas sucesivas. Primero, familias campesinas se trasladaban a las fronteras y

limpiaban y sembraban la tierra, aumentando así su valor por el trabajo que en ella habían invertido. Estos pioneros eran similares a propietarios campesinos de otras partes del país, pero con una diferencia crucial: no tenían títulos legales sobre las tierras que trabajaban. En la segunda etapa entran en escena los empresarios acomodados, empeñados en formar grandes propiedades y en transformar a los colonos originales en arrendatarios al hacer valer sus derechos de propiedad de la tierra. Este conflicto básico de intereses entre familias de colonos autónomos e inversionistas de la élite determinados a controlar la tierra y el trabajo de los colonos es característico de la experiencia fronteriza en Colombia. Dentro de las condiciones de una economía de exportación en crecimiento, la lucha por el más decisivo de los recursos agrícolas –la tierra- equivalía en efecto, a la disputa, más fundamental todavía, en torno a los beneficios del crecimiento económico (Pag. 18).

Se calcula que en el siglo XIX, tres cuartas partes del territorio nacional eran terrenos baldíos<sup>7</sup>, los cuales fueron posteriormente adjudicados para la producción agrícola de bienes de exportación. Estas adjudicaciones se concentraron fundamentalmente en las zonas templadas y cálidas, ya que dichas propiedades eran aptas para el cultivo del café, el banano y el desarrollo de la ganadería.

Es así como los baldíos adquirieron especial importancia, no solo en materia productiva, sino también en la dinámica social del área rural colombiana. En este último sentido, puede aseverarse que la inexistencia de títulos fiables de propiedad sobre estos territorios con enorme potencial económico y los desarrollos legislativos relacionados con su adjudicación, fueron determinantes a

---

<sup>7</sup> Memoria del Ministerio de Industrias al Congreso Nacional de 1931 ctd. En: LeGrand, 1988, p. 21

la hora de entender los conflictos sociales que por años han aquejado a muchas de estas zonas del país.

En 1874, mediante la ley 61, se dispuso que serían considerados como propietarios los colonos que ejercieran posesión sobre terrenos explotados económicamente, otorgándoles la propiedad, no solo sobre la extensión de terreno cultivada, sino también sobre treinta (30) hectáreas adyacentes. En caso de que los terrenos permanecieran abandonados por un término de cuatro años o más, dichos bienes deberían ser reintegrados al dominio de la Nación.

Así mismo, la ley 48 de 1882 contemplaba que, por el solo hecho de la ocupación, los colonos, aunque no hubiesen solicitado un título legal sobre la tierra, tenían derecho a ella, por lo que se prohibía a los tenedores de bonos, que por lo general eran grandes propietarios, la adquisición de terrenos que estuvieran ocupados de antemano por los colonos. Con medidas como estas se buscaba la construcción de una sociedad capitalista que tuviera fundamento en la pequeña propiedad rural.

No obstante el anterior desarrollo legislativo, es abrumador encontrar que fueron pocos los colonos que pudieron hacer titular las tierras en que ejercían su labor, ya que muy pocos de ellos contaban con los recursos de tipo económico y legales para poder acceder a la propiedad sobre las tierras baldías. Según LeGrand (1988)

Aunque la ley ofrecía concesiones gratuitas a los cultivadores, existían muchos costos ocultos. Los más gravosos eran los honorarios del agrimensor. La ley estipulaba que todo solicitante de una concesión de baldíos debía contratar un agrimensor para la medición y levantamiento del territorio. Para los campesinos pobres esto resultaba prohibitivo: en una parcela de menos de cincuenta hectáreas,

el costo del levantamiento excedía por lo general el valor de la tierra en el mercado. Y había que hacer muchos otros gastos –pagar a un abogado para redactar el memorial, y los costos de papel sellado, estampillas de correo y el registro de la propiedad. El colono tenía que pagar también los viáticos de los testigos y autoridades locales que viajaban desde el centro municipal hasta su parcela. Para el colono pobre, cuyas tierras estaban a veinte o cuarenta kilómetros del pueblo por un sendero de mulas, estos costos eran insoportablemente elevados (Pag. 57).

Estas dificultades para el acceso material a la titulación de tierras por parte de los colonos, se constituyeron en acicate para que individuos con mejores condiciones económicas y con ingreso privilegiado a los mecanismos legales para propender a la titulación de tierras, pudieran desplazar a los trabajadores rurales de sus parcelas, convertirse en propietarios de las mismas y contratarlos posteriormente como trabajadores dependientes.

Debido a la escases de mano de obra y a la valorización que implicaba la actividad de los colonos en los baldíos, la estrategia de los grandes propietarios consistía en utilizar su posición económica acomodada para adquirir títulos de propiedad sobre baldíos, con el fin de, posteriormente, obligar a los colonos a cambiar su posición de independencia por una de dependencia, bajo la amenaza del desalojo.

Aunque la legislación procuraba titular baldíos a los colonos, la realidad indica que quienes se hicieron a estas propiedades fueron grandes latifundistas, que además de verse beneficiados por el trabajo de los colonos, aprovechaban los bajos impuestos para, acumular cada día más propiedades sin tener que ponerlas a producir, ni tributar sobre ellas.

De otra parte, es importante aludir a que el Código Civil Colombiano de finales del siglo XIX, prescribía en su artículo 669 que, los propietarios podían disponer y gozar de sus bienes en forma arbitraria, es decir, con entera libertad. Esta libertad hacía del derecho de propiedad un derecho absoluto, sin limitaciones, que podía ejercerse sobre bienes corporales, incorporales, presentes, futuros, existentes, creados, etc., de una manera universal, exclusiva e irrevocable. “Al respecto Windscheid advertía que la propiedad representa el imperio de la voluntad sobre la totalidad de facultades jurídicas que pueden tenerse sobre una cosa.” (Windscheid ctd. En:Valencia, 1996, p. 122)

No obstante lo anterior, este aparente ejercicio ilimitado del derecho de propiedad encuentra algunos límites en el ordenamiento colombiano, como son el interés público que se expresa en razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental entre otros; expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, bien sea por vía judicial o administrativa y las limitaciones que obedecen al ejercicio del derecho ajeno y a las relaciones de vecindad.

Es importante destacar que a pesar de los esfuerzos de finales de siglo por transformar a los campesinos y colonos en propietarios y por tanto en productores y consumidores, esta tarea se vio ensombrecida por la falta de certeza en la ubicación de los baldíos y por tanto por la inestable situación en que quedarían los adjudicatarios de dichos terrenos frente a posibles titulares del derecho de propiedad que eventualmente entraran a tratar de hacer valer sus derechos.

Es a partir de esta situación que la Corte Suprema de Justicia, en el año 1926 y debido a la presión de los campesinos que pretendían mejoras en su remuneración y acceso a la propiedad sobre la tierra, aún a costa de los títulos de propiedad de los grandes hacendados; previa declaración de que todo el territorio nacional se presumiría como baldío, empezó a exigir a aquellos que buscaran la propiedad sobre una propiedad rural, la demostración de la existencia de

un título original en el cual constara que el predio había dejado de pertenecer al Estado, es decir, se empezó a exigir lo que en la doctrina se conoce como la prueba diabólica.

Estas nuevas exigencias, antes que favorecer a los colonos, terminaron por agravar su ya precaria situación jurídica frente a la propiedad de la tierra.

En este mismo sentido, la ley 74 de 1926 exigía la prueba judicial de la propiedad y autorizaba al Estado la expropiación, con miras a la parcelación de la tierra.

En este contexto económico y social, donde el campo había adquirido un papel fundamental en el desarrollo del país, pero las condiciones sociales de los trabajadores del agro no se compadecían con la importancia de su labor, es que se desarrolla el acto legislativo que reforma el artículo 30 de la Constitución de 1886 y se propicia la expedición de la Ley 200 de 1936 o Régimen de Tierras.

Sobre el entonces proyecto de Reforma Constitucional aseveraba el Ministro de Gobierno Darío Echandía lo siguiente:

el proyecto sustituye la concepción excesivamente individualista de los derechos privados que caracteriza a la Constitución actual, por otra que considera que el derecho individual debe ejercitarse como una función social y debe tener como límite la conveniencia pública. El derecho privado como función social por oposición al derecho privado absoluto. (Echandía ctd. En: Alviar, 2012, p. 121)

A partir de 1936, se incluyó entonces en el sistema jurídico colombiano, a través de reforma constitucional, la función social de la propiedad, la cual tenía como objeto, poner fin a los intensos conflictos rurales del siglo XIX e imponer a los propietarios de la tierra, obligaciones correlativas a su derecho.

La citada reforma constitucional introdujo la idea francesa (impulsada por Duguit) de función social de la propiedad, que tenía por cometido en el caso colombiano, poner fin a las protestas sociales de los colonos e incorporar la propiedad rural a la economía formal del país. Sería entonces el ejercicio del derecho de propiedad, no un ejercicio arbitrario y dependiente del interés particular, es decir, subjetivo e individualista, sino un ejercicio conforme al interés general o solidarista. En este sentido, la Constitución se subrogó en el papel fundamental que, otrora el mercado jugaba a la hora de asignar roles a la propiedad y a sus titulares.

Sobre la introducción de la función social de la propiedad en la Constitución, la Corte Suprema de Justicia se pronunció en sentencia del 11 de agosto de 1988, cuando dijo

El sentido netamente individual de la propiedad, heredado del derecho romano (...) ha venido cediendo el paso a una concepción marcadamente solidarista o funcionalista que, sin desconocerle al titular la facultad de utilizar, de usufructuar y disponer libremente de los bienes en su provecho, le impone el deber de enrumbar el ejercicio de ese derecho por los cauces del bien común para que las ventajas que de él fluyan, se extiendan a la comunidad, en cuya representación actúa el propietario en función social. (Corte Suprema de Justicia ctd. En: Valencia, 1996, p. 179)

Aunque el objetivo fundamental de esta reforma no era la redistribución de la propiedad rural sino más bien la inclusión de los pequeños propietarios en la dinámica de la economía capitalista, sus efectos prácticos condujeron a la parcelación de la propiedad rural, lo que a la postre no condujo a la solución de los conflictos existentes entre terratenientes y colonos, toda vez que los

primeros continuaron manteniendo y ejerciendo su poder en las áreas rurales del país, sobre todo, a través del ejercicio de acciones posesorias y lanzamientos autorizados por la ley.

A lo anterior, contribuyó la Ley 200 de 1936 cuando abrió la posibilidad de la asignación de terrenos baldíos no solo a los campesinos que trabajaban la tierra, sino también a los empresarios del sector agrícola y ganadero.

Como ya se ha mencionado, en desarrollo del precepto constitucional modificado en 1936, se expide la Ley 200 del mismo año, la cual tenía como objetivos primordiales, esclarecer la titularidad de la tierra entre particulares y frente a la nación y promover la explotación de los terrenos incultos.

En este entendido, la ley exceptúa del régimen de baldíos, los predios urbanos y los predios rurales objeto de una explotación estable, toda vez que estos últimos, podían ser apropiados mediante la solicitud elevada por el colono para que se expidiera en su favor un título de adjudicación que debería ser inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En este mismo sentido, la ley 200 de 1936 establecía una presunción de ser predios baldíos los terrenos rurales que no fueran objeto de explotación económica, a menos que el interesado lograra demostrar que existía un título originario que emanaba del Estado y que conservaba su eficacia o, que existía un título de propiedad inscrito con anterioridad a 1936 y por el término suficiente para poder adquirirse el predio mediante prescripción extraordinaria. Se consagraba igualmente la extinción de dominio en favor de la Nación, sobre los predios rurales en los cuales se dejaba de ejercer posesión durante tres (03) años continuos o discontinuos, estos terrenos no hacían referencia a los predios adjudicados como baldíos, por lo que dicha disposición constituía un perfeccionamiento de la consagración constitucional de la función social de la propiedad. El



término prescriptivo original establecido en la ley 200 era de diez (10) años, pero mediante la Ley 4 de 1973 se redujo a tres (03) años.

Para el académico Marco Palacios, en la década de los treinta el Estado colombiano desaprovechó la posibilidad de lograr la pacificación de la sociedad, ya que no vinculó la reforma constitucional con la ley 200, lo cual se hace evidente en este último estatuto, al no contemplar el principio de “la tierra para quien la trabaja” y dejar abierto el espacio para que empresarios agrícolas, ganaderos y especuladores territoriales entraran a disputarle derechos a los campesinos. (Palacios ctd. En: Alviar, 2012, p. 42).

### **1.3. La reforma de 1961 y los desarrollos legislativos posteriores a la Constitución Política de 1991**

La ley 135 de 1961, sin tener en cuenta los preceptos constitucionales relacionados con la función social de la propiedad, retoma el viejo concepto de la propiedad como derecho natural y absoluto que solo se ve atemperado por el deber de armonizar dicho derecho con el interés social, lo cual evidencia una compleja relación entre las pretensiones de los grandes propietarios de la tierra y el interés de otros sectores que pretendían que los pequeños productores accedieran a la propiedad de la tierra, a que se disminuyera el latifundio y se fomentara la productividad de los terrenos ociosos.

Esta ley crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyos fines principales los orientaba hacia la administración de las tierras baldías y del Fondo Nacional Agrario; la clarificación desde el punto de vista jurídico de la situación de las tierras rurales del país, incluso las de carácter privado; la promoción y ejecución de labores de recuperación de tierras y la

promoción de la colonización, a través de la prestación de ayuda técnica y financiera en dichas áreas.

Igualmente y a partir de la creación por la Ley 200 de 1936 de los Jueces Agrarios, se establece en la Ley 135 de 1961 la figura de los Procuradores Agrarios. En este mismo sentido se da vida a las Corporaciones Regionales de Desarrollo que tenían por objeto promover la colonización en zonas de reserva y ejecutar las labores de parcelación y concentración parcelaria.

Esta ley presume que la explotación económica de un predio, lo exime de la posibilidad de la extinción de dominio, figura esta que permite la expropiación de tierras de propiedad privada, por razones de interés social y utilidad pública. Así mismo condiciona la adjudicación de baldíos a una extensión máxima de cuatrocientos cincuenta hectáreas, que deberán, al menos, en dos terceras partes, ser explotadas por el adjudicatario. Prohíbe igualmente, las adjudicaciones de baldíos que sobrepasen los límites señalados por la ley y consagra la acción de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Circuito respectivo, cuando se den transgresiones en este sentido.

En desmedro de la reforma del treinta y seis y contrariando la pretendida reforma agraria, se faculta al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para señalar zonas en las cuales procederían adjudicaciones que estuvieran destinadas únicamente a explotaciones agrícolas o de ganadería intensiva. Igualmente permitía esta Ley 135 de 1961, la adjudicación de baldíos a sociedades colectivas o limitadas que hubieran celebrado contratos con el INCORA para la explotación agrícola o ganadera de terrenos que podrían abarcar hasta dos mil quinientas hectáreas, así mismo permitía la venta de las superficies restantes de una zona de colonización a empresas que fueran calificadas por el INCORA como de notorio interés para la economía

nacional y que vincularan un número considerable de trabajadores. Disposiciones como estas, premiaban la productividad de las empresas agrícolas sobre los cultivos de subsistencia de los campesinos que, por décadas, no han podido acceder a la propiedad de la tierra.

La Ley 4 de 1973 nace fruto de acuerdos partidistas con grandes terratenientes (Pacto de Chicoral) y su objetivo fundamental, antes que propender por una redistribución de la tierra, era estimular la colonización y la adquisición de terrenos a través de la negociación directa. Igualmente crea la renta presuntiva agrícola como mecanismo para obligar a los propietarios a poner en producción los terrenos que eran improductivos.

Posteriormente, el Congreso de la República, privilegiando nuevamente las relaciones subordinadas en el campo, expide la ley 6 de 1975, mediante la cual reguló los contratos de aparcería para la explotación de fundos rurales, los cuales permitían la mutua colaboración entre propietario y aparcerero en la explotación económica del predio, pero sin consentir en la posibilidad de que el aparcerero pudiera, bajo ninguna circunstancia, convertirse en propietario del terreno a través de figuras como la colonización, que en leyes anteriores había sido el mecanismo privilegiado para permitir el acceso de los campesinos sin tierra a la pequeña propiedad rural.

Para 1988 se expide bajo el mandato de Virgilio Barco la Ley 30, que si bien pretendía reactivar la reforma agraria y fomentar la redistribución de la tierra, obtuvo resultados marginales e incluso contrarios a una adecuada distribución de la propiedad rural, toda vez que promovió la adjudicación de baldíos a grandes sociedades agrícolas especializadas, en extensiones que oscilaban entre 450 y 1500 hectáreas y sin necesidad de ocupación ni explotación económica previa. Adicionalmente les otorgó a dichas sociedades un margen de cinco (05) años para iniciar la explotación económica del predio, en una superficie no menor a las

dos terceras partes de lo adjudicado, es decir que privilegió la industria agrícola por encima del pequeño propietario rural, en la medida en que también propugnó por la entrega en usufructo de superficies superiores a las 1500 hectáreas adjudicadas, cuando así lo demandaran las sociedades beneficiarias. En materia de grupos étnicos, esta normativa prohibió la adjudicación de baldíos ocupados por comunidades indígenas o que hicieran parte de su hábitat.

La Constitución Política de 1991 por su parte, consagró el derecho de propiedad en términos similares a los establecidos en la reforma del treinta y seis, pero introduciendo además de la función social, otros elementos innovadores como la función ecológica de la propiedad. Igualmente innova esta Constitución, al contemplar la expropiación por vía administrativa con la posibilidad de revisar posteriormente su legalidad ante los tribunales contencioso administrativos y al proteger, mediante la prohibición de venta, embargo y prescripción, los bienes de uso público, los parques naturales y el patrimonio arqueológico de la Nación.

En los debates del Constituyente de 1991 se puede advertir que algunos propugnaban por fomentar un mayor acceso a la propiedad por medio del crédito; otros defendían el acceso a la tierra a través del cooperativismo, mientras que algunos líderes indigenistas pretendían se reconocieran otras formas de tenencia de la tierra fundamentadas en el intercambio y la acumulación y en la finalidad no económica sino de subsistencia de algunas formas de propiedad.

Para Helena Alviar García (2012),

La revisión de las discusiones sobre el artículo 58, así como el resultado de la votación final de los constituyentes a este articulado, permiten concluir lo siguiente: en primer lugar, el fantasma de la función social de la propiedad como manifestación de regímenes comunistas reapareció en las discusiones de 1991; en

segundo lugar, se produjo un reconocimiento y protección constitucional de distintas clases de propiedad, no solo la de las comunidades indígenas y afrocolombianas, sino también la de la propiedad pública. Finalmente, en el debate apareció la noción de desarrollo sostenible, como sustento de la función ecológica de la propiedad. (p. 52).

Cabe anotar que desde la reforma constitucional de 1936 y hasta el Acto Legislativo 1 de 1999, la Constitución Política colombiana contemplaba que el legislador, por razones de equidad, podía determinar los casos en que la expropiación no diera lugar a indemnización, esta norma, en consonancia con la función social de la propiedad, tenía como fin evitar la concentración de la propiedad y poner dicho derecho al servicio de la colectividad.

No obstante estos propósitos, los legisladores de 1999 consideraron que existían otros mecanismos para hacer efectiva la función social de la propiedad, ya que la expropiación sin indemnización podría afectar el proceso de inserción del país en la economía mundial, en los procesos de apertura económica y en el cumplimiento de los convenios suscritos por el país en torno a la protección a la inversión. Es por esto que se decide, eliminar este aparte de la carta política.

Bajo esta nueva Constitución<sup>8</sup>, se expide la Ley 70 de 1993, mediante la cual se reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías, el derecho a la propiedad colectiva y al desarrollo de prácticas tradicionales de producción. Estas Tierras de las Comunidades Negras debían ser rurales y tenían que ser administradas por un Consejo Comunitario que se encargara de asignar las áreas que corresponden a los distintos grupos familiares dentro de los terrenos

---

<sup>8</sup> Véase Constitución Política de Colombia, art. 55 transitorio.

adjudicados. Las áreas destinadas al uso colectivo serían inalienables, imprescriptibles e inembargables, no así las correspondientes a los distintos grupos familiares.

Para facilitar y promover la constitución de Tierras de las Comunidades Negras, se establece la gratuidad sobre la adjudicación y sobre los servicios de titulación colectiva.

Debido a que especialmente en el área del Chocó, las Tierras de las Comunidades Negras se encuentran en territorios con potencial en la explotación maderera, la Ley 70 de 1993 consagra la posibilidad del uso colectivo de áreas de bosque, incluso a través de la asociación de la comunidad tradicional con entidades de carácter público o privado, privilegiándose nuevamente con ello, el interés económico en la explotación del campo sobre la función social y ecológica de la propiedad propugnada por la Carta Magna. Un ejemplo claro de esta situación es el impulso que desde el año 2003 se le ha dado al cultivo de Palma Africana, el cual ha reñido en muchos aspectos con la titulación colectiva de la tierra, especialmente de la comunidad afrocolombiana del río Mira, en tanto que la producción de este bien agrícola requiere extensas áreas de tierras concentradas en manos de unos pocos y un largo período de tiempo para su cosecha.

Solo un año después, se expide la Ley 160 de 1994, mediante la cual se cambia totalmente el enfoque que se había querido dar al sector agropecuario colombiano con la Ley 200 de 1936. Esta situación se hace evidente cuando se consagran como algunos de los objetivos fundamentales de la ley, el promover los procesos de adquisición de tierras por parte de los campesinos a través de crédito y subsidio directo a los proyectos productivos presentados; la generación de empleo productivo en el campo; el aumento en la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios. Es decir que a través de esta nueva normativa, más que promoverse el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios

mediante la adjudicación de baldíos, se pretende el acceso a dicha propiedad por medio del crédito y de subsidios que dependen de proyectos productivos que, además de que deben ser competitivos, objetivo casi inalcanzable para un pequeño productor, requieren conocimientos de carácter técnico con que no cuentan la mayoría de los trabajadores del campo. Más que el impulso para generar propietarios de la tierra rural, se buscó con esta normativa, la creación de empleos productivos y más que la protección y diseminación de los cultivos de auto-sostenimiento y abastecimiento, se propendió por el incremento de la productividad agrícola.

La ley 160 de 1994 contempla igualmente que podrán ser beneficiarios de la adjudicación de tierras baldías no solo los campesinos y colonos, sino también los profesionales y expertos en ciencias agropecuarias, así como los empresarios agrícolas y cooperativas campesinas, es decir que la adjudicación, más que un remedio a la inequidad en la distribución de tierras baldías, obedece en esta norma a una política de eficiencia económica. Esta diversificación de los sujetos beneficiarios de la reforma agraria, constituye entonces un indicio insoslayable del cambio en las políticas públicas relacionadas con el agro, toda vez que por encima del acceso a la propiedad por parte de los campesinos desposeídos se privilegia la productividad, todo lo anterior en consonancia con las políticas internacionales que ya se avizoraban para la época.

De otro lado, se le otorga potestad al INCORA para que, nuevamente en procura del beneficio económico y en desmedro de la pretendida reforma de las estructuras del campo, delimite algunas zonas de baldíos como zonas que pasarán de ser de reserva campesina a zonas de desarrollo empresarial.

Como una de las principales estrategias para llevar a cabo la reforma a las estructuras agrarias, la Ley 160 de 1994 endilgó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria la potestad para

adquirir los terrenos que serían utilizados para este fin. Dichos terrenos, de acuerdo con la ley, podrían ser adquiridos a través de negociación directa o por expropiación vía contencioso administrativa, excepto los que poseyeran un alto grado de desarrollo, los que se encontraran ubicados en zonas donde no se dé una alta concentración de la tierra, y aquellos que no tuvieran una extensión superior a dos unidades agrícolas familiares; los baldíos pertenecientes a la nación, menos aquellos aledaños a los parques nacionales naturales o los que se encuentren alrededor de las zonas de explotación minera; los terrenos objeto de extinción de dominio y aquellos sobre los cuales procede la reintegración de un baldío adjudicado.

Aunque en principio esta ley contempla el mercado de tierras como el mecanismo idóneo para lograr su pretendido propósito de reforma agraria, llama la atención la inclusión, ante la insistencia de diversos grupos sociales, de las Zonas de Reserva Campesina, figura esta que comprende aquellas áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas y su cercanía con las zonas de colonización y de tierras baldías, permiten la consolidación de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, por medio del fomento y estabilización de la economía de este sector rural y de la disminución de la conflictividad social. Los objetivos principales de las Zonas de Reserva Campesina comprenden entonces la contención de la expansión de la frontera agrícola y de la concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rural, el aprovechamiento de las tierras baldías en favor de los campesinos o colonos más pobres y el fortalecimiento de la participación del sector rural en la planeación y en la toma de decisiones a nivel local y regional.

Aunque la aspiración de los campesinos en relación con esta figura, giraba en torno a la autodeterminación de su economía y al logro del favorecimiento por parte del Estado de la pequeña propiedad rural, estas aspiraciones ser vieron truncadas en el mediano plazo, ya que



desde diversos sectores, e incluso desde el propio ejecutivo, se comenzaron a mirar estas áreas como un fortín para los grupos insurgentes de base campesina y como un mecanismo para lograr la expropiación de las tierras en áreas diversas a las de concentración de baldíos y zonas de colonización. Es por esto que desde la expedición de la Ley 160 de 1994 únicamente se han logrado consolidar alrededor de cinco Áreas de Reserva Campesina, las cuales alegan falta de acompañamiento e inversión por parte del Gobierno Nacional. De otro lado, es importante destacar la creación por parte de la ley de un subsidio, como crédito no reembolsable, el cual no tiene un valor único sino diferenciado, conforme al criterio de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Este subsidio será exigible y reajustado a su valor presente, cuando el adjudicatario de bienes no los explote económicamente, cuando transfiera o arriende el bien que le fuera asignado sin previa autorización del INCORA, o cuando haya incurrido en falsedad en cuanto a la acreditación de los requisitos exigidos como beneficiario del programa de tierras.

Así mismo, el artículo 72 de la citada ley establece que ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos que fueron inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones territoriales exceden los límites establecidos en la zona para las Unidades Agrícolas Familiares, así como tampoco podrán ser válidos los actos o contratos, en virtud de los cuales, una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con dicho aporte se excede la cabida establecida para una UAF (Unidad Agrícola Familiar) en el área.

Actualmente, esta disposición aún vigente de la Ley 160 de 1994, está siendo objeto de debate nacional, toda vez que algunos conglomerados económicos han efectuado interpretaciones de la ley que les han permitido la acumulación de tierras provenientes de procesos de reforma agraria y

el acceso a subsidios y créditos que en un principio se consideraban exclusivos de los pequeños propietarios rurales. Ex - Congresistas como el Representante a la Cámara Wilson Arias Castillo (2013) consideran que el surgimiento de situaciones como la descrita, obedecen a la idea de desarrollo del gobierno actual “consistente en transformar la región en el “Cerrado” colombiano, modelo brasilero de cultivos en gran escala, altamente mecanizados, integrados verticalmente y con un funcionamiento de enclave agrícola”. Para esto considera el citado Ex - Congresista Arias Castillo se siguen varios pasos, el primero, consiste en convertir en privado el bien público, es decir, propender porque los baldíos sean adjudicados a particulares; el segundo paso es constituir sociedades anónimas simplificadas para que posteriormente, cada una de ellas, compre un único predio que tiene como antecedente, el haber sido un baldío adjudicado en virtud de las leyes de tierras; posterior a esto, cada una de las sociedades anónimas simplificadas procede a entregar en arrendamiento el bien con antecedente de baldío a un gran conglomerado económico, que sea dicho de paso, es quien controla las distintas sociedades anónimas simplificadas que se han constituido con el fin de adquirir los citados terrenos. El dinero utilizado para la compra de los terrenos por las SAS, es aportado por el conglomerado económico y garantizado a través de hipotecas sobre los bienes adquiridos. El mutuo con garantía hipotecaria será entonces cancelado por las distintas sociedades al conglomerado económico, a través de la compensación y cruce de cuentas entre el valor del canon de arrendamiento y la cuota correspondiente al préstamo efectuado. Así mismo, es importante destacar que en muchas ocasiones, los conglomerados económicos constituyen sociedades en paraísos fiscales, que giran el dinero que, en Colombia, se contabiliza como inversión extranjera y que sirve para la compra por parte de las sociedades anónimas simplificadas, de los terrenos con antecedentes de baldíos.

Es entonces a través de intrincadas maniobras jurídicas que las tierras con vocación de explotación campesina, han pasado a ser propiedad de importantes firmas y sociedades que, además de posiblemente vulnerar la ley, procuran y urgen a nivel del gobierno central, un cambio en la política de tierras.

A lo anterior se han sumado las decisiones jurisprudenciales que sobre la prescriptibilidad o no de los terrenos baldíos se han venido suscitando a partir de la interpretación de la Ley 160 de 1994. Para algunos autores (Salazar, 1948, p. 238) dicha prescriptibilidad únicamente tuvo vigencia durante el período comprendido entre 1873 y 1882, cuando la ley 13 de octubre de 1821 en su artículo primero estableció que: “Podrán enajenarse en los sucesivo, así en las provincias marítimas como en las del interior, las tierras baldías que no han sido antes concedidas a persona alguna, o que habiéndolo sido por composición, han vuelto al dominio de la república según lo dispuesto en las leyes anteriores”<sup>9</sup>. La Corte Suprema de Justicia por su parte ve en dicha figura de la usucapión, un mecanismo legal para hacerse a la propiedad de los terrenos privados mas no baldíos, los cuales, considera la Corte por presunción legal, son todos aquellos terrenos que un particular explota económicamente por medio de hechos positivos, propios de dueño, como las plantaciones y sementeras y otros de igual significación, en tanto que establece jurisprudencialmente que para que los terrenos sean considerados como baldíos de propiedad del Estado, no susceptibles de adquisición por prescripción, debe demostrarse por parte del Estado mismo que no han sido explotados económicamente, es decir que conservan su condición de bien inculto. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia (CSJ Civil, 16 feb. 2016, L. Tolosa.) considera que la presunción del Código Civil en su artículo 675, fue echada por tierra con la Ley 200 de 1936, al considerar que para sostener la imprescriptibilidad de un terreno baldío se tiene

---

<sup>9</sup> Tomado de Salazar, M. et al. (1948). *Proceso histórico de la propiedad en Colombia (Desde 1497 hasta hoy)*. Bogotá: Editorial A B C.

que partir del supuesto de que tiene esa calidad, puesto que si no es así, se ha de presumir, si es explotado económicamente por un particular, que se trata de un predio privado susceptible por tanto, de prescribirse en los términos que la ley establece. Declara el Alto Tribunal que a los particulares no les corresponde probar la calidad de baldío de un terreno, en tanto existe una presunción legal al respecto en la Ley 200 de 1936; sin embargo, con ese argumento se desconoce que, de acuerdo con la Ley 160 de 1994 en su artículo 48, al particular que pretenda beneficiarse de un terreno cuya situación no se haya clarificado desde el punto de vista de la propiedad, le corresponde probar la propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, la cual únicamente admite como prueba, título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la citada ley 160 de 1994. Es decir que si bien puede argüirse que la presunción establecida en el Código Civil Colombiano fue derogada en materia de predios rurales por la Ley 200 de 1936, también es procedente inferir que esta última presunción, fue derogada por la Ley 160 de 1994, cuando establece que para clarificar si una propiedad ha salido o no del dominio del Estado, es necesario acreditar la propiedad privada bajo los medios de prueba establecidos en la misma ley, o sea con título originario vigente o con títulos inscritos debidamente.

Así las cosas, puede verse que por varias vías se ha buscado la realización de lo que se podría llamar una “contrarreforma” agraria, sin embargo es importante destacar lo que ha acontecido con el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. En dicha ley se propugnó porque se autorizara, en favor de personas naturales o jurídicas, actos o contratos para la adquisición de tierras con antecedentes de baldíos, aunque con dicha adquisición, se superaran los límites establecidos en la zona para las unidades agrícolas familiares y siempre y cuando dichos predios estuvieran

vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justificara la citada operación (L. 1450/2011, Art 72).

Al respecto, puede leerse en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo lo siguiente:

En cuanto al uso productivo de la tierra, será necesario alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra, para lograr así la expansión de la producción y cuando sea necesario, la reconversión en equilibrio con el medio ambiente. De la misma manera, se desarrollarán mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que '(...) incorporen las tierras (...)´ de los pequeños productores a proyectos sostenibles. (Bases del Plan Nacional de Desarrollo ctd. En: CConst, C-644/ 2012, J. Pretelt).

Esta visión sobre la política de tierras, que sea de paso decir, ya venía avizorándose desde varias leyes anteriores, manifiesta la proclividad del ejecutivo hacia la búsqueda de la eficacia económica en las labores del campo, es por esto que, varios artículos de la citada ley, han sido demandados por algunos ciudadanos que los consideran inconstitucionales, en tanto creen, no cumplen con el deber del Estado de propender de manera general por el acceso a la propiedad de los trabajadores rurales y de manera especial, por el acceso progresivo a ella.

En atención a esta demanda, la Honorable Corte Constitucional ha dicho que, la progresividad de los derechos sociales integra el bloque de constitucionalidad en sentido amplio y cualifica las obligaciones que adquieren las autoridades públicas, en el entendido de que el Estado debe adoptar las medidas que sean necesarias y hasta el máximo de los recursos disponibles, para

lograr la efectividad de los derechos sociales. Igualmente expresa el alto tribunal que la progresividad de los derechos sociales implica un límite en el ejercicio de las competencias del legislador, en el sentido de que en un principio es constitucionalmente problemático y presumiblemente inconstitucional, todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado, a menos que dicho retroceso esté plenamente justificado, conforme al principio de proporcionalidad. En cuanto al campo, se considera en la sentencia C-644 de 2012 que este es un bien jurídico de especial protección constitucional, tanto como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica. Lo anterior en virtud de que el artículo 60 de la Constitución Política prescribe que es deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, a través no solo de la garantía del derecho de propiedad, sino también por medio del mejoramiento de los ingresos y de la calidad de vida de la población campesina.

En virtud de las consideraciones anteriores, en el referido fallo se determina que

los preceptos acusados constituyen tal como aparecen planteados, una afectación sustancial de las líneas ordenadoras de la reforma agraria que se diseñó mediante la Ley 160 de 1994, en particular por apuntar al núcleo duro de la protección del campesino en relación con la tierra ya adjudicada o subsidiada por el Estado, sin que la Ley acusada cree de manera paralela mecanismos de derecho que compensen o sustituyan la afectación cierta del derecho a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos. (CConst, C-644/ 2012, J. Pretelt)

Así las cosas, la Corte considera que no existe una motivación suficiente que le permita al Estado dar mayor relevancia al aumento de las escalas de producción rural sobre el sistema de Unidades Agrícolas Familiares como mecanismo para acceder a la propiedad de la tierra por los

campesinos, lo que implica que con la ley demandada se disminuyó el ámbito de protección de los derechos sociales al acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios y a la seguridad alimentaria de los mismos, es por esto que textualmente indica la Corte Constitucional que

A simple vista, este modelo resulta regresivo porque incumple no sólo la obligación constitucional de garantizar acceso a la tierra de los trabajadores del campo sino de recibir otros beneficios inherentes a esa propiedad también contemplados en el artículo 64 Superior, para inclinarse a favor del crecimiento nudo, la competitividad agrícola y las tendencias económicas de acumulación de la tierra en el mundo. Tendencias ajenas a los mandatos constitucionales de pluralidad de actores en el mercado, equilibrio en las contraprestaciones, garantías de igualdad material y acciones afirmativas de distinción positiva que ameritan los sujetos de especial protección.

Con las medidas señaladas, sin calificarlas como buenas o malas, es claro que el legislador se aparta del sentido de la plena realización de los derechos sociales constitucionalmente previstos y legisla en favor del aumento de la productividad del campo en un entorno de escasez de tierra, sin reparar en el presente y futuro de los pequeños campesinos que venden sus parcelas, entre otras cosas, por no haber recibido la ayuda técnica y financiera del Estado para hacerlos productivos, como tampoco se ocupa de los nuevos “accionistas” de los proyectos productivos, campesinos que bajo la legislación anterior eran objeto central de las políticas agrarias, entre otras cosas porque las normas en estudio se concentraron en asegurar la productividad del campo pero olvidaron mantener un adecuado balance

entre zonas de desarrollo empresarial y zonas de reserva campesina, con lo cual se dejó la puerta abierta a que en cualquier sitio productivo o no tan productivo del país y al arbitrio de la Administración de turno la regla sea la constitución de zonas de desarrollo empresarial, sin miramiento sobre el futuro de quienes en un momento fueron destinatarios de la reforma agraria en desarrollo del artículo 64 de la Carta y sin reparo en que el recurso público y esfuerzo material invertido por el Estado en la población rural de escasos recursos pase sin mayores explicaciones a manos de personas con capacidad económica. (CConst, C-644/ 2012, J. Pretelt).

Partiendo de lo anterior, son declaradas inexecutable las normas demandadas, ya que aunque con ellas se pretendía un cambio absoluto en la política de tierras del país, el Juez Constitucional encontró que la liberalización total del mercado de tierras y en especial de los baldíos, sumado a la condición de especial protección de los campesinos, hacían que las medidas tomadas en el Plan Nacional de Desarrollo se tornaran, además de inconstitucionales, inadecuadas e innecesarias, puesto que, no se puso de presente en qué medida el interés general pudo haberse visto favorecido con las determinaciones que buscaban darle prelación a los intereses de quienes detentan en uno u otro sentido, el poder económico.

Así mismo, se ratificó la constitucionalidad de las Unidades Agrícolas Familiares como unidades de área máximas para proceder a la titulación de las tierras que pertenecen al Estado, ya que dicha figura, constituye una medida legítima tomada por el legislador para evitar la desigualdad en la tenencia de la tierra rural.

Es necesario igualmente, aludir a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), la cual, como muchas de sus antecesoras, no tiene por finalidad procurar la redistribución



de la propiedad rural, sino más bien construir mecanismos judiciales y administrativos para reparar a las víctimas del conflicto interno armado que, han visto desconocidos sus derechos de propiedad por la usurpación, el desplazamiento o las ventas forzadas. Esta ley, propende entonces por restablecer derechos de propiedad perdidos con ocasión del conflicto armado interno o legalizar la situación jurídica de muchos tenedores, poseedores u ocupantes que fueron víctimas del despojo de sus bienes inmuebles.

En este sentido, cabe resaltar que esta ley representa un importante avance, en la medida en que reconoce la existencia del conflicto armado interno y una de sus principales consecuencias, la pérdida de la propiedad sobre muchos de los bienes inmuebles de los campesinos y población rural del país; no obstante, desconoce el hecho de que restituir un bien inmueble a las víctimas, sin otorgarles mecanismos adicionales para que estos reconstruyan su proyecto de vida, puede ser el primer paso para que las familias pierdan nuevamente su tierra y se vean condenadas de por vida a la pobreza y marginación social. Al respecto se ha hecho referencia a que no solo la violencia amenaza el retorno de los campesinos al campo, sino también las condiciones económicas que rodean dicho retorno, en la medida en que no se han proyectado las estructuras estatales necesarias para proveer a los campesinos de los medios necesarios para la reconstrucción de las viviendas rurales, acceder a los mercados de bienes agropecuarios, obtener formación en materia agrícola, tecnificar las parcelas, instalar sistemas de riego, entre muchas otras cuestiones necesarias, para restablecer los derechos vulnerados de esta población.

Es por esto que para algunos analistas el objetivo de esta ley responde al cambio de visión que, con relación a la propiedad rural de la tierra, se viene gestando en el país desde hace varias décadas y que hace relación más a la visión economicista del derecho de propiedad que, a su función social. Esto por cuanto que, como se analizará más adelante, la restitución se convierte en

un mecanismo idóneo para consolidar los objetivos de desarrollar económicamente el campo, en la medida en que la clarificación sobre la titularidad de la tierra, facilita el comercio de la misma y su inclusión dentro del mercado de capitales y de inversión.

La restitución se convierte no solo en una herramienta para que el país demuestre frente a la comunidad internacional su compromiso con la protección de los derechos humanos, sino también y principalmente, en una herramienta propicia para la consolidación del sistema económico de mercado, en tanto que, la centralización de la información de la propiedad, su titularidad y afectaciones, facilita la circulación de la tierra como una mercancía más y por tanto introduce al agro y a su economía subyacente, dentro del concepto de acumulación de capital.

En este sentido es importante destacar que la restitución no se constituye en la pretensión principal dentro de los procesos que la ley 1448 de 2011 establece, ya que no se descarta la posibilidad de compensaciones dinerarias o a través de bienes inmuebles de similares características al del bien que fuera despojado, es más, el propio Ministro de Agricultura de la época dijo al respecto que “La Ley de Restitución de Tierras no se refiere propiamente al fenómeno del retorno, en cuanto a instituciones jurídicas. Claro que lo regula, y deja claro que el proceso de retorno debe estar acompañado por el Gobierno para que se multipliquen en el país procesos como el que se está registrando en San Carlos” (Restrepo, 2011, p. 4). En virtud de lo anterior, algunos analistas han considerado que las etapas de violencia que en muchas ocasiones conducen al abandono forzado o al despojo de la propiedad rural de los pequeños campesinos y de las minorías étnicas, son el primer paso que se surte para cambiar el sistema económico campesino, en la medida en que se rompen violentamente los lazos de los individuos con su colectividad y por tanto se destruye la capacidad de reacción que las comunidades han construido a lo largo de los años. En esta medida, el desplazamiento forzado le quita a las comunidades

campesinas la posibilidad de resistir el cambio económico que se busca implementar y que no será otro que el de la acumulación de capital.

Una vez afectada y disminuida la capacidad de resistencia social, leyes como la 1448 de 2011, devuelven algunos terrenos a sus legítimos propietarios, pero, sin dotarlos de la posibilidad de competir dentro de la economía de mercado ya instaurada, toda vez que para este momento ya se ha hecho dependiente al individuo de la productividad y del mercado global y se ha imposibilitado la permanencia de las economías de subsistencia antes imperantes. Debido a lo anterior (artículo 99), se promueve desde el ejecutivo la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución de bienes inmuebles y quienes hubiesen desarrollado proyectos agroindustriales productivos en dichos terrenos, aún cuando estos últimos hubieran actuado de mala fe, ya que la ley contempla para estos casos, la explotación del proyecto productivo a través de terceros, con la consabida retribución económica adecuada para las partes, incluida por tanto, aquella parte que plantó las mejoras. Lo anterior, es un claro indicativo que desde las políticas públicas gubernamentales se buscan privilegiar los desarrollos productivos sobre los derechos y la función social de la propiedad.

A lo anterior debe sumarse el hecho de que, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente muestran un comportamiento decreciente, por lo que el acumulado a la fecha, no refleja la posibilidad de alcanzar la meta mencionada en el CONPES 3712. Igualmente recalca esta Comisión el preocupante aumento de los desistimientos de los solicitantes que o bien obedece a razones de desconocimiento por parte de los solicitantes de los alcances de la Ley o bien al temor al retorno en las condiciones actuales.

Se destaca que de las 1.156 sentencias de restitución proferidas en etapa judicial, se ha ordenado restituir 35.540 Has, cuando la Contraloría General de la República ha calculado que los grupos familiares víctimas de desplazamiento forzado que sufrieron despojo o abandono forzado de sus tierras alcanza la cifra de 537.503 grupos familiares y que el despojo y el abandono forzado de tierras asciende a aproximadamente 7.073.897 hectáreas. En materia de derechos étnicos, de acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, se ha proferido un único fallo de restitución de derechos territoriales, referente a 50.000 hectáreas en favor del grupo indígena Embera Katío, en Bagadó, Chocó.

En materia de Indemnización Administrativa se plantea como meta en el Plan Nacional de Desarrollo “Juntos por un nuevo País”, el avance en la reparación de un millón de víctimas, lo cual dejaría al ochenta por ciento de las víctimas, sujetos de atención, asistencia y reparación integral, pendientes por ser reparadas en dos años y medio (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, 2015, p. 31).

Para completar el viraje institucional en el tratamiento de la propiedad rural descrito en los acápite anteriores, el Gobierno aduce la ineficiencia de la Unidades Agrícolas Familiares y alega que el minifundio es tan grave como la expansión del latifundio, por lo que recurre a la expedición de la ley 1776 de 2016 que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) con las cuales se busca procurar la internacionalización de la economía, sobre una base de alta competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencias de tecnología y vinculación del capital rural. Los proyectos productivos que se impulsan con la norma atrás mencionada deben encontrarse aislados de los centros urbanos, demandar altos costos de adaptación productiva y estar ubicados en lugares con baja densidad poblacional y alta concentración de la pobreza. Entre sus objetivos se cuentan la

generación de valor adicional a los productos agropecuarios a partir de la implementación de tecnología, industrialización y asociatividad empresarial.

Los proyectos ZIDRES están destinados a grandes conglomerados económicos, ya que su puesta en marcha requiere de amplios conocimientos técnicos y capacidad operativa, en la medida en que para acceder a los beneficios que trae aparejada esta normativa, se deben presentar proyectos productivos ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los cuales deberán contener un enfoque territorial; un esquema de viabilidad administrativa, jurídica y financiera; la garantía de compra de la producción; la administración de los recursos a través de fiducias y los estudios jurídicos de titulación de la propiedad, entre otros requisitos. Si se pretenden realizar estos proyectos bajo la opción de asociatividad, los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres campesinas, deberán garantizar la adquisición de los terrenos en los cuales se pretende llevar a cabo el proyecto, de lo contrario, no podrán acceder a los beneficios establecidos, como las líneas de crédito especiales, los estímulos a la promoción, formación y capacitación y el respaldo de los recursos del proyecto hasta en un 100%, a través del Fondo Agropecuario de Garantías.

Se habla igualmente de la integración del pequeño y mediano productor a los proyectos productivos, pero no se establece a qué título, por lo cual, de acuerdo con el espíritu de la ley, se entiende que es a título de trabajador asalariado y no como propietario, puesto que, como ya se mencionó anteriormente, esta propiedad agrícola únicamente se exigirá cuando el proyecto productivo sea presentado por una asociación de campesinos, trabajadores agropecuarios o mujeres rurales sin tierra. Así las cosas, la propiedad de la tierra solo se exige como un mecanismo que desestimula la presentación de proyectos por parte de los pequeños campesinos, más no como un objetivo claro de la ley en su búsqueda por fomentar la propiedad en los pequeños productores, en la medida en que lo que verdaderamente se pretende, es la inclusión de

estos grupos de campesinos sin tierra como trabajadores asalariados del campo o asociados a los grandes capitales. Cuando los pequeños productores no posean títulos de propiedad sobre la tierra en la cual se vayan a desarrollar proyectos productivos, el Gobierno adelantará gestiones para la formalización de la propiedad, no obstante esta continuará afectada al proyecto y al tiempo de duración que se haya pactado por el ejecutivo en el contrato respectivo. Así las cosas, es posible que al campesino a quien se adjudique un bien inmueble dentro de un terreno afecto a un proyecto ZIDRES, nunca pueda disponer de él como un verdadero propietario, toda vez que los cultivos de lento rendimiento que se pretenden incentivar mediante esta ley, se prolongarán por largos períodos de tiempo, tiempo este durante el cual el verdadero propietario será el adjudicatario del proyecto productivo.

La identificación y delimitación de las ZIDRES es otro asunto de vital importancia, ya que este se inscribirá en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos y podrá incluir bienes públicos o privados, es decir que, a través de esta ley se establece una limitación al derecho de dominio que antes no se contemplaba y que incluye la afectación de predios de propiedad privada a proyectos productivos que el Gobierno Nacional identifique como prioritarios. No aparece con claridad que retribución obtendrán los propietarios privados por esta limitación al dominio, ni tampoco se clarifica que pasos deben seguirse en el evento en que el propietario de un inmueble se encuentre en desacuerdo con la afectación a que somete el ejecutivo su predio. Bien podría pensarse incluso que esta disposición constituye una carga desmedida que impone el Estado a los propietarios de dichos bienes.

De otro lado, se establecen importantes garantías Estatales para la protección de la inversión de los grandes capitalistas, en la medida en que se proscriben la expropiación, se garantiza la estabilidad jurídica de los contratos celebrados, se autoriza la cofinanciación de los proyectos por

parte del Estado y se permite la entrega de los baldíos de la Nación que se ubiquen en las zonas establecidas como ZIDRES durante el período que se determine de acuerdo a los ciclos productivos del proyecto.

Así las cosas, se puede concluir que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es una ley que además de ser un paliativo a los reproches internacionales por la violación de los derechos humanos en el país, coadyuva a profundizar la economía de mercado que también exige la comunidad internacional. Así mismo la recientemente aprobada ley de ZIDRES es el paso adicional para entablar una relación absolutamente dependiente entre los pequeños campesinos y los propietarios del capital, toda vez que refuerza los estímulos estatales hacia los grandes proyectos agroindustriales y a la utilización de la pequeña propiedad rural y de la mano de obra campesina a beneficio del capital inversionista.

Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir en este acápite que aunque se han efectuado esfuerzos importantes por incluir a la nación rural en el ambiente político, legal e institucional del país, dichos esfuerzos no han cumplido sus objetivos, o incluso, han apuntado en muchas ocasiones a fines diversos que, en consonancia con las políticas internacionales, tienen en la mira la productividad del agro por encima de la redistribución de la tierra, como son, las políticas de promoción de la inversión privada en el campo, la protección a los empresarios del agro y el privilegio de las relaciones de trabajo subordinado sobre las de propiedad de la tierra.

Se parte entonces de una visión tradicional y occidental del derecho de propiedad para procurar la redistribución de tierras, lo que a la postre conlleva serias dificultades en materia de transferencia de la titularidad de la tierra, en tanto que las prácticas tradicionales, no se

correspondan a las categorías jurídicas que contempla la ley. Esta situación impacta así mismo económicamente al campesino, ya que por no haber adquirido este, en términos tradicionales la titularidad de su parcela, tampoco puede acceder al crédito que le permitirá alcanzar un desarrollo productivo en su actividad rural.

El papel que ha asumido el Estado en los procesos de desarrollo y la escasa participación de la agricultura en dichos planes, han dificultado una igualdad real y efectiva del campesino y del pequeño propietario rural frente a otros actores rurales, situación esta que se encuentra en consonancia con las políticas de liberalización de los mercados y de globalización que han marcado los últimos veinte años de la historia de nuestro país.

Estas y otras muchas de las razones esbozadas son la causa de que en gran medida no se haya logrado alcanzar el nivel de desarrollo y bienestar deseado en el campo colombiano, ya que un país que pasa por alto su condición de territorio agrario y desperdicia su potencial más preclaro, es un país condenado al subdesarrollo, sobre todo si las buenas intenciones en materia de redistribución de la propiedad agraria se ven cada día más, enfrentadas a las políticas de desarrollo económico que implementa el Gobierno Nacional y los organismos multilaterales.

#### **1.4. La regulación catastral como fuente de debilidad institucional en materia de formalización de la propiedad**

Si bien en los tres acápite anteriores se llevó a cabo un bosquejo general sobre la consolidación de la propiedad en Colombia desde una perspectiva legal, y aunque estas páginas no se dedicarán in extenso al análisis de la regulación catastral, es un tema que no puede pasar desapercibido para el objetivo de esta investigación, en la medida en que el catastro, entre muchas otras funciones, tiene por objeto la identificación física, jurídica, fiscal y económica de



los inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, por lo que, su eficacia o ineficacia tiene profundas repercusiones en la problemática de la detentación de la propiedad de la tierra.

En materia tributaria por ejemplo, el catastro es una herramienta a la que podría acudir para promover una reforma a la estructura agraria del país, en tanto permitiría, a través del impuesto predial unificado, imponer mayores contribuciones a quienes detentan mayores extensiones de tierras, o a quienes posean predios improductivos. En este sentido se ha pronunciado Christian Moreno (2016) al manifestar que

Los componentes nacional y local del régimen de la tributación sobre la tierra son un factor que promueve y facilita su elevada concentración. En tal sentido se convierten en obstáculos para el desarrollo de la productividad de la economía agropecuaria, al permitir mantener, a un costo irrisorio al menos en lo tributario, grandes posesiones, relativamente poco productivas, generando además agudos conflictos en el uso del suelo. La falta de información actual y consistente para la valoración de la tierra, las bajas tasas del impuesto y su limitada progresividad –es decir, el hecho de que la mayor extensión de la propiedad no se acompaña de un incremento significativo de las tasas que son aplicadas–, son características que anulan la posibilidad de que esta forma de tributación desaliente la tendencia al predominio de la gran propiedad.

Así las cosas, la ineficacia del Estado para garantizar los derechos de propiedad, no solo se predica en relación con las comunidades étnicas y afrocolombianas y su propiedad comunitaria de la tierra, sino también en relación con la propiedad privada individual, es por esto que es importante dar un vistazo, a través de la obra del tratadista Ernesto Parra Lleras, a la normatividad que ha regulado el catastro y que hace referencia a la gestión y ordenamiento del

territorio. Lo anterior por cuanto las bases catastrales están estrechamente ligadas a la formalización de la propiedad y a su pertinente inserción en el sistema de mercados, situaciones estas que se traducen no solo en la generación de fuentes de recursos fiscales territoriales, sino también en el libre comercio de los bienes inmuebles y de aquellos muebles que les accedan, a través de la representación jurídica y económica de dichos bienes por medio de un título y su correspondiente registro. Existen pues componentes físicos, jurídicos y económicos que hacen del catastro un factor fundamental en la consolidación de la propiedad privada y de la función del Estado no solo como garante de dicha propiedad, sino como rector de las inversiones que habrán de efectuarse en materia de infraestructura, pues como afirma Ernesto Parra Lleras (2009):

Estos bancos de datos son en la actualidad una herramienta indispensable para planificar y ordenar el territorio, identificar y formular proyectos fiscales, de servicios públicos, generación y distribución de energía, vías y transportes, redistribución y titulación de tierras, programación y control del uso del suelo, defensa del espacio público, y para estimar costos de las obras públicas o de las contribuciones de valorización por la construcción de éstas. (p.26).

En este sentido es importante destacar que la función catastral en Colombia está actualmente a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad encargada de formar, actualizar y conservar el catastro del territorio nacional, excepción hecha de las ciudades de Bogotá, Medellín Cali y el departamento de Antioquia, entes territoriales estos que tienen un catastro administrativamente independiente, pero que se rigen en general por la normatividad de carácter nacional.

De acuerdo con Parra (2009), el “Congreso Admirable” de 1821 fue el primero en preocuparse por expedir normas relacionadas con el catastro, las cuales tenían una finalidad

eminentemente tributaria, en tanto que ordenaban a los jueces políticos formar un gran libro o “Catastro” general del Cantón, para recaudar contribuciones destinadas al proceso independentista. Esta ley fue infructuosa por cuanto los sujetos pasivos de la misma (comerciantes y terratenientes), más que la independencia, procuraban el mantenimiento del statu quo, ya que no les interesaba aumentar las contribuciones que debían realizar. A lo anterior se sumó la incipiente capacidad estatal para desarrollar la ley catastral, toda vez que la mayoría de los esfuerzos estaban destinados a consolidar el poder del nuevo Estado independiente.

Por su parte la Ley 70 de 1866, tenía como propósito el deslinde y la formación de catastro en tierras baldías, todo lo anterior en conjunción con un impulso al comercio y al saneamiento contable de la economía estatal, es decir que, más allá de la función que tenía su antecesora de 1821, esta ley propendía por un mejor aprovechamiento de los recursos naturales con que contaba el país, puesto que se contemplaba la formación del catastro de los bienes de la nación, la creación de un inventario de tierras baldías y la delimitación de las mismas.

Dos meses después de que el General Tomás Cipriano de Mosquera abandonara el poder, esta Ley 70 fue derogada, y se dio libertad a los Estados soberanos para que organizaran su propio catastro y derivaran de él las fuentes de financiación fiscal respectivas. El catastro por tanto se redujo a una lista de predios, propietarios y avalúos.

Rafael Reyes, mediante el Decreto 1227 de 1908, creó las Oficinas Departamentales y las Juntas Municipales de Catastro, a las cuales les asignó la realización del censo predial de todos los inmuebles urbanos y rurales de su jurisdicción, en un término perentorio de dos meses.

Ante el fracaso de la labor encomendada a las Oficinas Departamentales y a la Juntas Municipales, se retornó la facultad de reglamentar el catastro a las Asambleas, perdiendo así competencia la Nación en lo que a regulación catastral se refiere (Leyes 88 de 1910 y 34 de

1920). Se dio por tanto lugar al más variado contexto normativo, de acuerdo con el cual los avalúos se tornaron arbitrarios, en la medida en que no existió ningún tipo de control sobre los mismos, ni sobre el levantamiento catastral de los municipios.

En 1926, la misión Kemmerer hizo algunas recomendaciones para la modernización de la Hacienda Pública, las cuales fueron acogidas en materia catastral en el año de 1935 (Ley 78 de 1935), cuando se especializó y tecnificó el manejo del catastro en el país. La reforma constitucional de 1936 introdujo la función social de la propiedad y contribuyó por tanto a la modernización institucional, en la medida en que hizo necesario esclarecer la titularidad de la propiedad de la tierra, institucionalizar la información relativa a dicha propiedad y establecer una justa tributación sobre la misma, principios todos estos demandados por el liberalismo político y económico de la época.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Sección Preparatoria del Catastro Nacional fue la entidad a la que se le encargó la fijación de los avalúos catastrales, a la vez, que al Instituto Geográfico Militar se le encomendara la responsabilidad de levantar la cartografía nacional y catastral. Este proceso de tecnificación del catastro se inició solo hasta 1938, cuando el Decreto 1797 determinó los estudios que eran necesarios para conocer el estado del catastro y establecer el sistema catastral que habría de imperar en todo el territorio nacional.

Como producto de estos esfuerzos estatales se expidieron la Ley 65 de 1939 y el Decreto 1349 de la misma anualidad, que crearon la Sección Nacional de Catastro al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual se encargaría del diseño del nuevo sistema catastral y del levantamiento y conservación del catastro. Para 1940 (Decreto 153 de 1940) se unifica la Sección Nacional de Catastro con el Instituto Geográfico Militar, creándose por tanto el Instituto Geográfico Militar y Catastral, entidad a la cual se le asignaron los recursos para

desarrollar su tarea mediante la Ley 128 de 1941 y el Decreto 2275 del mismo año, los cuales impusieron una sobretasa del 10% a los impuestos predial y de registro y obligaron a la centralización de la función de catastro.

Los decretos 803 y 1301 de 1940 reglamentaron la interacción institucional para la centralización, toda vez que delimitaron las obligaciones que debían cumplir las oficinas de registro, notarías y las autoridades departamentales y municipales.

Pero fue solo hasta 1958 cuando se concretó la centralización del catastro a nivel nacional, pues fue solo en esta anualidad, cuando todas las dependencias catastrales a nivel departamental se convirtieron en entidades adscritas al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a excepción de las oficinas de catastro de Bogotá, Antioquia y Medellín.

A pesar de todos los esfuerzos por tecnificar el sistema catastral nacional, en 1947 se retrocedió en este propósito, toda vez que se retornó a la visión fiscalista del catastro, autorizando un aumento de los ingresos del impuesto predial, mediante el reajuste de los avalúos por medio de incrementos porcentuales y/o auto-estimaciones. El Decreto 2473 de 1948 autorizó a los municipios para elevar los avalúos catastrales en un 50%, así mismo, en 1949 se impuso un impuesto predial adicional del 2x1000, el cual se destinaría en un 50% al Fondo de Fomento Municipal y en el 50% restante, para organizar y sostener la Policía Rural.

Como ya se mencionó, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi asumió el manejo centralizado del catastro, lo cual sucedió en 1953 mediante el Decreto 786. Sin embargo, el Estado no tuvo la capacidad administrativa suficiente para alcanzar este nuevo intento de centralización, por lo que en ese mismo año se expidió el Decreto 2317 de 1953 que derogó el Decreto 786. A raíz de lo anterior, en 1954 nuevamente se autorizan los auto-avalúos y se ordena a las oficinas departamentales de catastro, mediante el Decreto 259 de 1954, su incorporación, lo

cual, de acuerdo con Parra (2009), constituyó un retroceso de más de 15 años en la tarea de levantar un catastro técnicamente satisfactorio, ya que desaparecieron registros catastrales, algunos fueron modificados sin sustento técnico y se originaron divergencias inexplicables en materia impositiva.

A lo anterior se suma el hecho de que en 1956 se ordenó la adscripción del Instituto Geográfico Agustín Codazzi al Ministerio de Guerra (Decreto Legislativo 867 de 1956), cambiándose su denominación por la de Instituto Geográfico Militar y eliminándose por completo su tarea de tecnificación del catastro nacional, ya que al hacerlo dependencia funcional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se privilegió la función fiscalista sobre la función técnica que años atrás se trató de consolidar.

En 1958 retorna el manejo del catastro al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad que se orienta en la consolidación de un catastro que, si bien no estaba enfocado enteramente en la recaudación de impuestos, tampoco era absolutamente técnico, en tanto se autorizaba la utilización de variados documentos cartográficos y la medición de áreas sin que fuera necesario garantizar la precisión de tales medidas. Esta consolidación institucional se continuó hasta el año de 1965 cuando el gobierno nacional asumió completamente la responsabilidad de formar y conservar el catastro en todo el territorio, con excepción de los municipios de Bogotá, Medellín y el departamento de Antioquia, a través de la unificación de los formularios de recolección de la información física y legal de los predios y la utilización de nuevas técnicas para establecer los linderos y las áreas de las parcialidades.

En 1974, el Gobierno Nacional, a través de ayudas crediticias, da un nuevo impulso a la modernización del IGAC, especialmente en materias técnicas como la cartográfica, el estudio de

suelos, la fotografía digital, entre otros ítems. Este proceso de consolidación del catastro nacional permitió la actualización de los avalúos y la mejora en el recaudo del impuesto predial.

en 1973 el catastro y la reforma agraria pasaron a ser nuevamente tema de los partidos políticos, transacciones y negociaciones políticas, que llevaron al “Acuerdo de Chicoral”, que después se convertiría en la Ley 4<sup>a</sup> de 1973. Esta Ley creó el impuesto de renta presuntiva y cambió substancialmente el sistema de avaluar los predios rurales, pues se estableció que en el valor del avalúo catastral no se podían incluir los incrementos atribuibles exclusivamente al desarrollo industrial, urbano o turístico, y el valor del avalúo se determinaba en función de la productividad de un predio eficientemente explotado en el cultivo predominante en el municipio.

Como consecuencia de la Ley 4<sup>a</sup> de 1973 y la reforma tributaria de 1974, se adoptaron los procedimientos catastrales a estas nuevas circunstancias: se diseñaron varias metodologías para hacer los avalúos de los terrenos por rentabilidad. El avalúo catastral pasó a ser la base gravable de los impuestos predial, patrimonio, de renta presuntiva y de los cargos fijos de las tarifas de los servicios públicos (Parra, 2009, p. 62).

En esta medida, la inversión en la tecnificación del catastro también redundó en mejoras para el recaudo tributario, ubicándose este nuevo sistema catastral, como ya se ha mencionado, en un sistema intermedio entre el estrictamente técnico y el estrictamente fiscalista y perdurando hasta la fecha con algunos reajustes, como la autorización de actualizaciones catastrales (Decreto 3745 de 1982) con base en un índice único calculado por el Consejo de Política Económica y

Social, en el cual no se tienen en cuenta los inmuebles por adherencia y destinación y se unifican las tarifas del impuesto predial en rangos entre el 4 y el 12 por mil.

Actualmente la Ley 14 de 1983 constituye el marco legal del sistema catastral, la cual ha permitido continuar con la labor iniciada en los años 70 en relación con el aumento de la cobertura del censo, la actualización de los avalúos y la tecnificación en materia de información física, jurídica y económica de los predios. No obstante el desarrollo normativo alcanzado, estas labores también han sido objeto de afectaciones por cuenta del modelo económico imperante, el cual ha propendido por reducir el Estado y ampliar la injerencia de los mercados en las decisiones que otrora eran exclusivamente tomadas desde lo público. Es así que durante la administración de César Gaviria se regionaliza nuevamente la administración del catastro con sus funciones cartográficas, agrológicas y administrativas, facilitándose con ello la pérdida del control técnico y administrativo centralizado de la formación y conservación del catastro. Así mismo, se autoriza que, entre otras labores, los avalúos administrativos, la fotografía aérea y los mapas de las ciudades, sean contratados con particulares, convirtiéndose el Estado únicamente en un fiscalizador de la ejecución de tales labores. La formación, actualización y conservación del catastro es entonces tercerizada y realizada únicamente en aquellos municipios que cuentan con los recursos para sufragar los gastos correspondientes al servicio catastral. Estas medidas continúan, aunque se ha buscado por parte del IGAC gestionar nuevos recursos a través de fuentes como el censo nacional de población y vivienda, los recursos para titulación de tierras y unificación del catastro y registro, además del crédito externo; lo que ha permitido continuar con las labores de formación, actualización y conservación del catastro pero ya no a través del Estado, sino de terceros que prestan servicios catastrales.



Cabe destacar que de acuerdo con las estadísticas catastrales a primero de enero de 2008, sólo el 77% del territorio nacional tiene catastro; en el 38% y en el 56% de los municipios, la vigencia del catastro urbano y la del rural tiene entre seis y veinte años; en veinte municipios no hay catastro urbano y en ciento once no hay rural (Parra, 2009, p. 127 y 135), de lo que se puede deducir que el Estado ha sido incapaz de constituir un censo de los predios que conforman el territorio nacional, debilidad que ha contribuido al caos imperante y a la pobre penetración de los sistemas de formalización de la propiedad, que son los que contribuyen a la obtención de ciertos beneficios en materia económica y de seguridad jurídica a la hora de realizar transacciones sobre la propiedad de los bienes inmuebles.

## **CAPÍTULO II**

### **PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS AGRARIAS**

#### **2.1. Ubicación histórica de las políticas agrarias:**

En este acápite se efectuará un análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo, las políticas agrarias en ellos plasmadas y su relación con la globalización. Lo anterior, con miras a estudiar la incidencia que estos esfuerzos de planificación ha tenido sobre la legislación en materia agraria ya estudiada al inicio de este documento. Para ello se partirá de conceptos básicos del capitalismo y del libre mercado y de la influencia específica que tales políticas económicas han tendido sobre la protección de la agricultura desarrollada por los pequeños campesinos, los indígenas y las negritudes.

En esta medida, se partirá del concepto de Kaustky sobre la historia de desarrollo de la humanidad, la cual es concebida por él como un eterno diálogo entre el impulso individualista y el impulso colectivista:

Al comunismo primitivo, disuelto por el advenimiento de la propiedad privada, suceden las sociedades “individualistas” persa y egipcia, que sucumben, a su vez, al espíritu gregario y colectivista de los griegos del período primitivo. Sin embargo, los griegos a su vez, se dejan atraer bien pronto por el gusto individualista y así les corresponde, después del florecimiento del helenismo, ceder su puesto a los romanos. Sigue luego un nuevo período de disgregación individualista corregido por nuevos aportes colectivistas, hasta que, con el Renacimiento, se tiene el pleno florecimiento del individualismo. Una reacción en sentido opuesto se tiene con la Reforma que no por casualidad se desarrolló más

fácilmente entre los pueblos que habían sido menos contagiados por el individualismo romano y cristiano como los escoceses y los habitantes de las regiones no romanizadas de Alemania. Un nuevo y poderoso impulso individualista aparece con el advenimiento de la democracia burguesa, aun cuando en la moderna sociedad atomizada ya se entreveían los gérmenes del nuevo comunismo del mañana (Kautsky, 1899, p. XV).

En materia agraria, los campesinos del Medioevo eran autosuficientes, ya que producían sus propios medios de subsistencia y únicamente vendían el sobrante de su producción, el cual destinaban a mejorar su calidad de vida. Es por esto que, las resultas de la venta de la producción sobrante, nunca tenían implicancias en la subsistencia, en tanto que la propiedad de su pequeño terreno de labrantía les permitía tener garantizado lo necesario para vivir. La división del trabajo no tenía una relevancia mayor.

El advenimiento de la industrialización tuvo profundos efectos en el sector agrícola, ya que se crearon nuevos instrumentos que eran imposibles de emular por los artesanos campesinos y que se hicieron necesarios para enfrentar la satisfacción de las necesidades creadas en el sector urbano. Así mismo, el proceso de industrialización produjo una acelerada urbanización, la cual fue promovida a través de instrumentos como las comunicaciones y el militarismo, el cual buscaba la incorporación de los hijos de los campesinos a las ciudades y su posterior familiarización con el nivel de vida y las necesidades creadas en los habitantes de las nuevas urbes. Así las cosas, el dinero como nuevo valor de intercambio, profundizó la mercantilización de las necesidades básicas y la implementación de los costos de transacción e intereses en los negocios asociados a la vida campesina y a la utilización de la tierra. Para Kautsky, el campesino se convierte en un simple agricultor, que utiliza sus productos como mercancía para adquirir dinero y satisfacer sus necesidades.

Pero a medida que el campesino iba cayendo bajo el dominio del mercado, más necesidad tenía de dinero; más era, por tanto, el excedente de medios de subsistencia que debía producir y vender; por tanto mayor era la extensión de tierra que necesitaba en proporción al número de sus familiares, al paso que permanecían iguales las condiciones de producción para cubrir sus necesidades. No siempre estaba en sus manos modificar el modo de producción una vez establecido, ni le era dado extender a su antojo la dimensión de su predio. Le era posible, en cambio, reducir el número de sus familiares, alejar del dominio paterno la fuerza de trabajo excedente poniéndola al servicio de extraños como obreros agrícolas, como soldados o como proletarios urbanos (Kautsky, 1899, p. 12).

La proletarización del campesinado se va acentuando en la medida en que es más difícil mantener una familia amplia que contribuya con las tareas agrícolas, por lo que estas labores se van dejando libradas a la contratación temporal de mano de obra de otras familias labriegas, cuyos hijos deben contribuir a su propio sostenimiento. En esta medida la fuerza de trabajo, al igual que en las industrias, se convierte en una mercancía más, que a la postre es adquirida por quien posee el capital para emplearla, es decir, la agroindustria. Aunque en principio el capital no ingresa directamente en el campo, su establecimiento en las ciudades a través de la industrialización, tiene profundas repercusiones en las áreas rurales, ya que transforma la existencia del campesino y por tanto la producción agropecuaria, a la cual se introduce la tecnificación, la química, la fisiología vegetal y animal y la división del trabajo.

La introducción de la maquinaria en el campo se enfrenta a varios obstáculos, entre ellos su adaptación técnica a las condiciones de la naturaleza y el ahorro en materia salarial que de su empleo debe derivarse. Este último obstáculo se debe a que en el campo, al ser los salarios inferiores a los de la industria, es más difícil alcanzar los márgenes de rendimiento que se

requieren mediante la introducción de la técnica. No obstante es exitosa esta transición hacia la utilización de maquinaria, en la medida en que se agiliza y se hace más efectiva la producción de bienes agrícolas que demanda el mercado de las grandes urbes.

Por su parte, la química contribuye a la mercantilización del campo, en tanto que además de procurar obreros científicamente instruidos, el desarrollo de las actividades de estos individuos, hace que la explotación del suelo sea óptima y más efectiva y que el uso de fertilizantes se haga prolífico y necesario, es decir que cada vez más el campo depende de la producción industrial para el desarrollo de sus actividades normales. Así mismo, los avances en materia microscópica y genética también son una base para el posterior desarrollo de sustancias químicas que transforman los alimentos, haciéndolos más productivos, susceptibles a menos plagas y con sabores y texturas más comerciales, es decir que, la agricultura abandona el ámbito del saber popular para introducirse en el espectro del saber científico, dejando de lado al agricultor inculto y adentrándose, como ya se ha mencionado, en el del obrero científicamente instruido. Así las cosas, el campo se convierte cada vez en un sector más dependiente de la ciudad y de sus avances tecnológicos.

Al estar la producción agropecuaria ligada innegablemente a la tierra, esta empieza a tener valor de cambio y carácter de mercancía, por lo que se convierte en un bien escaso. En la industria, los costos de producción están relacionados con el precio de producción, por el contrario, en la agricultura estos costos de producción tienen que ver con la renta de la tierra, la cual está dada por la fertilidad, la ubicación y la distancia en que se encuentre del mercado.

Este denominado impulso individualista, enfrenta en la sociedad moderna una oposición entre la burguesía y el proletariado con una connotación economicista del conflicto político e ideológico que le subyace. A raíz de la cual, la actividad política de los Estados se subordina en

principio a las leyes y posteriormente a las regulaciones internacionales que propenden por el desarrollo.

Para Philip McMichael (1998, p. 6), quien cita en este aspecto a William Roseberry, la cuestión agraria fue un asunto político al que se dio una respuesta fundamentalmente económica, en la medida en que las dinámicas agrarias locales fueron embebidas por las regulaciones estatales que, a su vez, se encontraban determinadas mediante las relaciones globales de un mercado institucionalizado.

Como se ha visto, el libre mercado como proyecto económico de los Estados-Nación de la post-guerra, se apoyó institucionalmente en la banca central, la legislación laboral y la regulación de las labores agrarias comerciales para consolidarse en los estados denominados menos desarrollados. Es por esto que en los países del sur, la construcción de dichos Estados Nacionales, se buscó a través de políticas globales “desarrollistas” que pretendían que los países señalados como “tercermundistas” emularan los objetivos alcanzados por los países del norte y a la vez, a través de una división internacional del trabajo, proporcionaran las materias primas básicas para continuar y consolidar la industrialización ya alcanzada.

En principio, se mantuvieron las políticas que procuraban porque los países latinoamericanos, africanos y algunos asiáticos, exportaran productos tropicales, base de los productos manufacturados que demandaba la sociedad de consumo (productos manufacturados duraderos y alimentos duraderos), a la vez que se buscó dar continuidad a las labores de la agricultura familiar como mecanismo para lograr el autoabastecimiento de la población.

No obstante lo anterior, después de la segunda guerra mundial, las condiciones comerciales de los productos tropicales declinaron, en la medida en que fueron sustituidos por productos que tenían origen en los países del norte. Así mismo, dejaron de ser viables las pequeñas parcelas familiares en tanto que para obtener el mismo resultado productivo de las grandes explotaciones

agroindustriales, requerían mayor inversión en capital (maquinaria) y fuerza de trabajo animal y humana, además de que perdían, debido a su condición, la posibilidad de aprovechar las ventajas que otorga la división del trabajo y la especialización de las herramientas e instrumentos que pueden aplicarse en la gran hacienda. Debe sumarse a lo anterior, la incapacidad de los pequeños agricultores de obtener crédito para mejorar las condiciones de su explotación, situación que es el resultado de la aparición del capital financiero y por supuesto del costo del dinero.

La apertura de los mercados también se encargaría de dificultar la subsistencia de la pequeña explotación agrícola, toda vez que ya no sería necesario el abastecimiento autárquico de las necesidades alimenticias de la población, muy por el contrario, sería la división del trabajo agrícola, la que se encargaría de que los países con explotaciones minifundistas y primitivas, en especial de los países en desarrollo, fueran alimentados a través de productos provenientes del exterior, de los cuales en principio se dijo, serían menores en costos y suficientes para abastecer los requerimientos alimenticios. Pero, el abaratamiento de precios, es la medida que ha causado mayores perjuicios al sector agropecuario, si se tiene en cuenta que ha procurado la transformación de vastas zonas, de productoras de alimentos, a consumidoras de alimentos importados.

Es por esto que, dentro de este contexto político y económico, deben analizarse las políticas públicas de los Estados Latinoamericanos, ya que algunos teóricos consideran que, las reformas agrarias, son únicamente una expresión de las políticas internacionales que buscan apaciguar, desde la perspectiva política, a la clase campesina, para poder continuar y profundizar, desde la perspectiva económica, el modelo (neo)liberal. Es decir que aunque las reformas agrarias buscan emular la agricultura familiar estadounidense, se encuentran condenadas al fracaso, en tanto que son inviables económicamente, dentro de un contexto de liberalización de los mercados. Más

aún, dichas reformas están destinadas a convertir la producción de subsistencia en una producción comercial, la cual entrará a competir desigualmente en los mercados mundiales.

En Colombia, por ejemplo, el último censo agropecuario, cuya cobertura operativa fue del 98.9%, cubriendo los 1.101 municipios del país, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 32 departamentos, 20 áreas no municipalizadas, 773 resguardos indígenas, 181 tierras de comunidades negras y 56 parques naturales nacionales, ha establecido que el 44.7% de los campesinos vive en situación de pobreza, mientras que solo el 6.3% de la zona rural dispersa, equivalente a 7.1 millones de hectáreas se encuentra cultivada<sup>10</sup>.

Así las cosas, los mercados mundiales y las políticas internacionales que aparejan, han influido en la reestructuración del sector agropecuario, no solo en la medida en que han facilitado el acceso doméstico a los alimentos a través de la importación, sino también en tanto que han redireccionado el consumo masivo hacia productos que antes se encontraban por fuera del alcance de las clases menos favorecidas.

En síntesis, la descolonización (como extensión del sistema estatal y su marco neocolonial) ha modificado significativamente el panorama social de la agricultura en escala global. El desarrollismo encarna los principios contradictorios de la *reproducción* y la *sustitución*. Los países del Tercer Mundo han tratado de *reproducir* el modelo metropolitano, con las exportaciones tropicales como sustento de la construcción de un sector agrícola productor de granos, fundado en las tecnologías de la Revolución Verde. Al mismo tiempo, se ha desplegado la reforma agraria para estabilizar al campesinado como pequeños productores, incorporados en el proyecto nacional (pero también en la incertidumbre de los circuitos del crédito y los productos). La agroindustrialización sostenida ha

---

<sup>10</sup> Véase Tercer Censo Nacional Agropecuario, 2014



producido una dinámica de *sustitución*: ha desplazado a las exportaciones tropicales y ha convertido a los cultivos alimentarios básicos en cultivos comerciales para abastecer de insumos agroindustriales y alimentos de lujo a los sectores urbanos acomodados nacionales y del extranjero (McMichael, 1998, p. 14).

Las políticas desarrollistas de la postguerra, han mutado en políticas multilaterales denominadas por McMichael (1988) como de “ajuste estructural”, donde la integración global se da tanto a nivel económico como político, sobre una base de la división del trabajo entre el norte y el sur que se materializó en la Ronda de Uruguay y que propendía porque los países del sur se encargarían de producir los productos que requerían de mano de obra intensiva, mientras que los países del norte, aportarían los granos más baratos. La implementación de estas políticas ha impedido que a nivel nacional se controlen las importaciones, los subsidios agrícolas y/o el consumo de fertilizantes e insumos, para dar lugar a que las fuerzas de mercado que organizan el trabajo, el dinero y los productos, sean las encargadas de fijar los precios de los alimentos, buscándose de esta manera que predomine el mercado hasta donde sea posible y que obre el Estado en la medida en que sea indispensable. La imitación del discurso desarrollista y su propuesta de descolonización pasó a convertirse en la retórica de la diferenciación y táctica de recolonización en la era global. A pesar de que desde la perspectiva lingüista lo global anuncia generalidad y completitud, puede decirse que desde la óptica económica y política, su implementación se hace general pero sus repercusiones se encuentran localizadas en el ámbito local.

El fenómeno de la globalización nos ha conducido de la modernidad a la posmodernidad, e igualmente ha producido un cambio de paradigma en los términos de Thomas Kuhn, es decir, una serie de propuestas generalmente aceptadas y reconocidas que, durante cierto tiempo,

proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica, en este caso, la de las ciencias sociales.

Ya se ha incorporado en nuestra lengua el término globalización, describiéndolo como la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales. Pero más allá de la disolución de las fronteras nacionales que conlleva el fenómeno, está la creciente obsolescencia del Estado Nacional que implica la irrelevancia de cualquier proyecto nacional de desarrollo, en el entendido, especialmente para el Tercer Mundo de que, estamos frente al decaimiento de la soberanía nacional. El abandono del nacionalismo implica entonces terreno abonado para la ofensiva corporativa de las transnacionales (Aldea Global).

El sociólogo Brasileño Octavio Ianni, quien ha sido citado por Jonh-Saxe Fernández, ha dicho al respecto que:

Si es verdad que la globalización del mundo está en marcha y, todo indica que así es, entonces, comienza el réquiem por el Estado-Nación (...), cuando las fronteras son nulificadas o anuladas, la soberanía se transforma en figura retórica; objetivamente la sociedad nacional se revela en una provincia de la sociedad global. Por más desarrollada, compleja y sedimentada que sea la sociedad nacional, la misma se transforma en subsistema, segmento o provincia de una totalidad histórica y geográfica más amplia, abarcante, compleja, problemática, contradictoria (Ianni ctd. En: Saxe-Fernández, 1997, p. 90)

No obstante, el anterior panorama se ve atemperado por una relación indiscutible entre el Estado – Nación y la globalización ya que, la globalización de la producción que se realiza desde el centro de decisiones de la gran corporación, la induce a usar la división territorial de la

economía internacional, en tanto que la vinculación entre el Estado y la empresa multinacional es fundamental en el proceso de globalización industrial.

En esta medida, y recogiendo las directrices marcadas por el decaimiento de los Estados - Nación postmodernos, es que las políticas públicas en Colombia, además de la ley, tienen en los Planes Nacionales de Desarrollo su forma de expresión más prístina, en tanto que la pluralidad jurídica, es la clave de esta nueva visión del derecho que permite la coexistencia de órdenes jurídicos supraestatales, estatales e infraestatales que se encuentran dotados de autonomía y cuya validez se desprende más que de la autoridad que la profiere, de su aceptación por los destinatarios y del consenso que dicha aceptación proporciona. En esta medida, se hace necesario analizar cuál ha sido el enfoque abordado por los diversos gobiernos, mediante la planeación estratégica, en torno al sector agrícola y al papel que dentro de este sector, deben cumplir los pequeños campesinos, indígenas y negritudes.

La planeación aparece como una nueva estrategia de conocimiento en el período de postguerra, su fin principal es promover el “desarrollo” en los denominados países del “Tercer Mundo”, es por esto que se crean entidades técnicas para este fin, entre las que se cuentan a nivel internacional, La Comisión Interamericana de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, La Comisión Económica y Social para América Latina; y a nivel local, el Consejo de Planificación Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

La propuesta desarrollista y posteriormente globalizadora, que trae consigo el triunfo del capitalismo al interior de los Estados Liberales, circunscribe la problemática del desarrollo nacional, al desarrollo capitalista, es por esto que, en términos marxistas, se enfrentan en polos diversos, la proletarización y el avance de la gran empresa capitalista. Como ya se ha mencionado, se pasa de un desarrollo reproductor de las condiciones de las naciones

“desarrolladas” a una globalización que asigna nichos de mercado y división del trabajo entre las naciones.

La cuestión agraria, como ya se ha visto, no es ajena a esta polarización, es por esto que a finales del siglo XIX se otorgaba relevancia al sector rural como un factor político importante al interior de las democracias capitalistas, en tanto era necesario contar con dicho sector, por ser uno de los más vastos de la sociedad, para alcanzar la consolidación de los Estados-Nación. Pero una vez afianzado el proyecto de los Estados-Nación y en la medida en que estos son puestos a prueba en el período poscolonial, el sector rural va perdiendo relevancia, en la medida en que ha resultado diezmado por la migración del campo a la ciudad que trajo aparejada la industrialización.

No puede por tanto la agricultura considerarse como un problema en sí, que se encuentra alejado del sistema de producción capitalista, por el contrario, el capital transforma y destruye las viejas formas de producción y propiedad y crea nuevas que, se bien se han liberalizado, están sujetas a regulaciones realizadas por organismos regionales o internacionales a través del apoyo de los Estados Nacionales.

## **2.2. Planes Nacionales de Desarrollo y Políticas Agrarias:**

Se efectuará un análisis histórico de los Planes Nacionales de Desarrollo como instrumentos que guían las políticas agropecuarias del Estado colombiano. Este análisis es importante en la medida en que la acción estatal en materia agropecuaria, se direcciona a partir de estos instrumentos de política pública, los cuales, debido al potencial impacto que pueden llegar a tener sobre la estructura productiva del campo colombiano, es decir, debido a su incidencia en los procesos decisorios reales, entran a ser fundamentales a la hora de determinar cuáles son las metas económicas, políticas y sociales que guían el desempeño del sector agrícola. Así las cosas, los Planes Nacionales de Desarrollo se convierten en documentos definitorios en función del

proyecto político que resulte triunfador, lo que en Colombia puede traducirse generalmente como una verdadera experiencia de planificación capitalista.

La Conferencia de Países Latinoamericanos realizada en Punta del Este en 1961 y La Alianza para el Progreso, trajeron consigo la concepción de la planificación como un requisito para acceder a la cooperación financiera de los organismos multilaterales y como un instrumento fundamental para superar la condición de “subdesarrollo” a través de cambios institucionales y económicos de los Estados. Es así como la planificación comienza a asociarse con la planificación del desarrollo y por ende con un instrumento de cambio social que está indisolublemente ligado a los momentos históricos y políticos, no solo de los países individualmente considerados, sino también de los países como parte fundamental de una estructura económica global. Así las cosas, la planificación se empieza a circunscribir a un análisis de la escasez de recursos y de su efectiva utilización como mecanismo para reproducir el sistema económico imperante.

En esta medida es importante destacar que, los Planes Nacionales de Desarrollo se han constituido en una herramienta técnica para introducir, sin mayor resistencia, los presupuestos que los organismos multilaterales consideran indispensables para dar soporte al proyecto económico y político de la globalización, bajo el entendido de constituir dichas normas, los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno (CN, Art. 339). En sus inicios, la planeación en Colombia plasmó el discurso desarrollista de mediados del siglo XX, impulsando para el efecto la industrialización y la migración del campo a la ciudad.

Uno de los primeros acercamientos en el país al concepto de planeación como herramienta de conocimiento que promovería el desarrollo, se dio con el documento que a L. Currie le fue

encargado por el gobierno colombiano y que fue financiado con dineros del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; en el cual se aborda un diagnóstico sobre la situación general del desarrollo en el país y mediante el cual se dictamina la necesidad de construir un programa de transporte, de crear un sistema estadístico que sirva a los proyectos desarrollistas y de conformar un comité de planeación encargado de asesorar al Presidente de la República en materia monetaria, cambiaria y fiscal.

Como puede observarse, este primer acercamiento a la planeación al interior del país, estableció los cimientos para implementar las políticas internacionales de liberalización económica, en la medida en que para la libre circulación de mercancías y capitales se requiere la construcción de instrumentos idóneos que contribuyan a este fin, como una información adecuada sobre el comercio, a la cual contribuyen las estadísticas; un transporte conveniente que permita la circulación eficaz de las mercancías, y unas políticas monetarias, cambiarias y fiscales que estabilicen las monedas y faciliten los flujos de capital.

En materia agraria Currie, quien es citado por Astrid Martínez en su obra *Planes de Desarrollo y Política Agraria en Colombia 1940-1978* afirmó que,

La elevación de nivel de vida en Colombia depende principalmente del aumento de la productividad agrícola, no sólo porque de allí surgirá una cantidad mayor y más diversificada de alimentos, fibras y productos de exportación, sino también y principalmente, porque ello dejará mano de obra disponible para la producción de otras cosas. (Currie ctd. En: Martínez, p. 12 )

Estas recomendaciones de Currie en materia agraria, también son una fiel reproducción de lo que se esperaba de los países en “vías de desarrollo” para la época, en tanto que, la estructura de la propiedad de la tierra resultó subordinada al aspecto económico y productivo, en la medida en que se dio relevancia a la exportación de bienes tropicales, para contribuir de este modo al

financiamiento de las deudas internacionales contraídas para asegurar el desarrollo. Igualmente, se buscó procurar la expansión urbanística mediante instrumentos que propiciaran la migración del campo hacia las ciudades, lo cual, como ya se ha visto, no solo debilitaría las estructuras agropecuarias, sino que también contribuiría a la extensión de la industrialización y al surgimiento de la clase obrera, la cual cooperaría en el aumento del consumo de los bienes que, a su vez, permitirían el crecimiento de la demanda global propugnada por el capitalismo.

En virtud de lo anterior, desde los estudios de Currie, puede decirse que se ha puesto especial énfasis en la cuestión de la productividad y por tanto en la introducción de la tecnología como medida para alcanzar el tan anhelado desarrollo, recurriéndose para ello a las propuestas de la revolución verde que favorecían la mecanización, la utilización de agroquímicos y semillas mejoradas y el desarrollo de infraestructura de riego y drenaje en los campos.

Posteriormente, en 1958 el Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo en Colombia o Informe Lebret, es un esfuerzo por institucionalizar la tarea de planeación, en la medida en que este estudio es un producto del encargo realizado por el Comité Nacional de Planeación al sacerdote Louis Joseph Lebret, quien adujo en dicho reporte que era necesario para alcanzar el desarrollo, elevar el nivel promedio de vida, a través del aumento de la productividad. Es decir que aunque en este informe no se tenía como fin alcanzar la industrialización, esta si era el vehículo indispensable para aumentar el nivel de vida, en tanto el aumento de la productividad no podía alcanzarse de manera distinta a la promoción de la industrialización de los campos económicos y productivos. Así mismo se propugnó por la cualificación del personal dedicado a la industria y la agricultura que para el momento poseía, en criterio del estudio, un rendimiento inadecuado. Esta última recomendación, al igual que muchas otras encontradas en estudios promovidos por los organismos multilaterales, tenía por finalidad la institucionalización a nivel nacional de las bases instrumentales para la ejecución de la liberalización de los mercados, por

cuanto buscaba sustraer el conocimiento técnico agropecuario del campo y trasladarlo hacia la ciudad, donde, de ahora en adelante, se dictaminarían los manejos técnicos, científicos y económicos adecuados para el campo.

En 1960 el Plan Decenal, elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, se erige como una consecuencia inmediata de los compromisos adquiridos por Colombia en la reunión de Punta del Este, en relación con la Alianza para el Progreso, es por esto que consagra condicionamientos para obtener las ayudas externas, por ejemplo el aumento de los niveles de imposición, que se argüía contribuirían a la redistribución de ingresos en toda la población, y la instauración de una reforma agraria que respondería a la división del trabajo agrícola entre el norte y el sur, a la necesidad de inducir la utilización intensiva de la mano de obra agrícola en la industria y a reducir el desempleo que afectaba el consumo y la demanda interna, la cual por su parte, se buscó fortalecer y reorientar hacia su expansión.

En 1961, Lauchlin Currie con su Operación Colombia un programa nacional de desarrollo económico y social, propone promover la migración masiva rural –urbana, la cual, de acuerdo con su criterio, contribuiría a la activación de la industria, al crecimiento de la demanda de productos agrícolas y al desarrollo de la construcción como sector vital para la economía. En 1969 y a raíz de la reforma constitucional de 1968 que incluyó la intervención del legislativo en la planeación nacional, Carlos Lleras Restrepo presenta ante el Congreso un documento elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, cuya principal preocupación reside en el desempleo y en la política de divisas y comercio exterior. Así mismo propone que la planeación debe partir de los planes específicos hacia los planes sectoriales, para posteriormente abordar un plan integral.

La OIT, mediante el documento Hacia el Pleno Empleo, en 1970 procura reorientar algunas políticas desarrollistas para contribuir a la reducción del desempleo. Se opone dicho enfoque al



de Currie, en tanto que consideraba no debía buscarse la mecanización del campo con el fin de aumentar el número de desplazados del sector rural hacia las ciudades que demandaban mano de obra barata.

En los inicios de la década del setenta, se estaban dando en Colombia los primeros pasos hacia la liberalización de los mercados, en la medida en que ya se hacía manifiesto el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, debido a la insuficiencia del mercado interno y a la falta de divisas. Es por esto que se empieza a hablar de un modelo exportador que buscaría que las materias primas y los productos agrícolas tropicales, fueran la base de los recursos que estabilizarían la balanza de pagos.

### **2.2.1. “Las Cuatro Estrategias”**

Misael Pastrana Borrero con “Las Cuatro Estrategias”, aborda en 1970 la planificación como una actividad constante que debe emprender cada gobierno para proyectar las metas a cumplir durante su mandato presidencial. Al igual que los documentos a que se ha hecho referencia anteriormente, este cumple con los objetivos planteados para los países en vías de desarrollo y que son impuestos por los países de la “cesta del pan”, en la medida en que se buscaba la industrialización, el desarrollo urbano, el pleno empleo, el aumento de las condiciones de vida, la operación del mercado como valor supremo y la intervención estatal simplemente como árbitro, en relación con el cumplimiento de las leyes del mercado. En materia agraria se propone una estrategia dirigida hacia el aumento de la productividad y una mejor distribución de la propiedad de la tierra, que tiene su origen en el pacto de Chicoral y la cual estaba dirigida hacia la disminución tanto del minifundio como del latifundio, en tanto ambas formas de tenencia perjudicaban, de acuerdo con el gobierno, la productividad. Las políticas agrarias durante este gobierno procuraban por reforzar la industrialización a través de las migraciones rurales, las

cuales eran un producto de la implementación de la técnica en el campo y del aumento de la productividad de la tierra a través de una mejor distribución de la misma.

En este sentido, el documento oficial dice textualmente que

Se ha afirmado anteriormente que en la población rural se encuentran la mayoría de los grupos familiares de niveles de vida más bajos y con menor poder de compra, y por consiguiente, sin la importancia que deberían tener en los mercados internos. Así mismo por dedicarse en gran parte a labores poco remunerativas y de baja productividad constituyen un vasto grupo subutilizado de nuestros recursos humanos. Se considera entonces de gran importancia económica –aparte del aspecto de justicia social- elevar sustancialmente sus ingresos mediante una acertada política de incremento en la productividad agrícola coherentemente coordinada con una política urbana de generación masiva de mejores y nuevos empleos.

Así mismo, se hace necesaria la aceleración de los programas tendientes a lograr una mejor distribución de la tenencia de la tierra, todo lo cual deberá contribuir no solamente a aumentar los ingresos reales de los agricultores, sino también a incrementar la producción que se requiere para atender las exigencias de una demanda interna creciente y la que resulta de nuevos mercados internacionales (Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974).

También se demuestra durante este gobierno una preocupación creciente por la ampliación de los mercados internos y externos para los productos agrícolas, a fin de conseguir los recursos necesarios para atender el servicio de la deuda externa que trae aparejada la implementación de políticas que impulsan el desarrollo, además de procurar los recursos que contribuirán a la

ampliación de las importaciones que a su vez permitirán romper los obstáculos que impiden el crecimiento.

Con estas políticas se busca completar el ciclo de la liberalización del mercado, en la medida en que la urbanización e industrialización harán aumentar los recursos que se destinarán a las importaciones de productos provenientes de los países del “primer mundo” y que, como se ha visto, contribuirán a la disminución y casi extinción del sector agropecuario.

### **2.2.2. “Para cerrar la brecha”**

En el cuatrenio 1974 -1978, Alfonso López Michelsen y su plan “Para cerrar la brecha” acude al argumento de que es necesario cerrar las brechas existentes entre lo rural y lo urbano mediante la inversión pública en los sectores donde se concentra la población más pobre.

Durante este período se asume como política sectorial el desarrollo rural, en tanto es un sector que genera más empleos que otros asociados a la industrialización. Así mismo, se manifiesta dentro del plan, que las políticas de desarrollo implementadas en años anteriores, han favorecido en menor medida a los agricultores sin tierra y minifundistas, por lo que se plantea el diseño de una reforma agraria que a través de aumentos en la productividad de la fuerza de trabajo agrícola, mejorará sustancialmente los ingresos de esta población que, de acuerdo con el gobierno, antes se encontraba marginada del proceso de modernización de la economía.

Como fue mencionado en párrafos anteriores, las reformas agrarias impulsadas en los países del sur, buscaban la inclusión en los mercados de los sectores de la agricultura de auto-sostenimiento, es por esto que, esta política internacionalmente aceptada, se refleja en el plan de desarrollo de López, el cual tiene como fin, un aumento de la productividad de los minifundistas y sin tierra, en aras de hacerlos partícipes de las ventajas de la modernización económica. Así pues, se consolida cada vez más el proyecto liberal dictaminado por las políticas internacionales

que después del fin del Bretton Woods, propugnan por cambios en las formas de producción y gestión del trabajo.

En este mismo sentido se buscó durante este período dar apoyo a la agricultura comercial como generadora de empleo y de las divisas requeridas, una vez más, para el desarrollo y el servicio de la deuda que esta conlleva.

A diferencia de gobiernos anteriores, López Michelsen buscó desincentivar la migración rural-urbana, como medida para enfrentar la deficiente capacidad de la industria en materia de generación de empleo. Adicionalmente, los productos agropecuarios durante este período, se concibieron como bienes económicos de consumo masivo, cuyo estrecho mercado debía aumentarse a través del incremento en los niveles de empleo y de recursos de los sectores menos aventajados del agro, es decir que, se propendió porque el mercado, entrara a regular las relaciones agrarias a través de principios como la productividad, el consumo masivo y la efectividad de los mercados. De acuerdo con Astrid Martínez (1986, p. 32), a través de la estrategia DRI (Desarrollo Rural Integrado), se pretendió integrar un sector más amplio de productores al mercado (medianos propietarios) para que, a través del crédito, la asistencia técnica y el mercadeo, se hicieran sujetos del proceso de modernización del campo. Adicionalmente, los campesinos más pobres serían la fuente de mano de obra de la agricultura comercial de exportación y de la agricultura mediana de producción de bienes salario.

Como instrumentos para esta estrategia sectorial se emplearán la investigación y difusión tecnológica, el crédito agropecuario y el estímulo a la creación de asociaciones campesinas que propendan por el mercadeo de los productos.

A riesgo de redundar en los argumentos ya esgrimidos, estos instrumentos tienden a acentuar las estrategias internacionales de liberalización al interior del campo colombiano, en la medida en que están enfocadas primero, en hacer dependiente a la agricultura de insumos y tecnologías

proporcionadas por el mercado internacional; en distanciar los conocimientos agrícolas del campesino corriente; en fomentar sistemas cooperativistas que únicamente sirven a los asociados que poseen la experiencia comercial suficiente y por último en incrementar los costos de la producción y por tanto en hacer depender una pretendida productividad de los instrumentos financieros que también, además de incrementar los costos de producción, pueden incluso generar la expropiación de la tierra y el desplazamiento de los grupos de pequeños agricultores y de minoría étnicas.

La reforestación también se estableció como objetivo en el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978, en la medida en que su implementación permitía la utilización de grandes extensiones que se encontraban subutilizadas y que facilitarían explotaciones de carácter industrial, múltiple y ecológico en cuanto se trata de bosques nativos. Con esta medida se introducen los cultivos de tardío rendimiento agro-industrializados, que han venido reemplazando a los cultivos transitorios.

El pensamiento neoliberal, no tan implícito en el Plan, se caracteriza también por una idea precisa acerca del curso que ha de tomar el desarrollo en países como Colombia. Dejando al libre juego de las fuerzas del mercado la asignación de recursos en la economía, resulta claro que su patrón de especialización y de comercio debe definirse de acuerdo con el principio neoclásico de la ventaja comparativa. La industrialización no puede entonces continuar sobre bases artificiales –protección arancelaria, subsidios, etc. –sino que debe entrar a regir el criterio de la eficiencia (Martínez, 1986, p. 33).

### **2.2.3. “Plan de Integración Social”**

El Plan de Integración Social que fue diseñado durante el período presidencial de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), propone recoger el estado actual del desarrollo del país y proyectarlo

hacia etapas futuras, mediante la descentralización económica y la autonomía regional y el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población colombiana.

A partir de este Plan Nacional de Desarrollo, se estrecha la vinculación entre la planeación y la programación presupuestal, lo anterior con miras a aterrizar presupuestal, fiscal y monetariamente, las políticas públicas planteadas. El presupuesto entra entonces a determinar las acciones sectoriales del Estado, como una forma de condicionar la adquisición de recursos por parte de los organismos multilaterales, al cumplimiento de ciertas metas planteadas por dichos entes.

Turbay Ayala propone, como mecanismo para apoyar la actividad campesina tradicional, ampliar el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el cual fue concebido por el Banco Mundial, para darle una nueva visión integral de desarrollo rural a las áreas minifundistas del país. Las oportunidades de desarrollo, entendidas como la replicación de los modelos establecidos por los denominados países del “primer mundo”, se pretenden proyectar al campo, lo anterior debido a que se considera este sector como fundamental para lograr el mejoramiento del nivel de vida de la población.

En esta medida se insiste en el incremento de la productividad de los recursos empleados en el sector rural; en la búsqueda de la eficiencia y competitividad del sistema de comercialización de los alimentos; en el desarrollo de las potencialidades agroindustriales del país y en el diseño de una política de comercio exterior para aprovechar el mercado internacional de productos e insumos agropecuarios.

En materia de fijación de precios y en concordancia con las políticas internacionales sobre este asunto, se recomienda no establecer controles, en tanto el sector se consideraba para la época suficientemente competitivo y capaz de realizar a través de sus propias leyes, una fijación adecuada de precios. En caso de desabastecimiento de algún alimento, el recurso era acudir al

mercado mundial y a la importación, a través de mejoras en los canales comerciales y medios de comunicación. Esta mejora en los medios de comunicación, más que pensados para las exportaciones de los países emergentes, fueron diseñados para ofrecer una salida del capital excedente con que contaban los países “desarrollados” y para agilizar para estos países la importación de materias primas y medios de subsistencia.

Se consideraba que instituciones como el IDEMA (Instituto de Mercadeo Agropecuario), mediante el monopolio que ostentaba en la importación de alimentos, debía formar existencias reguladoras de productos agropecuarios, a fin de garantizar la seguridad alimentaria del país. Con esta medida se establece una clara diferenciación entre lo que se denominó como seguridad alimentaria y como soberanía alimentaria, la primera, se determinó sería garantizada por el mercado internacional, en tanto comprendía el total abastecimiento de productos de orden agrícola, mientras que la segunda, es decir, la soberanía alimentaria, se relegó a un segundo plano, ya que con el advenimiento de la economía de mercado, no se consideraba necesario que los países se encargaran de producir los productos de la canasta básica de sus ciudadanos, en el medida en que estos requerimientos serían cubiertos a través de las importaciones de los excedentes producidos en otras latitudes. En palabras del propio gobierno, este debía contribuir a la creación de las condiciones necesarias para una mayor libertad del comercio exterior y para un mejor aprovechamiento de las posibilidades que brindan los mercados internos y externos.

La infraestructura y la implantación de tecnología en el campo, constituyeron durante este período las medidas empleadas para lograr los objetivos estructurados. Dichas medidas tendrían por objeto el aumento de la productividad y el mejoramiento de la distribución de los alimentos, los cuales entrarían a ser una mercancía cuya producción y comercialización correría a cargo de la iniciativa privada, la cual se beneficiaría con políticas generales de incentivos, crédito, precios y comercio exterior.

El Estado entonces dejaría el sector agropecuario en manos de los privados (particulares interesados) y actuaría únicamente, a través de políticas económicas, las cuales no estarían enfocadas a beneficiar a los pequeños productores sino a la productividad en sí, en tanto que, dentro de un sistema económico liberalizado, el crédito y el comercio exterior deben responder a las políticas de mercado, es decir, que es necesario contar con la seguridad suficiente de que los beneficiarios de los incentivos lograrán una rentabilidad tal, que a futuro, estarán en capacidad de cubrir, no solo el capital, sino también los intereses que se hubieren generado, además de producir una utilidad que le permita al campesino continuar acumulando capital, objetivo indiscutible del capitalismo y del mantenimiento de la economía global. A los pequeños agricultores no se les subsidiaría excesivamente la tasa de interés, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, es por esto que los créditos debían ser supervisados y complementados con asistencia técnica, mercadeo y promoción de la agroindustria. Esta última se financiaría a través de una línea crediticia que se proponía se gestionara a través del Banco Mundial y con miras a integrar verticalmente la producción, el procesamiento y la distribución de alimentos.

Además de la financiación, destinada a la productividad, como se ha visto, los esfuerzos estatales se dirigirían a la investigación y extensión agropecuaria como una forma de introducir la técnica en el campo y de sujetarla a condiciones del mercado como la eficiencia económica y la eficacia productiva. En esta medida se procuraba por la adecuación de tierras, la cual se consideraba necesario atarla a una estrategia integral de crédito, infraestructura vial y energética, servicios de mercadeo, investigación y transferencia de tecnología. Adicionalmente, todas las estrategias anteriores podían verse complementadas por acciones de reforma agraria en los distritos de riego.



De lo anterior, puede deducirse que durante el período presidencial de Turbay Ayala se recurrió a la utilización de todas las estrategias que la globalización entiende como necesarias para una modernización del campo con fines productivos, puesto que, se introduce la agricultura de subsistencia al sistema de mercado a través de eventuales reformas agrarias, se recurre a la tecnología para incrementar la dependencia del agricultor del mercado de fertilizantes, se intensifica la construcción de infraestructura que permite mejorar la circulación de las mercancías agropecuarias y se da un empuje al comercio exterior con miras a buscar garantizar los recursos necesarios para que el gobierno pueda cumplir con los compromisos internacionales asumidos a través de créditos condicionados por la banca multilateral.

#### **2.2.4. “Cambio con Equidad”**

Más tarde, Belisario Betancur buscó un “Cambio con Equidad”, a través de la afirmación de la identidad cultural y de una nueva expedición botánica, la cual se encargaría de que se entendiera el pasado y se proyectara al país hacia el futuro, a través del descubrimiento de los recursos naturales que yacían escondidos.

Al igual que en el Gobierno anterior, los recursos gubernamentales se enfocarían en la investigación agropecuaria, la transferencia de tecnología hacia el sector, a través del PLANTRA (Plan Nacional de Transferencia de Tecnología), la capacitación técnica del talento humano dedicado a la producción agropecuaria, la adecuación de tierras y la promoción de las exportaciones como mecanismo para aumentar las divisas. Además, se recurriría a los esquemas de la contratación del desarrollo para que tanto el sector público como el privado, concurrieran al desarrollo de actividades de interés común. De otro lado, este Plan Nacional de Desarrollo innovaría en cuanto propendería por la ampliación de la frontera agrícola y ganadera como medida para hacer decrecer las migraciones del campo hacia la ciudad y estabilizar el crecimiento económico.

Se adujo que la promoción de la migración del campo a la ciudad había tenido origen en la presión por la tierra, por lo que era necesario morigerar este efecto a través de la ampliación de la frontera agropecuaria y el aumento de la calidad de vida de la población campesina. Se buscaría en esta medida, la puesta en producción de las tierras sub-explotadas a través de instrumentos fiscales (renta presuntiva), que permitieran a la sociedad reclamar el costo de oportunidad del recurso sub-explotado, estos instrumentos se aplicarían gradualmente, de acuerdo a como resultara evaluada la eficacia de su aplicación. Dichas reformas se pondrían en marcha especialmente en zonas donde prevalecieran grandes explotaciones ganaderas que estuvieran próximas a mercados terminales, así como en áreas de rehabilitación o de indígenas.

La colonización deberá incorporar la población indígena local al proceso de desarrollo, antes que desplazarla. A este respecto, el INCORA reforzará su acción de creación y saneamiento de resguardos y reservas indígenas en zonas de colonización y en general en la Orinoquía y la Amazonia (Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986)

Así pues, en este gobierno, explícitamente se habla de los territorios indígenas como zonas que deben ser puestas a producir con la eficiencia y efectividad que reclama el tan anhelado desarrollo agropecuario, sin que se haga alusión en ningún momento a la cosmovisión indígena, a su arraigo a la tierra desde una perspectiva de derechos humanos y sin que mucho menos, se propenda por consultar sus intereses sobre el valor de la tierra en términos económicos y no ya en términos del valor de uso de la misma.

En materia estructural, el enfoque de este Plan de Desarrollo propende por, el aumento de la producción, la reducción de costos y la dinamización de la demanda. Lo que evidencia una estructura económica netamente de mercado, en la medida en que se busca maximizar los

recursos empleados en la producción, con el fin de crear unos excedentes que se capitalizarán, en tanto sean puestos en el mercado para suplir las necesidades cuyo cubrimiento demanda la población. Para estos fines, los esfuerzos se enfocarían en la proporción de insumos de bajos costos y alta calidad a través de la importación de los mismos, en especial en lo relativo a fertilizantes, semillas mejoradas, maquinaria, agroquímicos y biológicos. La importación de estos productos tendría como fin regular los precios internos.

Durante el período 1982 – 1986 se refuerza el enfoque ideológico predominante a nivel mundial para la época, en la medida en que se presenciaba el declive de los Estados – Nación y en consecuencia, el renacimiento de la preocupación por lo rural como un aspecto fundamental de las políticas de globalización de los mercados. Al respecto menciona Philip McMichael (1998, p. 10) que

En efecto, esta forma de agricultura industrial se convirtió en modelo del desarrollo agrícola en el siglo XX, primero en Europa y luego en el mundo poscolonial. Este modelo es importante porque requirió insumos externos constantes que el mercado proporcionaba, ya sea de orden tecnológico como petróleo, fertilizantes químicos, semillas híbridas, maquinaria, plaguicidas, etcétera, o bien productos agrícolas especializados como trigo y soya para abastecer al nuevo subsector de ganadería intensiva, por ejemplo. En lo nacional, ese modelo fue vehículo de la integración de la industria y la agricultura; asimismo, fomentó la prosperidad que se ha denominado economía nacional “fordista-Keynesiana”. En el ámbito transnacional, las grandes agroindustrias coordinaron el intercambio de dichos insumos entre los países, que se basó en los acuerdos de la postguerra en Europa y Asia Oriental, cuya reconstrucción dependía del comercio y los créditos a la exportación de los Estados Unidos. El complejo

agroindustrial estaba, pues, organizado nacionalmente, pero internacionalmente abastecido.

### **2.2.5. “Plan de Economía Social”**

Entre 1986 y 1990, Virgilio Barco planteó un Plan de Desarrollo de Economía Social que buscaba erradicar la pobreza del campo y mejorar las condiciones de producción y comercialización de este sector. Las acciones públicas se orientaron en consecuencia, al igual que en la mayoría de gobiernos ya analizados, por aumentar la calidad y cantidad de la producción a través de transferencias de tierras, recursos financieros, tecnológicos y remoción de obstáculos para la comercialización de los productos.

La seguridad alimentaria ocupó un papel preponderante durante este cuatrienio, buscándose su consecución a través de la mejoría en las condiciones de oferta y demanda de los productos agropecuarios. La oferta adecuada se alcanzaría con el cumplimiento de las reglas de un mercado libre que propende por la reducción de los costos de producción y el establecimiento de canales adecuados de comercialización; mientras que la demanda se procuraría a través de la estabilidad de precios y el incremento de los ingresos reales de las familias. Pero ¿cómo aumentar los ingresos reales campesinos sin afectar con ello la reducción de los costos de producción tan intensamente buscada?, la respuesta a ello se obtuvo con la propuesta de extender el mercado más allá de los confines de la propia nación, incrementando para ello la explotación del suelo, por medio de instrumentos económicos y sociales como la titulación de tierras en las zonas de colonización.

También se establecieron como prioridades al igual que en los planes de desarrollo ya vistos, la inversión en infraestructura básica relacionada con la adecuación de tierras y el mejoramiento

de las vías de comunicación<sup>11</sup>, la transferencia de tecnología, la mejora en la productividad y los planes de acceso al crédito y a los insumos de bajo costo. Se impuso el régimen de libre importación de las materias primas para fabricar insumos agropecuarios, se liberaron los precios de los plaguicidas y se dio vía libre a la importación de maquinaria agrícola usada que se adaptara a las características agroeconómicas del sector. Así mismo, a través del crédito, se buscó fomentar la intermediación en las relaciones entre el campo y la ciudad, es decir que se propugnó porque fueran terceros ajenos al campo quienes se encargaran de realizar la comercialización de los productos agrícolas en las ciudades, encareciéndose con ello los productos de la canasta básica y disminuyéndose la renta de los campesinos. Esta política sectorial tenía como propósito corregir la estacionalidad tanto en la producción de bienes agropecuarios, así como en la fijación de precios y la comercialización de los mismos, pero pone de manifiesto la existencia de una inmensa contradicción en la política gubernamental, la cual es un producto común de las economías de mercado que buscan la especialización en el desarrollo de las actividades productivas, ya que si bien se plantea como objetivo el aumento de los recursos de los campesinos, a través de los incrementos de la productividad y la aplicación de nuevas tecnologías, también se acentúan los esfuerzos por buscar la creación de otros negocios relacionados con el campo como la tercerización, a través de los comercializadores. Así pues, al dejar los campesinos de ser quienes se encargan de la distribución y venta de sus productos, entran terceros al mercado que, impulsados por las propias acciones gubernamentales y por el ánimo de lucro que les es propio, buscan maximizar su rentabilidad sobre la base de la disminución de la rentabilidad que deben obtener los campesinos.

---

<sup>11</sup> Se propone impulsar un sistema intermodal de transporte a granel por el corredor del río Magdalena; mejorar los puertos marítimos y fluviales; construir y mejorar las carreteras y vías de penetración, especialmente en las áreas del Plan Nacional de Rehabilitación.

Este círculo vicioso que tiene su origen en la libertad económica y que se sustenta en las políticas planificadoras asumidas por los diversos gobiernos colombianos, ha sido una dura consecuencia que han tenido que asumir el campo colombiano y en general el campo de aquellos países inmersos en la globalización.

Adicionalmente, como resultado de una reforma a las normas sobre reforma agraria, el Presidente Barco Vargas propuso la agilización de los trámites para la adquisición y adjudicación de tierras y la titulación de baldíos nacionales a personas naturales que no necesariamente debían ser ocupantes de los mismos predios. En esta medida, se buscó que la reforma agraria, como una respuesta a la presión popular por el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos<sup>12</sup>, se constituyera en el instrumento para dar impulso a la agroindustria, ya que se buscó que cumpliera con la función de polarizar la discusión entre el desarrollo agrícola y la extensión de la propiedad necesaria para alcanzar este desarrollo, es decir que, al introducir a la agricultura de subsistencia en la dinámica comercial a través de la reforma agraria y sus condicionamientos económicos para la adquisición de la propiedad sobre la tierra, se podría demostrar con hechos la poca capacidad que tenían los minifundios para producir réditos económicos, y por lo tanto, se podría crear la necesidad de introducir el sistema de grandes explotaciones como un modelo mejor diseñado para enfrentar los retos planteados por el mercado mundial. En esta medida, la reforma agraria antes que favorecer la distribución de la tierra, tuvo el efecto contrario de propiciar su acumulación, a fin de que se instalara la agroindustria como modelo económico para el campo.

#### **2.2.6. “La Revolución Pacífica”**

---

<sup>12</sup> Se dio prioridad a las zonas incluidas en el plan nacional de rehabilitación, a las zonas que presentaran conflictos sociales manifiestos y a las zonas que mostraran condiciones de estancamiento y atraso que pudieran hacer crisis a mediano plazo.

En el período 1990-1994, César Gaviria Trujillo entra al poder y propone una “Revolución Pacífica”, la cual inicia a través de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y la posterior aprobación de una nueva Constitución, la cual en palabras de Edgar Novoa (2008, p. 62)

Consolida los incipientes avances que se venían realizando para una transformación institucional, a la medida de las nuevas necesidades económicas. La nueva Constitución consagra elementos esenciales para apoyar el nuevo modelo de crecimiento económico: elevar a norma constitucional la apertura económica e integración regional (artículos 226 y 227); se propone la creación de zonas de libre comercio (artículo 333); el manejo monetario, pieza central de la propuesta neoliberal, se centraliza en cabeza del Banco de la República (artículos 371 y ss); se consagra la privatización (artículos 48, 336, 355 y 365) y se refuerzan las potestades presidenciales respecto de los Estados de excepción, la planeación económica y la decisión sobre el gasto público (artículo 189). También se propuso un mecanismo idóneo para la reorganización político-institucional, al otorgar al presidente facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o reestructurar entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta (artículo 20 transitorio), con lo cual se abre la posibilidad de privatizar las pocas empresas industriales y comerciales del Estado y los servicios públicos.

El Plan de Desarrollo de este período aludía al desarrollo económico como meta, meta esta que sería alcanzada dando mayor participación a los ciudadanos en la vida económica y política del país y limitando el intervencionismo del Estado en asuntos ajenos a la educación, la salud, la justicia y la seguridad ciudadana.

En materia agrícola se propone la adecuación de tierras como mecanismo para elevar la productividad, propiciar el comercio interno y externo de diversos productos agropecuarios y evitar daños ambientales. Esta adecuación se pretendía circunscribir a la inversión en riego y su finalidad era permitir la ampliación de la frontera agrícola; ayudar a la utilización intensiva de la superficie y propiciar la utilización de variedades e insumos denominados como modernos. Los efectos esperados eran un aumento en el empleo y en los ingresos de los productores, la estabilización de los precios de los alimentos básicos y la disminución de los efectos de las heladas sobre los cultivos.

De otro lado, pero igualmente animados por el crecimiento global de la economía, se buscó instaurar un sistema de ciencia y tecnología agropecuaria para desarrollar insumos agropecuarios artificiales, técnicas de pos-cosecha, procesamiento agroindustrial, biotecnología, control integrado de plagas y enfermedades y nuevos sistemas de producción.

Así mismo, se introduce el concepto de gestión ambiental dentro del sector agropecuario como un mecanismo para desincentivar la colonización, proteger los recursos hídricos y del suelo y estimular el uso intensivo de la tierra a través de agroindustrias como las industrias agroforestales. La globalización económica, se convierte también en una globalización ecológica que advierte así el gobierno, y que está destinada a interpretar una limitante natural a la expansión económica global, es por esto que el costo ecológico entra a ser un factor fundamental a tenerse en cuenta a la hora de evitar que se continúe con la expansión de los mercados globales en términos económicos y del capitalismo en términos ideológicos.

Para esta época llama la atención que el gobierno hablara de una relativa escasez de suelos con vocación agropecuaria, sobre todo, si se tiene en cuenta que recientemente se había procurado por un proceso de colonización controlada para evitar la migración del campo a la ciudad. Debe



tenerse en cuenta que esta relativa escasez de suelo la refería el gobierno en términos de territorios mecanizables con tecnología moderna, es decir que, hacía depender la disponibilidad de suelo de la posibilidad de introducir un tratamiento mecánico para el cultivo del mismo. Estas aseveraciones pueden enmarcarse, al igual que muchas otras que ya se han analizado, dentro del sistema de internacionalización de la economía que se consolida en este período presidencial, en el entendido de que la tierra al constituirse en un bien comercializable y potencializador de ganancias, termina por convertirse en un bien cada vez más escaso y costoso, más aún cuando su disponibilidad se hace depender de la introducción de los adelantos tecnológicos más que del potencial de su uso a través del trabajo del hombre.

Durante este período, los cultivos se empiezan a clasificar en las categorías de transitorios y permanentes, los primeros, propios de zonas no tropicales, se desincentivan por su baja productividad según los estándares internacionales; por el contrario los segundos, se promueven con el fin de aprovechar las ventajas comparativas y competitivas. Esta situación corresponde a la materialización de la división del trabajo agrícola acordada en la Ronda de Uruguay y de la cual ya se ha hecho mención.

### **2.2.7. “El Salto Social”**

Ernesto Samper Pizano pretendió en aplicación de las nuevas normas constitucionales, que su Plan de Desarrollo, el “Salto Social”, se convirtiera en la primera ley de la República que consagrara un modelo alternativo de desarrollo. El sector agropecuario dentro de este modelo de desarrollo, tendría un espacio presupuestal importante, ya que las inversiones públicas pasarían del 0.7% al 1.1% del Producto Interno Bruto y estarían destinadas a las ya conocidas políticas de adecuación de tierras, capitalización rural, comercialización y sanidad agropecuaria, desarrollo rural campesino, desarrollo tecnológico agropecuario y mejoramiento de las condiciones sociales de los campesinos.

La nueva normativa constitucional, también inspiró el tratamiento que se daría a la diversidad étnica y cultural de la nación dentro del Plan Nacional de Desarrollo, es por esto que se estableció como objetivo, el que los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y los raizales fueran articulados a la vida nacional a través de la legalización de sus tierras y territorios y de su vinculación a los grandes proyectos de desarrollo social y económico. Una vez más, puede verse que las políticas que rigen el desarrollo en países del “Tercer Mundo” buscan la integración absoluta de estos a la economía de mercado, es por esto que durante el período presidencial de Samper Pizano, además de la integración de los pequeños agricultores a la economía liberalizada que ya se había iniciado años atrás, se empieza a hablar de la integración al desarrollo y a la economía de la minorías étnicas del país, a través del establecimiento de espacios y sistemas de relación intercultural con la sociedad nacional, regional y local.

En materia territorial, se condicionó la conformación de las entidades territoriales indígenas como nuevas divisiones político-administrativas, a los parámetros que se establecieran en una Ley orgánica de ordenamiento territorial expedida por el Congreso de mayoría mestiza. Así mismo, se buscó que, a través de la misma ley, se regulara el régimen de organización y funcionamiento de dichas entidades y su articulación con otras formas territoriales y niveles de gobierno. El saneamiento de los resguardos, se pretendía realizar mediante la adquisición de las mejoras situadas dentro de sus territorios y la compra de otras tierras o asignación de baldíos. En este punto cabe recordar que la producción capitalista se basa en la seguridad de la propiedad, es por esto que se establecen planes gubernamentales para que las minorías étnicas se asienten sobre territorios circunscritos a la sólidamente fundada propiedad privada, la cual entrará a reemplazar la concepción indígena y afrocolombiana sobre la propiedad comunitaria de la tierra, en la

medida en que la titulación se convierte en un requisito sine qua non para el reconocimiento de la existencia de dichas comunidades.

Esta titulación se complementó con acciones denominadas como de desarrollo rural, las cuales se buscaban implementar a través de la asistencia técnica, los planes de desarrollo rural integrado y el establecimiento de líneas crediticias por el Fondo Agropecuario de Garantías.

Así mismo, en materia de financiación, se insta a las comunidades a elaborar proyectos prioritarios con miras a acceder a recursos a través del sistema nacional de cofinanciación, el cual implica por supuesto, que la respectiva entidad territorial (indígena en este caso), aporte una contrapartida que entraría a sumarse a la designada por el Gobierno Nacional. Este desembolso estaría por tanto condicionado al cumplimiento de los parámetros definidos por el ejecutivo, lo cual, además de contribuir a sumergir a las minorías étnicas en el sistema económico imperante en el país, en la medida en que deben ser autosuficientes económicamente para proporcionar la contrapartida exigida; condiciona sus proyectos de vida a la visión “desarrollista” y centralista dominante para la época.

El Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales se constituye en una herramienta para condicionar el aprovechamiento de los recursos forestales al interior de las comunidades afrocolombianas, estableciendo así un esquema de concesiones y permisos para tal fin. El aprovechamiento sostenible cambia la mentalidad del uso tradicional de los bosques por parte de las comunidades negras, llevándolo hacia un concepto de aprovechamiento económico que, sin duda se encuentra en consonancia con el desarrollo capitalista de la liberalización económica. En esta medida se urge por la implementación de tecnologías limpias e integrales en las actividades productivas y por el empleo productivo para recuperar áreas degradadas.

De otro lado, se consideró la pobreza de los pequeños productores agrícolas como un factor con consecuencias perversas sobre la economía nacional, por lo que el Plan buscó apoyar el

acceso de esta población a los recursos productivos y de capital. En este período ya se había consolidado la pequeña propiedad rural como un factor económico más dentro del desarrollo agropecuario, es por esto que se refuerzan las medidas crediticias y de incremento de la productividad que, de acuerdo con el Plan, conducirían a satisfacer las necesidades básicas de los campesinos y a retener excedentes para ampliar la producción como objetivo principal dentro de la producción de mercado.

La tierra es considerada un factor de producción que debe dinamizarse a través de programas de reforma agraria aplicables sobre terrenos diversos a los comerciales. Se buscó con dichos programas, redistribuir un millón de hectáreas a setenta mil familias, subsidiando el 70% del valor comercial del predio y otorgando créditos de largo plazo por el 30% restante. Las inmobiliarias rurales privadas serían las encargadas de ejecutar los proyectos de compra, parcelación y adecuación de las tierras, como intermediarios con ánimo de lucro que gestionarían los recursos estatales para la adquisición de los terrenos.

A semejanza del gobierno anterior, éste establece una política de interrupción o disminución de las acciones de colonización, la cual estaba orientada a procurar un desarrollo sostenible en términos ecológicos y económicos. En este sentido se da prioridad a la creación en las zonas de frontera agrícola, de Zonas de Reserva Campesina (Ley 160 de 1994), las cuales tendrían como objetivo consolidar y estabilizar económicamente a los colonos para impedir la ampliación de sus actividades hacia otras zonas ecológicamente inestables.

Por su parte, la política de Modernización Agropecuaria y Rural adoptada por Ernesto Samper Pizano, aunque indica ser una estrategia inusual en el medio colombiano, no es más que una reafirmación de las políticas de mercado implantadas a través de diversos mecanismos desde la terminación de la segunda guerra mundial, en tanto las grandes explotaciones que se impulsan con dicha política, constituyen el modo de producción más elevado de que sea capaz la

agricultura moderna, puesto que lo esencial se constituye bajo los parámetros de producir a bajo costo, extraer una mayor utilidad de los productos obtenidos, simplificar la administración y, por tanto, llegar a utilizar mejor los medios disponibles (Kautsky, 1899, p. 183). Lo anterior puede corroborarse en los principios que se establecieron como fundamentales al interior de la citada Política de Modernización Agropecuaria y Rural:

La producción debe estar orientada por el mercado, antes que por la vocación natural del suelo; 2. Debe favorecerse la especialización y la escala; 3. Las actividades agropecuarias deben ser concebidas como parte integral del sistema agroindustrial que conforma sus cadenas de agregación de valor; 4. Debe impulsarse una estructura agro-empresarial cada vez más integrada vertical y horizontalmente, dando prioridad a la integración de los agricultores hacia adelante en las cadenas de valor, para estar en mejores condiciones de aumentar la eficiencia y controlar los procesos de mercado (Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998).

La dinámica agroindustrial en la producción de alimentos que se desprende de las políticas atrás descritas, busca reemplazar la producción de alimentos básicos por cultivos no alimenticios como pastos, azúcar, café y aceites, en la medida en que los países de “La cesta del Pan” serán, de acuerdo con la división del trabajo agrícola acordada internacionalmente, los encargados de suministrar dichos productos básicos al mercado internacional. Se desplazan así los cultivos alimentarios de la canasta familiar por cultivos comerciales que se encargarán de abastecer a los países del norte y a las clases nacionales acomodadas, de los bienes necesarios para el consumo o para la posterior transformación y agregación de valor. Para Philip McMichael (1998, p. 14), la agro-industrialización del campo es una consecuencia del desarrollismo que encarna los principios contradictorios de reproducción y sustitución; reproducción del modelo metropolitano

y sustitución de productos agropecuarios básicos por productos forrajeros o “no tradicionales” de alto valor, que a la postre refuerzan la dependencia alimentaria del Sur.

Así las cosas, las políticas públicas se orientaron entonces a promover la coexistencia de la pequeña y gran propiedad fundiaria, pero ¿cuál fue la razón para que desde la perspectiva de la globalización esta hubiese sido una política digna de implementarse?, la respuesta la podemos encontrar ya desde 1899 cuando Kautsky afirmaba que

La existencia del campesino rico es ausplicable ante todo por razones políticas, desde que es él y no el pequeño campesino, el más sólido baluarte de la propiedad privada: desde este punto de vista su hacienda es muy superior a la del pequeño campesino. Pero de éste se precisa también porque es el mejor abastecedor de fuerza de trabajo. Allí donde la gran explotación elimina en medida excesiva a la pequeña, los políticos conservadores y los grandes propietarios terratenientes más sagaces se esfuerzan en aumentar el número de las pequeñas haciendas con medidas de carácter político general y de índole privada (Kautsky, 1899, p. 194).

### **2.2.8. “Cambio para construir la paz”**

En 1998, Andrés Pastrana Arango sube al poder y propone un “Cambio para Construir la Paz”, que parte de la base de que el conflicto armado ha sido un factor crucial en la incapacidad de construir el desarrollo, a través de un modelo social asistencialista. La globalización como fenómeno que agudiza la interdependencia entre lo rural, urbano e internacional, lleva a que durante este período se mire al campo como una estructura fundamental no solo en la producción de bienes competitivos y dinamización de la economía, sino también en la construcción de la paz. Se habla de viabilizar económicamente la reforma agraria y de dejar que el Estado intervenga únicamente en ámbitos como la seguridad y la administración de justicia. Lógicamente, se propendía por la reducción del tamaño del Estado en materia agropecuaria, en esta medida, se

propugnaba por el re-direccionamiento de las instituciones del campo hacia una disminución de personal, descentralización de funciones y especialización de los objetivos de política pública cubiertos por las mismas.

En virtud de la volatilidad del mercado internacional y de los desequilibrios de la economía colombiana, consideró el gobierno de la época, podían existir fuertes ajustes cambiarios que, debido a la elevada importación de alimentos pondrían en riesgo las metas de inflación y por tanto el bienestar de los sectores de la población de menores ingresos. En esta medida y como paliativo a la situación antes descrita, se propende dentro del Plan de Desarrollo por la reactivación de la producción interna de alimentos básicos en condiciones competitivas, a través de la investigación agrícola y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias. Así pues, aunque se advierte por el ejecutivo, una de las principales consecuencias negativas de la globalización sobre el bienestar de la población de los países en “vías de desarrollo”, se trata de remediar o mitigar sus consecuencias a través de la continuidad de las medidas liberalizadoras, es decir que frente a los efectos nocivos de la globalización, se propone contradictoriamente extender sus resultados por medio del apoyo gubernamental (subsidios y exenciones) a iniciativas empresariales privadas para el campo, las cuales redundarán en el aumento de la competitividad, volumen de la producción y de las exportaciones y la supuesta generación de riqueza en el contexto rural.

En este sentido se anuncia la consonancia de las políticas agropecuarias con los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio, los Convenios Internacionales suscritos por Colombia y las tendencias generales del mercado mundial agropecuario, bajo la salvedad de que se protegerán algunos sectores hasta tanto opere el ajuste de su estructura productiva al libre mercado. Los proyectos productivos novedosos que incluyan el aprovechamiento de la biodiversidad y la asociación entre pequeños y grandes productores serán promovidas

igualmente, lo que denota, como se explicó en párrafos anteriores, la consolidación del sistema de libre mercado, en la medida en que la provisión de mano de obra a las agro-industrias de tardío rendimiento, proviene de los pequeños campesinos, quienes frente a la necesidad de proveerse ocupaciones accesorias para cubrir el total de las necesidades que impone el sistema promovido desde la visión del capital, deben recurrir al abandono de la agricultura autosuficiente.

Así mismo, durante este período se intensifican los nexos entre el comercializador e inversionista urbano y el productor agropecuario, a través de instrumentos como la agricultura por contrato, compra anticipada de cosechas, operaciones de venta con pacto de recompra, repos, operaciones con títulos o instrumentos financieros y contratos a futuro. El capital financiero, a través de los citados instrumentos, se hace presente como factor determinante del circuito capitalista impuesto a través de la liberalización de la economía alimentaria del mundo.

De otro lado, el soft law, característico también de la era de la globalización, hace presencia a través de la imposición en el campo de normas técnicas y sistemas de calidad, los cuales instruirán la estructura comercial para los productos alimenticios. La autorregulación entra entonces a asumir fines públicos, en la medida en que determina las condiciones de producción y comercialización que deberán cumplir los productores de alimentos; en este sentido, el Estado pretende proteger a los usuarios y consumidores mediante la aceptación de normas de derecho reflexivo que son desarrolladas en instancias internacionales.

Las reservas campesinas que tuvieron su origen en 1994, serán empleadas como mecanismo para apaciguar el conflicto armado en aquellas zonas donde se encuentren instauradas economías ilícitas, es por esto que las tierras que suministre el Estado a estas estructuras agrarias, provendrán de la extinción de dominio que opere sobre bienes inmuebles de procedencia ilícita. Esta estrategia se encamina entonces a intervenir el conflicto de origen político, mediante instrumentos económicos de redistribución de la riqueza en las zonas de alta conflictividad del



país, lo que a la postre únicamente contribuirá a la exacerbación de la violencia contra los campesinos y al incremento de la presión por la tierra en estas zonas de por sí conflictivas.

En materia de minorías étnicas, el Gobierno de Andrés Pastrana parte de la necesidad de construir el concepto de territorio afrocolombiano, cuando dicho asunto ya había sido abordado por la Ley 70 de 1993. Igualmente establece que dentro de dicho concepto de territorio que está por construirse, deberán consolidarse actividades productivas que respeten la biodiversidad y los ecosistemas frágiles. La titulación colectiva es diseñada como un proceso continuo que en caso de no poderse concretar, dará lugar a la puesta en marcha de un programa especial de adquisición y dotación de tierras. En este sentido, se abre la posibilidad de que los afrocolombianos no puedan ser beneficiarios de las tierras que han poseído ancestralmente, sino que sean reubicados en tierras alejadas de sus prácticas ancestrales y donde el gobierno considere, sea viable su reubicación.

Los territorios indígenas por su parte, se considera han entrado en conflicto de derechos e intereses con las áreas de manejo especial, reservas forestales y macro-proyectos viales y de exploración y explotación de recursos naturales, lo que supone, debe entrarse a armonizar a través de órganos como la Comisión Nacional de Territorios o de instrumentos como la consulta previa y la reglamentación sobre el acceso a los recursos genéticos y a la biodiversidad de los territorios indígenas. Se da así valor de mercancía al territorio y a la biodiversidad en él contenida y se cambia, como se ha reiterado a lo largo de este escrito, el valor de uso por el valor comercial de la tierra, que es necesario dentro del concepto de liberalización de mercados.

### **2.2.9. “Hacia un Estado Comunitario”**

“Hacia un Estado Comunitario”, fue la denominación que Álvaro Uribe Vélez le dio a su Plan Nacional de Desarrollo para el período 2002-2006, en él, partió del concepto de seguridad alimentaria como un reto que conlleva, en función de las necesidades regionales, étnicas y

culturales, el apoyo a los cultivos de pan-coger y a la economía campesina. Este reto, de acuerdo con el plan, debe ser asumido a través de sistemas de financiamiento, servicios tecnológicos, fumigaciones con ultralivianos y el apoyo a cooperativas y asociaciones de productores. Adicionalmente se consideró, debía buscarse que instituciones de carácter multilateral como el Programa Mundial de Alimentos, compraran las cosechas de los pequeños campesinos.

En este aspecto cabe recordar que la seguridad alimentaria es un concepto diverso a la soberanía alimentaria, en tanto con la primera se pretende garantizar la oferta permanente de alimentos, a través de las políticas de libre mercado, mientras que con la segunda se busca que los Estados Soberanos puedan abastecer por sí mismos y en forma permanente, las necesidades alimentarias de sus ciudadanos. En este sentido, el secretario de Agricultura de los Estados Unidos, John Block, en 1986 dijo:

El esfuerzo de algunos países en desarrollo para ser más autosuficientes en materia de alimentos puede estar evocando una época pasada. Estos países deberían ahorrar dinero importando más alimentos de la Unión Americana (...). Los Estados Unidos han utilizado al Banco Mundial para apoyar esta política, y han llegado al punto de hacer del desmantelamiento de los programas de apoyo a la agricultura una condición del crédito, como en el caso del apoyo a Marruecos a sus productores de granos. (Block ctd. En: McMichael, 1998, p.19)

El Estado Colombiano, como ya lo venía haciendo hace varios años, apuesta una vez más por una agricultura comercial inserta en los mercados globales, los cuales serán los encargados de abastecer las necesidades de nutrientes de la población colombiana. Como resultado de este proceso, se empieza una búsqueda por encontrar un valor agregado para los productos agrícolas, el cual, considera el ejecutivo, debe hallarse a través de la integración en cadenas productivas de productores y empresarios, especialmente en bienes como el caucho, el algodón, la palma de

aceite, el maíz-soya, la yuca industrial, la madera, el cacao, la horti-fruticultura y los productos silvo-pastoriles. Los productores medianos y pequeños deben recurrir entonces a integrarse económicamente con empresarios, quienes, además de recibir un subsidio integral que incluye no solo el valor de la tierra sino también de las inversiones complementarias, serán los encargados de aprovechar las ventajas del mercado para comercializar los productos agrícolas que, dicho sea de paso, por su naturaleza, corresponden a aquellos bienes que, de acuerdo con la Ronda de Uruguay, son los que deben cultivar y comercializar los países en “vías de desarrollo”.

La realpolitik detrás de esta adhesión a la ortodoxia económica ejemplifica la coincidencia de los intereses del Estado y de las principales empresas del “poder verde” estadounidense (Revel y Riboud, 1986; McMichael, 1994). El proyecto de este poder surgió de la confluencia de una crisis de rentabilidad de la agricultura en la Unión Americana de finales del decenio de 1960 (E Janvry, 1981: 177, una estrategia agroexportadora recomendada en el Informe Williams al presidente Nixon en 1971. Ese informe incluía un plan para reorganizar a la agricultura mundial, recomendaba explícitamente una división del trabajo agrícola mundial en la que el Tercer Mundo se especializaría en los cultivos que requieren mano de obra intensiva como la fruta, las hortalizas y el azúcar, con el objeto de financiar su balanza de pagos y los Estados Unidos a su vez suministrarían a estas regiones granos más baratos (Janvry 198: 179). En consecuencia, los Estados Unidos dejaron de conceder franquicias a las exportaciones de alimentos para propiciar las relaciones estrictamente comerciales, de tal manera que en 1980 acaparaban cerca de 60% del comercio mundial de granos, en plena expansión. (McMichael, 1998, p. 18)

Así mismo, también se otorga valor a las mini-cadenas productivas, en la medida en que permiten aprovechar nichos especializados del mercado. Estos nichos especializados, en atención a la diferenciación que caracteriza a la globalización, son parte de la restructuración de la economía, el trabajo y la inversión a nivel internacional. Es por esto que la ruralidad se aborda no solo desde la perspectiva de las prácticas agropecuarias, sino también desde la interrelación del agro con las ciudades y el impacto de estas relaciones en torno al ambiente, el desarrollo, el ordenamiento territorial, etc. Se alude a la razonabilidad como una justa medida para la protección de la producción nacional, pero sin dejar de lado el libre comercio, las entidades multilaterales, la seguridad alimentaria y la promoción de las actividades exportadoras.

A diferencia de los grandes productores, a los pequeños no se les otorgaba el subsidio integral, que comprendía, como ya se ha mencionado, el valor de la tierra, del capital fijo, la adecuación predial, la capacitación, la asistencia técnica y la comercialización. A estos pequeños productores se les asignaban, hasta por un término de cinco (5) años, terrenos objeto de reforma agraria, mediante un contrato de asignación o tenencia provisional, que podría convertirse en propiedad real en la medida en que se acreditara el establecimiento de empresas agropecuarias competitivas.

Es por esto que dentro del plan se consideraba que los pequeños campesinos no requerían ser titulares de la tierra, para alcanzar los niveles económicos de eficiencia que imponen los mercados, y es en esta medida que se proyectó dar impulso a programas de arrendamiento sobre parcelas productivas. Así pues la tenencia de la tierra como derecho, se deja de lado, para entrar a privilegiarse la actividad productiva en sí, lo que a la postre redundará en el aumento de la concentración de la propiedad, en la medida en que los grandes propietarios se hacen más proclives a agrandar indefinidamente sus terrenos, en tanto existan más arrendatarios que les permitan extraer el mayor beneficio económico posible y con la menor carga de trabajo en relación con la explotación agrícola.

En este aspecto, para Edgar Novoa (2008, p. 77) quien cita a Jesús Antonio Bejarano, durante este período presidencial,

Se acentúa la desagrarización desde la perspectiva de las personas empleadas, se consolida la empresa agraria que supone sustituir la imagen de la tierra como patrimonio por la tierra como capital que debe valorizarse, se acrecienta la dependencia de la actividad económica agrícola de las empresas industriales y de distribución, se acentúa la especialización territorial en función de la existencia de ventajas competitivas, y, en fin, el mundo rural y las actividades agrarias se disocian de forma creciente. (Bejarano ctd. En: Novoa, 2008, p. 77)

Los esquemas asociativos también aparecen en el proyecto de desarrollo de Álvaro Uribe Vélez como una forma elevada de administración para el agro, en la medida en que permiten economías de escala, reducción de costos, mejoramiento de la calidad de los productos, incremento de la producción y comercialización efectiva. Es así como las cooperativas son un sub-producto del sistema de explotación capitalista de la tierra, en el entendido de que surgen con ocasión de la diferenciación que este sistema económico induce, entre grandes propietarios y campesinos asalariados. Una vez han surgido los campesinos o bien sin tierra o con pequeñas explotaciones, es que emerge la necesidad para estos de agruparse a fin de obtener réditos similares a los de las grandes explotaciones agropecuarias. No obstante lo anterior, muchas veces estas asociaciones campesinas tienden al fracaso, debido a la ausencia de competencias técnicas y administrativas de los asociados, para emprender la administración que demanda este tipo de entidades.

Por su parte en materia indígena, se realiza un diagnóstico de las condiciones en las que se encuentran las comunidades étnicas, para concluir que padecen de las mismas dificultades del pequeño campesino, especialmente en lo relativo a la violencia, el desplazamiento, insuficiencia de crédito, aislamiento, entre otros. Con el anterior diagnóstico, se equipara entonces el sistema productivo de los pequeños campesinos con la explotación de la tierra realizada por los indígenas, lo que no hace más que dar cuenta de que para el ejecutivo, el valor de la tierra no puede darse en términos diversos a los económicos planteados por el libre mercado y la globalización.

Así entonces, estos difíciles escenarios que enfrentan los indígenas, pretenden ser conjurados a través de la utilización de herramientas jurídicas como el saneamiento de los resguardos y la reglamentación de los territorios indígenas como entidades territoriales, especialmente en lo relativo a la imposición fiscal. Es así como no solo la tributación sino también el saneamiento dejan entrever que la visión de territorio y propiedad empleada por el gobierno, es una visión que más que respetar la individualidad y los derechos de las etnias, obedece a un enfoque occidental de la propiedad sobre la tierra que no tiene en cuenta el arraigo, las prácticas tradicionales y demás derechos que unen a la comunidades con los entornos en los cuales se encuentran asentados. Lo anterior queda evidenciado al describirse en el Plan Nacional de Desarrollo que cuando en las áreas de concertación indígena se proyecten obras de infraestructura de interés del municipio y/o en desarrollo de las Zonas Económicas Especiales de Exportación, la decisión sobre el uso del suelo se excluirá de la concertación con las autoridades indígenas y quedará bajo la competencia del Consejo Municipal de Planeación correspondiente.

De otro lado se establece la necesidad de continuar en las áreas de la cuenca del Pacífico, con el proceso de titulación colectiva de que trata la Ley 70 de 1993, e implementar labores de reforma agraria para apoyar una estrategia de desarrollo productivo sostenible, en las demás áreas donde se encuentre asentada población afrocolombiana que tenga prácticas tradicionales de

producción. A través de la anterior política, una vez más se reconfirma la visión impuesta y aceptada por los países “en desarrollo” en relación con la necesidad de introducir cualquier práctica agropecuaria dentro de la lógica de producción del mercado, incluso aquellas prácticas productivas que obedecen a costumbres ancestrales y de autosostenibilidad.

#### **2.2.10. Estado Comunitario: Desarrollo para todos”**

En el Plan Nacional de Desarrollo, Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, que vio la luz durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se planteó dar impulso a la producción como fuente de ingresos y empleo en el sector rural. En esta medida se aludió a políticas de promoción de acceso a la tierra, de ajuste institucional, de autogeneración de ingresos, de acceso a bienes públicos y de sustitución de cultivos ilícitos.

El eje fundamental de la política agraria durante este segundo período giró en torno a la mejora de la capacidad productiva de los campesinos, a partir de la cual se plantearon acciones como mejorar el acceso a la tierra de la población beneficiaria de la reforma agraria. Dicha mejora se alcanzaría a través de la adjudicación de tierras objeto de extinción de dominio; la titulación de baldíos; el subsidio integral de tierras y la clarificación de los derechos de propiedad colectiva. En esta medida, se daría prioridad a la asignación de tierras provenientes de la Dirección Nacional de Estupeficientes a los desplazados (50% de las tierras), a los campesinos (25% de las tierras) y a las familias de reinsertados (25% de las propiedades). A los afrodescendientes e indígenas únicamente se les beneficiaría con tierras para trescientas veintiséis (326) familias.

Un análisis de esta propuesta de asignación de tierras, permite concluir que, más que una acción que pudiera contribuir a mejorar la condición de los campesinos, pudo dar origen a un aumento en las tensiones que desde hace décadas vive el campo colombiano, puesto que en las tierras incautadas por delitos relacionados con el narcotráfico se ubicaron familias desplazadas

por este mismo delito, además de permitirse la entrega de terrenos incautados a otros actores del conflicto armado como los reinsertados.

Igualmente, cuando se hace referencia al subsidio integral de tierras se reafirma la profundización de las medidas extendidas alrededor del mundo por la globalización, en tanto que la pequeña propiedad rural no se concibe como un fin en sí misma sino como un eslabón dentro de una cadena productiva de carácter empresarial. Así mismo, se imparten directrices para que el Estado adquiera predios calificados previamente como improductivos, a fin de generar, con menores costos derivados de la especulación de tierras, nuevas alternativas de acceso a la propiedad para quienes deseen implementar proyectos productivos, es decir que, se vincula el derecho de dominio directamente con la productividad, como lo requiere un libre mercado que busca expansión a nivel global. En este mismo sentido, las instituciones agropecuarias son redefinidas para pasar a ser entidades de cofinanciación y viabilización de las propuestas que tienen su origen en el sector privado. Así las cosas, durante este gobierno se plantean manidos aspectos que el libre mercado ha determinado deben implementarse en el campo, como la transformación empresarial de la producción del pequeño campesino, su inserción en procesos agroindustriales, el etno-desarrollo (o desarrollo para las minorías étnicas el cual se enfoca al aprovechamiento de la biodiversidad, el ecoturismo, mercados verdes, industrias culturales, farmacéuticas, etc.) y la inclusión bancaria de los recursos derivados del campo, mecanismo este último que confirma la necesidad de capitales adicionales para alcanzar los estándares de productividad impuestos a nivel internacional y que en principio son ajenos a la agricultura de auto-subsistencia, en la medida en que el costo adicional que imponen a los pequeños agricultores se suma a las ya difíciles condiciones que tienen para competir en mercados globalizados.



En materia de territorio, se habla de la ampliación y saneamiento de los actuales resguardos indígenas, la cual se sujeta a la creación y puesta en marcha de un programa de adquisición de tierras y mejoras. A los afrocolombianos por su parte, se les reducen sus derechos de titulación colectiva a la exploración de la posibilidad de titulación colectiva en territorios, no que han ocupado ancestralmente como los de la cuenca del Pacífico, sino ubicados en la costa Caribe, zonas de colonización, valles interandinos, entre otros sectores; esto por cuanto las particularidades de la cuenca del Pacífico ameritan, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, buscar un equilibrio entre la supervivencia y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades étnicas, con la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y la integración de esta región con el comercio internacional.

En esta medida, la titulación de tierras a las comunidades étnicas y afrocolombianas se restringe, por cuanto al entrar en tensión los derechos de estas minorías con el desarrollo del comercio internacional, es menester dar prioridad al segundo, ya que es este el que provee los parámetros del “desarrollo” que deben ser internalizados e institucionalizados por los diversos países. Adicionalmente, en la medida en que se requieren recursos de la banca multilateral y de la cooperación internacional para desarrollar los programas planteados en beneficio de las minorías étnicas, se legitima el poder de estas instituciones globales dentro del propio sistema estatal, en tanto serán dichas instituciones las que determinarán la aceptación del liberalismo económico incluso por parte de comunidades ajenas a este programa político y de desarrollo.

Se transforma el concepto de Unidad Agrícola Familiar en Unidad Agrícola Empresarial, lo que permite profundizar el proceso de transformación de una economía agraria de subsistencia a una economía agraria de productividad y efectividad, pues lo que se pretende, más que buscar la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, es la construcción y generación de riqueza.

### **2.2.11. “Prosperidad para Todos”**

Durante el período 2010-2014 se consideró al sector agropecuario como un sector estratégico para el país, debido a su importante contribución al Producto Interno Bruto y a su potencial para generar empleo y divisas derivadas, vía exportaciones. En esta medida se impulsan nuevos productos de importancia comercial como frutales, cafés especiales, biocombustibles y hortalizas, dándose especial relevancia a los cultivos de tardío rendimiento, en la medida en que las condiciones climáticas tropicales favorecen la continuidad de los sistemas productivos de biomasa. Se apunta, al igual que en la mayoría de planes de desarrollo anteriores, a la necesidad de inversiones en innovación tecnológica a través de semillas certificadas y asistencia técnica, a la cualificación de la mano de obra rural y al creciente envejecimiento de la población rural que demanda detener la migración hacia las ciudades.

Se alude al hecho de que la revaluación del peso ha abaratado algunos insumos agrícolas como los agroquímicos, las semillas y la maquinaria, pero también se indica que ha incrementado el valor de la mano de obra lo que ha afectado la competitividad de los productos agropecuarios a nivel internacional, especialmente en cultivos como la caña de azúcar, la palma de aceite, las flores y el café.

Como problemas del campo que deben atenderse con urgencia, se hace referencia al crecimiento de la pobreza y al aumento de la brecha entre los ingresos obtenidos por la población rural y la urbana. En esta medida se indica que es necesario detener la concentración de la tierra que ha conllevado a la existencia de minifundios que no alcanzan las escalas de producción necesarias para la supervivencia económica.

A partir de los anteriores planteamientos y a riesgo de ser reiterativos en los argumentos, es necesario indicar que el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, al igual que sus antecesores, visualiza el campo como un eslabón del desarrollo, entendido este, dentro de los

parámetros que las políticas internacionales de la postguerra han erigido como estrategias que deben internalizar los países calificados como “en vías de desarrollo”, es por esto que las políticas públicas internas se han preocupado por enfocar sus esfuerzos en la inserción del agro en los mercados, a través del mejoramiento de las vías de comunicación, la eliminación de la agricultura de subsistencia (minifundios), el desarrollo de cultivos agro-empresariales, especialmente de bio-combustibles y la tecnificación del campo a través de la investigación estratégica sectorial, semillas modificadas, conformación de centros de acopio y redes de frío, personal técnico especializado, importación de insumos agrícolas y exportación de productos biotecnológicos. Se focaliza entonces la atención Estatal sobre la competitividad, entendida esta como la capacidad del país de producir bienes y servicios en condiciones de libre comercio, de modo que pueda crecer o aumentar sus cuotas de mercado con el fin de incrementar la renta nacional. En esta medida se alude textualmente en el plan a lo siguiente:

La competitividad es el determinante fundamental del modelo de crecimiento y desarrollo del sector, en la medida en que es la condición de viabilidad de los productos en el mercado. Los niveles de competitividad en últimas dependen de lograr una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, para lo cual el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización constituyen el eje de la política agropecuaria. Para esto, se requiere contar con instrumentos específicos, teniendo como base procesos de investigación, transferencia e innovación tecnológica que permitan hacer un uso más eficiente de la tierra, del agua y demás factores productivos, los cuales son particulares para cada subsector y deben estar articulados con las acciones del Sistema Nacional de Competitividad (...) Dentro de estos objetivos, es importante también considerar que, en un contexto de

creciente inserción en la economía mundial y apertura de mercados, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria también requiere aumentar las escalas de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización. Adicionalmente, es necesario involucrar a los pequeños productores en esquemas asociativos y de economía solidaria que faciliten su incorporación en procesos de empresarización y articulación con inversionistas privados (negocios inclusivos), que mejoren su productividad y capacidad de negociación, y de esta manera faciliten su inserción en los mercados. En un contexto de precios internacionales de las materias primas al alza, es fundamental que el sector productivo colombiano sea más dinámico para que pueda aprovechar estas oportunidades. (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Pags. 234-235).

Como innovación, en este período se plantea implementar la gestión del riesgo en el campo, el cual, de acuerdo con los técnicos económicos del gobierno, está sujeto a la inestabilidad de la tasa de cambio, al cambio climático y a la volatilidad de los mercados internacionales. Esta gestión del riesgo estaría enfocada al aseguramiento como mecanismo para promover la inversión privada en el sector rural, la cual requiere de seguridades adicionales para garantizar el retorno del capital destinado al campo. Se suman así nuevos costos a la producción agropecuaria que, además de buscar la inserción en el mercado bancario de los productores, también están enfocados en las grandes explotaciones, en la medida en que son estas las que poseen la capacidad financiera para acceder a este tipo de beneficios. En este mismo sentido, se promueve la inversión de los establecimientos bancarios en el mercado de commodities, mediante la celebración de contratos de derivados sobre bienes y productos agropecuarios. Al igual que las medidas sobre aseguramiento, la intervención de la banca en el mercado de commodities

agropecuarios, no está destinada a generar beneficios para el campo, sino a potencializar los réditos económicos que demanda la bancarización, en la medida en que la intervención de dichos establecimientos está encaminada, más a la especulación sobre los precios de los alimentos, que a generar beneficios para aquellos que directamente ejercen las labores del campo.

A diferencia del gobierno anterior, se propugna por la consistencia entre el uso y vocación del suelo, promoviéndose por tanto el aprovechamiento de las potencialidades regionales, a través de instrumentos como el ordenamiento y planificación del territorio. Esta estrategia corresponde a una típica táctica derivada de la globalización, en la medida en que se impulsan los enclaves regionales como una forma de corresponder a la política de división internacional del trabajo, la cual promueve la competencia no entre Estados, sino entre ciudades y regiones. Adicional a lo anterior y con el ánimo de aprovechar la apertura de mercados, el ejecutivo propone impulsar la adopción de certificaciones internacionales, las cuales estarán encaminadas a lograr la diferenciación de los productos a través de la adopción de normatividad flexible relacionada con prácticas sostenibles, tanto en el empleo como en la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas, es decir que se acepta como una estrategia para el desarrollo, la adopción de condicionamientos normativos que son expedidos por instituciones certificadoras, las cuales no hacen parte de la institucionalidad legislativa interna pero son competentes, debido a la globalización, para determinar las condiciones en que la producción agropecuaria puede entrar competitivamente en los mercados internacionales, estas instituciones se encargarán por tanto de determinar las condiciones de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, lo cual significa, la creación de barreras adicionales para que los pequeños productores puedan comercializar sus productos, en tanto que las especificaciones internacionales en esta materia, son de difícil cumplimiento para quienes no poseen los recursos suficientes para su

implementación (pequeños productores y minorías étnicas) y que han sido forzados a incluir sus prácticas agropecuarias dentro del sistema de mercados y de libre intercambio de mercancías.

Al igual que en el Plan de Desarrollo del cuatrenio anterior, se propende por revisar la estructura de la Unidad Agrícola Familiar, puesto que dicha institución plantea restricciones que perjudican la implementación de los proyectos agro-industriales que demanda el mercado. En esta medida se comienza a hablar del derecho real de superficie que constituye una excepción al principio legal de accesión, de acuerdo con el cual, lo accesorio sigue la suerte de lo principal, es decir que, las mejoras plantadas en terrenos pertenecientes a terceros, por ejemplo, accederán al terreno en el cual fueron plantados, en la medida en que es este el derecho real principal, quedando por tanto obligado el propietario, a resarcir los emolumentos invertidos por el tercero en las antedichas mejoras. En virtud del nuevo derecho de superficie, se concede un derecho real temporal a una persona, sobre las mejoras realizadas por ella en el suelo de propiedad de un tercero, esta figura puede implementarse a través de acto administrativo o contrato entre particulares, puede ser gratuito u oneroso y debe ser de larga duración. Con esta iniciativa se pretendían solucionar los inconvenientes jurídicos derivados de la compra y posterior englobamiento de varias unidades agrícolas familiares, sobre las cuales se plantaron mejoras de tipo agro-industrial que hicieron imposible reversar la propiedad que sobre dichos terrenos ejercían algunos pequeños propietarios.

De otro lado, y con miras a dar cumplimiento a las directrices atrás expuestas, se considera necesario reorientar la institucionalidad rural hacia objetivos concretos de la política de liberalismo económico, es por esto que dichas instituciones deberán cumplir con metas como la implementación de la política de tierras; la consolidación del Sistema Nacional de medidas sanitarias y fitosanitarias; la adecuación del sistema de ciencia y tecnología; el uso sostenible de la biodiversidad y el fortalecimiento de la financiación rural y la gestión del riesgo agropecuario.

Así las cosas, se diseña una nueva base institucional que legitimará la globalización dentro del sistema estatal mismo, en la medida en que su función será compaginar las políticas internacionales sobre el agro con las prácticas institucionales y locales.

Las minorías étnicas deben, de acuerdo con el plan, fortalecer sus procesos de autosuficiencia alimentaria, a través de programas como el de Territorios Étnicos Productivos, el cual pretende un desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades, o etno-desarrollo. Lo anterior evidencia que las teorías desarrollistas una vez más están presentes en las políticas gubernamentales que se enfocan en las minorías, pues estas no pueden estar alejadas de la producción y la acumulación de riqueza como meta del desarrollo.

#### **2.2.12. “Todos por un Nuevo País”**

Para algunos analistas, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, partió en materia agropecuaria de los lineamientos trazados por la Misión de Transformación del Campo, la cual estableció como uno de sus ejes centrales el desarrollo integral del campo (en materia económica, social y ambiental). Para ello se propone por esta Misión, cerrar las brechas sociales, propender por la inclusión productiva, la competitividad, el desarrollo sostenible y la reforma institucional. Las anteriores políticas reiteran la prioridad de los diversos gobiernos colombianos de mirar el campo desde una perspectiva netamente productiva y desarrollista, donde las comunidades rurales se convierten en actoras, en términos económicos, de su propio desarrollo, dejando de lado aspectos sociales relevantes como el arraigo a la tierra, la soberanía alimentaria, las economías propias, entre otros. Estas propuestas fueron enmarcadas en un contexto donde debe partirse de la inestabilidad de la tasa de cambio, de la necesidad de aumentar la producción de bienes agropecuarios de exportación de gran potencial, de incluir en los mercados financieros a los pequeños agricultores y de buscar mejorar la infraestructura de

comercialización, es decir que esta Misión del Campo partió de un país inmerso en la globalización del sistema alimentario,

Ya sea que se considere que las relaciones agrarias están condicionadas por fuerzas globales, o que son intrínsecamente políticas porque los Estados son instituciones del mercado mundial (McMichael ctd. En: McMichael, 1998, p. 7).

Como factor esencial dentro de la estructura agraria planteada por este Plan Nacional de Desarrollo, se establece el acceso al crédito, el cual se pretende respaldar con los derechos de propiedad sobre la tierra y con los subsidios que se ha planeado, habrán de beneficiar a los intermediarios financieros que se arriesguen a extender créditos a los agricultores de zonas rurales dispersas. Estas medidas recurren al principio básico del capitalismo que parte de que la tierra es una mercancía, la cual se equipara al capital, en la medida en que de ella se obtiene una renta asimilable al interés producido por este último. Esta renta territorial es una renta diferencial, que depende de la fertilidad del terreno, de su ubicación y de la distancia del mercado, factores todos estos que dificultan que los pequeños agricultores y las minorías étnicas accedan a los beneficios que se derivan del crédito agropecuario y de la inclusión en los mercados de capitales, puesto que, como ya se ha mencionado, en la mayoría de los casos, los terrenos a los cuales pueden acceder los pequeños agricultores, distan mucho de aquellos que producen las ganancias que demanda tanto la inclusión financiera como el sistema de libre mercado, en tanto que son los más distantes de los centros de consumo, no tienen sistemas de riego, en muchas ocasiones son poco fértiles y se ven constantemente afectados por el cambio climático.

Algunos autores han catalogado las nuevas políticas gubernamentales en materia de baldíos como un nuevo modelo de colonización agroindustrial, en tanto que se pretenden eliminar las unidades agrícolas familiares de la Ley 60 de 1994 y reemplazarlas por figuras como las Reservas de Baldíos Nacionales, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres), el



derecho real de superficie y las alianzas productivas. Todos los anteriores conceptos parten de la base de que es necesario superar la economía campesina de subsistencia y pasar a una economía empresarial, donde lo determinante sea la productividad, la cual se obtiene, no solo con mayores extensiones territoriales, que sea dicho de paso, favorecen la concentración de la tierra, sino también con la conversión de los campesinos en trabajadores u obreros de la tierra. Dichos obreros han sido privados previamente de toda propiedad y de su derecho a obtener unidades agrícolas familiares, lo cual conduce a la postre, a que tengan que vender su fuerza de trabajo como una mercancía más que, solo estarán en capacidad de adquirir los grandes capitales, los cuales se dedicarán a explotar los nichos productivos que les han sido asignados en la distribución internacional del trabajo agrícola y que se refieren en la mayoría de los casos, a los agro-combustibles. La venta de la fuerza de trabajo de los campesinos, ya no se dará bajo los estándares del trabajo asalariado, sino que se acudirá a nuevas figuras como las de la inclusión productiva, a través de la cual los campesinos sin tierra o con tierras demasiado pequeñas para una explotación capitalista, deberán asociarse con grandes productores agrícolas, bien sea aportando sus pequeñas parcelas o su fuerza de trabajo, bienes estos que serán recompensados a través de sumas de dinero que bajo el entendido de ser una repartición de utilidades, entrarán a compensar el trabajo campesino. En virtud de lo anterior, la propiedad de la tierra pasa a un segundo plano dentro de las políticas de Estado, para dar paso a la productividad y a la asociatividad como factores determinantes para obtener beneficios del gobierno, bien sea, a través de la asignación para la explotación de terrenos baldíos o por medio de alivios tributarios concedidos a la productividad. La clase rural media que se pretende crear, no será una clase de propietarios, sino de asociados a grandes explotaciones, las cuales serán las encargadas de aportar los beneficios económicos que permitirán superar la pobreza y cerrar las brechas urbano-rurales. En esta medida, los pequeños campesinos y las minorías étnicas no podrán acceder a la

titularidad sobre la tierra, por cuanto la productividad exigida para acceder a los baldíos del Estado, será una limitante que estos grupos difícilmente podrán superar, y más aún, cuando se les obliga a competir con proyectos productivos diseñados por grandes emporios empresariales.

Al igual que en el anterior cuatrenio, se introduce dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, la figura del Derecho Real de Superficie, como instrumento legal para promover desarrollos empresariales agrícolas a gran escala, con especial énfasis, más que en la propiedad, en el acceso y uso de los recursos por largos períodos de tiempo, a cambio de cánones de arrendamiento de los cuales podrán descontarse las mejoras introducidas en los terrenos. Este instrumento permitiría legalizar el acaparamiento de tierras que se ha documentado a nivel nacional y favorecer la obtención de resultados económicos por quienes, en contravía de la Ley 160 de 1994, realizaron mejoras en predios que debían ser utilizados en proyectos de reforma agraria. En este sentido el Representante a la Cámara Aurelio Suárez (2008) acota que:

En síntesis, antes que el Derecho Real de Superficie sea un instrumento para el desarrollo rural nacional, es evidente que hace parte de la adecuación de las instituciones y del sector agropecuario a una estrategia internacional que tiene como sujeto principal la agricultura a gran escala a favor de las compañías multinacionales y de poderosos conglomerados económicos, así como del capital financiero. Estamos frente a un fenómeno en el cual, a través de la entrega de territorio en las condiciones especificadas se le generan nuevas rentas al capital con el fin de poder ayudar a solucionar su crisis económica.

Además de lo anterior, se propugna en el actual Plan Nacional de Desarrollo por la intervención de la banca de inversión, la cual se encargará de buscar el aumento de la producción, a través de la garantía de las condiciones de seguridad jurídica y dotación de infraestructura necesarias. Adicionalmente y al igual que en el período presidencial anterior, se propende por

consolidar un Sistema Nacional de Control e Inocuidad de Alimentos y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, los cuales permitirán fortalecer los procesos de exportación de los productos agrícolas, exportación que es vital para mantener el mercado interno, en la medida en que es aquel el que determinará las posibilidades de consumo interno. En acápite anteriores ya se ha hecho alusión a que a través de las medidas sanitarias y fitosanitarias se ha buscado la consolidación de la división internacional del trabajo agrícola, en la medida en que dichas determinaciones, en principio autónomas de los países, constituyen barreras efectivas para dificultar la comercialización de bienes agropecuarios similares a los producidos por los países de la “cesta del pan”, es decir que al impedirse la extensión del mercado más allá de los confines de la propia nación, se desestimula la producción de algunos bienes, los cuales serán abastecidos por el mercado internacional y en especial por aquellos países que si están en capacidad de cumplir con las medidas sanitarias y fitosanitarias que ellos mismos han desarrollado y establecido como norma.

La modernización de la institucionalidad rural es otra de las medidas que se pretenden adoptar en el Plan Nacional de Desarrollo, la cual no comprende una transformación total o integral de los diseños institucionales actuales, sino un ajuste de algunas entidades y funciones que tendrá lugar a más tardar el ocho (08) de diciembre de 2015. Como es característico de la globalización, se habla de descentralización institucional con miras a una regionalización que contribuirá a la expansión de los mercados y a la interacción directa entre la región y el exterior, sin intermediación del mercado interno; de especialización en las funciones institucionales para hacer eficiente el sistema institucional; de innovación tecnológica, a través de la reorganización de CORPOICA; de un catastro multipropósito que contribuirá al control de la producción agropecuaria y de una plataforma de información administrada por el Ministerio de Agricultura. Se pretende crear además un Sistema Especial de Administración de Baldíos, un Fondo de

Desarrollo Rural que se encargará de temas como la política de agua y los programas de extensión y comercialización y una Autoridad Nacional de Tierras; pero se deja de lado lo relativo a la coordinación institucional y la complejidad de los trámites burocráticos para los campesinos. Estas reformas institucionales responden a la necesidad de la globalización de contar con una base institucional compleja que, de acuerdo con McMichael, permita legitimar el poder de las instituciones globales en el sistema estatal mismo, es por esto que la nueva Agencia Especial para el Manejo de Tierras, se encargará de allanar el terreno para el desarrollo de la agro-industria en los baldíos de la Nación, y la Agencia Especial para el Desarrollo Agropecuario, propenderá por el uso de la tecnología en el agro, tanto a través de la implementación de semillas mejoradas, como a través de modernos sistemas de riego y especialmente por medio de la implementación de programas avanzados de comercialización de los productos agrícolas. En este mismo sentido, la UPRA o Unidad de Planificación Rural Agropecuaria se encargará de determinar un mapa de locación del suelo, de acuerdo con el cual, se establecerá cuáles productos deben sembrarse y en qué zonas, haciéndose referencia a los denominados clúster y nichos de mercado, tan propios de las economías globalizadas.

A lo anterior, se suman las fuentes de financiación que el gobierno ha señalado deberán costear la transformación del campo, las cuales se evidencia, son eminentemente privadas, por lo que, se espera que la citada transformación del campo sea tan rentable que atraiga la inversión, especialmente la extranjera, la cual se enfocará en determinados productos y zonas del país. En esta medida las ZIDRES cumplirán un papel fundamental, en tanto que se convertirán en las promotoras del aprovechamiento de los “nichos de mercado” que el país pretende priorizar y en la forma de atraer los capitales extranjeros al campo colombiano, los cuales producirán los bienes agrícolas para exportación y para dar una mayor estabilidad a la balanza de pagos. Sin más, este Plan Nacional de Desarrollo es el último estadio de la introducción de la globalización de los

mercados en el ámbito rural, ya que, como se ha expresado, obedece a determinaciones económicas que trascienden las fronteras nacionales y que tienen una profunda imbricación con las políticas sociales y de desarrollo agrario, en la medida en que estas se supeditan a conceptos como la eficiencia, la productividad, la rentabilidad, el libre mercado y la competitividad, las cuales obedecen a una visión global de acumulación de capital y de liberalización de los mercados que desconocen a los pequeños campesinos y a las minorías étnicas como actores no instrumentales del sistema agrario colombiano.

Del anterior recuento histórico se desprende que la planificación en Colombia se convirtió en el instrumento idóneo para facilitar la inserción del país como entidad nacional en un sistema creciente de internacionalización, donde la articulación entre los patrones de consumo, la producción, la economía, las finanzas y la tecnología se realiza no a nivel local, sino internacional, lo cual por supuesto repercute en el campo, como una estructura nacional que se manifiesta absolutamente vulnerable frente a los hechos y decisiones externas. Se convierten pues los Planes Nacionales de Desarrollo, no en espacios de decisión autónomos de los países, sino en los sistemas por excelencia de acople nacional de las políticas globales. En otras palabras, la planificación se traduce en una serie de acciones y decisiones que se encuentran determinadas y enmarcadas por la racionalidad económica y política imperante a nivel internacional.

Como expresión de la racionalidad imperante, la planificación no es otra cosa que una autoconfirmación de la existencia de la propiedad privada de los medios de producción; de la regulación económica y asignación de recursos a través del sistema de mercados; de la maximización de los niveles de ganancia como objetivo fundamental de la economía privada y estatal y del papel del Estado como un mero garante político de lo que se busca desde la perspectiva económica privada e internacional.

Las decisiones y acciones del proceso de planificación en Colombia como se ha visto, más que corresponder a los intereses de la clase dirigente, entendida esta como la clase que triunfa en la pugna de intereses de los diversos actores sociales internos, atañe al triunfo de una clase económica externa que es la que con autoridad determina cómo deberán orientarse las diversas políticas para obtener los resultados económicos propuestos. Es en este sentido que los Planes Nacionales de Desarrollo adquieren, desde una perspectiva política, un carácter de documentos reproductores del sistema económico imperante, por lo que en esta medida, se convierten en mecanismos que propugnan por la reproducción y conservación del sistema global, lo que a la postre estrecha cada vez más el ámbito de la autonomía nacional.

Dentro de este contexto el sector agropecuario es crucial, toda vez que permite, como ya se ha mencionado, reproducir el sistema económico de mercados y garantizar su avance y profundización, en la medida en que la seguridad alimentaria que propugnan la mayoría de los Planes Nacionales de Desarrollo, busca la satisfacción de las necesidades alimentarias del país, no a través de la producción interna, sino por medio del abastecimiento que procuran los mercados internacionales. Es en este sentido que se favorecen medidas como la ampliación de la infraestructura vial, la cual permitirá la libre circulación de mercancías (alimentos); la introducción de la tecnología en el campo, la cual hará depender en mayor medida la producción agropecuaria de los avances técnicos que se desarrollan a nivel internacional; la planificación del territorio como mecanismo para instaurar internamente la división del trabajo agrícola entre los países de la “cesta del pan” y los países “en vías de desarrollo”; la implantación de las medidas fitosanitarias como mecanismos coercitivos para afianzar en mayor medida la división del trabajo agrícola entre las naciones productoras de alimentos y aquellas que deben proveer únicamente materias primas y productos exóticos y de biomasa y la introducción de la especulación financiera o financiarización de las actividades agropecuarias, la cual, además de encarecer la

producción agrícola, aleja la actividad productiva de la obtención de réditos económicos, al trasladar estos últimos a las grandes entidades financieras que apalancan el sistema de capital global.

Para el campo, la planificación únicamente ha diseñado un modelo basado en la idea del crédito y el mercado, donde la agricultura comercial es la regla, y donde han quedado por fuera la agricultura de subsistencia campesina y la agricultura tradicional de pueblos indígenas y afrocolombianos.

La persistencia del modelo neoliberal de mercado en el manejo de la tierra en el Gobierno de Santos, [que] favorece a los terratenientes, las élites locales y más recientemente, a los grupos económicos y las multinacionales, ahora empeñadas en apropiarse de las tierras baldías que quedan en Colombia; lo que contrasta con el descontento campesino, que promovió y ejecutó el Paro Nacional Agrario y la expedición de la Ley de Víctimas y su modelo de restitución judicial que recién se implementa. (Quinche, M., et al., 2015, p. 19)

### **CAPÍTULO III**

#### **LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN COLOMBIA**

A partir del recuento histórico, legal y político que se ha abordado en los dos capítulos anteriores, en este acápite se analizará si la formalización de la propiedad de la tierra, como medida que propugnan y exigen los países del “primer mundo”, es el objetivo por el que debe propender el Estado colombiano con miras a fortalecer las garantías otorgadas a los pequeños propietarios rurales y comunidades étnicas, o si por el contrario, dicho objetivo obedece a las políticas de liberalización de los mercados y globalización y por tanto no a un verdadero interés

en la protección de los derechos de las comunidades rurales más vulnerables del país. En este sentido se partirá del análisis de la propiedad comunitaria de la tierra en Colombia, a través del estudio de casos relacionados con la formalización de la propiedad de las comunidades étnicas y afro-colombianas. Igualmente, dentro del contexto de la propuesta de formalización de la propiedad de Daniel Fitzpatrick, se estudiará la incidencia de aspectos como la violencia, la debilidad Estatal y la declaratoria de áreas protegidas en la infructuosa inmersión del país dentro de los sistemas de formalización de la propiedad.

### **3.1. Breve reseña legislativa sobre la propiedad comunitaria de la tierra:**

Las disposiciones constitucionales (Art. 7) reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana y consagran los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras comunales de grupos étnicos y de las tierras de resguardo (Art. 63 C.P.C), donde conceptos de normas constitucionales como el artículo 329 (C.P.C) facultan la conformación de entidades territoriales indígenas y reconocen los resguardos como territorios de propiedad colectiva no enajenable. Por estar íntimamente relacionado con la propiedad comunitaria de la tierra se recoge la disposición constitucional del artículo 330 (C.P.C.) que condiciona la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas a la conservación cultural, social y económica de estas comunidades y a la participación de los representantes de las respectivas colectividades en las decisiones que el Gobierno Nacional adopte sobre dicha explotación.

En este sentido, adquiere importancia la ley 89 de 1890, que aunque es anterior a la expedición de la actual Constitución Política, constituye el antecedente legislativo de los actuales resguardos indígenas regulados por la Ley 160 de 1994 la cual, si bien está destinada principalmente a regular el acceso a la tierra vía mercado y lo concerniente a los terrenos baldíos de propiedad de



la Nación, destina el capítulo XIV a los resguardos indígenas, a su creación, ampliación y saneamiento y a la distribución de dicho territorio comunitario entre los miembros del respectivo resguardo. La citada ley 160 de 1994 equipara a la categoría de tierra comunitaria de grupos étnicos, las antiguas reservas indígenas<sup>13</sup> y a través de su decreto reglamentario 2164 de 1995<sup>14</sup> regula lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas, además de establecer que la propiedad colectiva goza de las mismas garantías de la propiedad privada y que, en caso de requerirse la realización de obras de infraestructura de interés nacional o regional en esos territorios, su construcción únicamente podrá efectuarse previa concertación con las autoridades de la comunidad.

La Ley 70 de 1993 también hace parte del marco normativo en el que se encuadra este análisis, en tanto que regula el derecho a la propiedad colectiva de las tierras baldías ubicadas en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, en las cuales se encuentran asentadas comunidades negras. Esta ley, además de regular lo concerniente a la propiedad comunitaria, de la cual se excluye la propiedad sobre los recursos naturales de dichos territorios, también tiene dentro de sus finalidades, procurar la protección de la identidad cultural y el desarrollo económico y social de los afrocolombianos.

En relación con la consulta previa y teniendo en cuenta que la explotación minera puede afectar los territorios de propiedad comunitaria de indígenas y comunidades negras, se ha acudido a la Ley 21 de 1991, la cual aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. En esta normativa el Estado colombiano se compromete a fomentar la participación, mediante procedimientos apropiados, de los pueblos indígenas y tribales en las decisiones de tipo legislativo o administrativo que los afecten y a procurar llegar a un acuerdo o lograr el

---

<sup>13</sup> Ley 135 de 1961

<sup>14</sup> Compilado en el Decreto 1071 de 2015.

consentimiento de dichos pueblos sobre las medidas propuestas por el Estado. En el Decreto 1320 de 1998 se establece el procedimiento requerido para llevar a cabo la consulta previa y se indica que el objeto de dicha consulta es analizar el impacto económico, social, ambiental y cultural de la explotación de recursos naturales dentro del territorio de la comunidad indígena o negra, bien sea que este se encuentre titulado conforme a la normatividad vigente o que sin estarlo, se halle habitado por dichas comunidades. Lo anterior, por cuanto, de acuerdo con la normatividad ambiental colombiana (Ley 99 de 1993), la explotación de los recursos naturales no puede realizarse en desmedro de la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas y negras tradicionales<sup>15</sup>.

Es entonces, dentro de este contexto normativo que se iniciará el análisis del régimen de acceso abierto que Daniel Fitzpatrick (2006) considera es característico de sociedades que como la colombiana, está ligada a instituciones estatales y jurídicas que más que propiciar la formalización de los sistemas de propiedad conllevan a su desestimación y reiterada inaplicación, en la medida en que al intentar tales instituciones, solucionar conflictos sociales ya existentes alrededor de la propiedad de la tierra, dan origen a nuevos factores de conflictividad, es decir que, aunque fueron creados para solucionar los conflictos sociales derivados de la lucha por la propiedad, han terminado por causar nuevos inconvenientes que impiden que los sistemas de formalización de la propiedad penetren todas las capas de la sociedad.

---

<sup>15</sup> La existencia de estas comunidades, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Decreto 1320 de 1998, será certificada por el Ministerio del Interior o cuando este no lo haga dentro del término señalado y ya se hayan iniciado los estudios ambientales, dicha presencia deberá ser anunciada por el particular que aspire a realizar la explotación o proyecto, toda vez que se requiere la participación de las comunidades indígenas y negras en la realización de los citados estudios ambientales. Dicha participación deberá ser acreditada por el particular interesado frente a la autoridad ambiental competente para expedir la licencia ambiental o avalar los planes de manejo ambiental, pues es esta autoridad ambiental, la encargada de celebrar la reunión de consulta previa y por tanto de dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia como Estado.

### **3.2. Análisis de la teoría de evolución y caos en los sistemas de propiedad de Daniel Fitzpatrick**

En Colombia, para algunos doctrinantes como Daniel Bonilla (2012), existen tres momentos centrales en la creación y consolidación del derecho de propiedad: uno relacionado con el régimen de propiedad liberal clásico (1886-1936), otro con un régimen mixto que combina la propiedad individualista y la propiedad como función social (1936 – 1991) y por último el que contempla un régimen solidarista en el cual se consolida la propiedad como función social.

En el primero de los regímenes, la propiedad es un derecho subjetivo y casi absoluto, donde los titulares del derecho de dominio obran con autonomía y bajo el principio de igualdad formal ante la ley. El Estado, en este caso, está obligado a abstenerse de ejecutar actos que afecten las decisiones que el individuo toma sobre su propiedad, pero debe actuar para proteger de terceros la propiedad de sus ciudadanos o para solucionar los conflictos entre éstos y el interés público.

En el régimen mixto, aún permanece el concepto de derecho subjetivo y casi absoluto de la propiedad, sin embargo, empieza a tomar fuerza la noción de propiedad-función social, que permite establecer límites, tanto externos como internos, al derecho de propiedad, con el fin de ponerlo al servicio del interés comunitario. En este sistema de propiedad, el Estado adquiere facultades de intervención cuando la propiedad se torna improductiva, es decir que el Estado limita la autonomía de los individuos.

La Constitución Política de 1991 trae aparejada una tercera concepción del derecho de propiedad, que funge como función social y ecológica y en la cual el Estado ejerce, no solo una tarea intervencionista y limitativa del derecho de propiedad en asuntos como el ambiente, la minería, la distribución del suelo urbano, entre otros, sino que también despliega su potestad para lograr que se materialicen los principios de solidaridad e igualdad material.

No obstante los tres estadios en que, para algunos, se ha gestado la consolidación del derecho de propiedad en el país, para académicos como Daniel Fitzpatrick (2006), en países en desarrollo, esta labor, aún no se ha cumplido, ya que el derecho de propiedad como eje central de una economía basada en los mercados, solamente alcanza su punto máximo, no cuando la ley reconoce su existencia, sino cuando los sistemas de formalización de la propiedad han penetrado todas las capas de la sociedad.

Por ejemplo para el economista Hernando de Soto (2001), en la mayoría de países occidentales industrializados, los activos físicos, además de cumplir con los propósitos evidentes para los cuales fueron creados, fungen como capital externo al mundo físico, es decir que pueden servir como garantía o como medio para crear un mayor valor. En esta medida, dichos activos físicos se convierten en la clave del auge del desarrollo y del capitalismo, en tanto que potencialmente pueden generar una mayor producción o una mayor riqueza.

Para que el potencial económico de un activo cobre valor, requiere, de acuerdo con De Soto (2001), ser fijado de un modo tal que permita crear producción adicional, es por ello que se ha recurrido al mecanismo tradicional de protección de la propiedad inmueble para cumplir con este objetivo. El sistema de registro permite acumular información sobre los datos económicamente relevantes de un bien, por lo que, mediante la expedición de títulos de propiedad, puede formalizarse y traerse a la vida física, jurídica y de mercado, el citado potencial económico del bien.

El intercambio comercial se facilita con la creación de los títulos de propiedad, en tanto se abre la posibilidad de efectuar transacciones estandarizadas a nivel global con una mayor seguridad y menores costos; mediante la titulación se reconoce por lo tanto que, los activos que

en principio no eran fungibles, puedan llegar a serlo y así facilitarse su amoldamiento a cualquier tipo de acuerdo económico, incluso la fragmentación de la propiedad.

Es por esto que varios doctrinantes como De Soto (2001) y Fitzpatrick (2006), consideran que el problema económico fundamental de los países en desarrollo, es el no contar con un acceso fácil y permanente a los mecanismos que permiten aprovechar el potencial económico de los activos, ya que no se hace tránsito del mundo físico hacia el mundo conceptual económico de la propiedad y el capital, lo que a su vez propicia que se irrespeten constantemente los derechos adquiridos con justo título, es decir, que no se cumpla con la misión fundamental de los sistemas de propiedad formal de Occidente, la cual se encuentra enfocada principalmente en proteger la confiabilidad de las transacciones y facilitar, como se ha descrito, que el activo físico se convierta en capital.

La ausencia de propiedad legal explica, entonces, por qué los ciudadanos de los países en desarrollo y de los que salen del comunismo no pueden celebrar contratos rentables con extraños ni obtener crédito, seguro o servicios públicos: no tienen derechos de propiedad legales que perder. Al no tenerlos, solo los toman en serio como partes contratantes su familia inmediata y sus vecinos. (De Soto, 2001, p. 31)

Las teorías económicas tradicionales, aseguran que la formalización de los derechos de propiedad privada tiende a consolidarse, cuando la disponibilidad de los recursos disminuye y por tanto se incrementa su valor, es decir, cuando la tierra se hace escasa y más costosa. Al valorarse la propiedad privada en términos de eficiencia, esta institución ofrece mayores beneficios que los costos de su constitución, es por esto que economistas como Harold Demsetz (Demsetz ctd, En: Fitzpatrick, 2006, p. 998) consideran que la constitución de los sistemas de propiedad privada

formal tienden a fortalecerse y consolidarse en forma definitiva, ya que, bajo un análisis de costo – beneficio, aporta mayores utilidades la formalización de la propiedad que otros mecanismos o instituciones alternas constituidos para este propósito.

Los beneficios económicos que se derivan de la formalización, son para estas teorías, superiores a los costos de su constitución, en tanto que, los costos de la exclusión de terceros que puedan reclamar derechos sobre el activo ya no recaen directamente sobre el propietario sino sobre el Estado, pues es este el que monopoliza la vigilancia en la utilización del bien. Adicional a lo anterior, pueden controlarse de una manera más eficaz algunos efectos negativos del acceso abierto, como son la contaminación y afectación del medio ambiente. Esto último en la medida en que a través de la formalización, es más factible hacer responsables a los propietarios del uso inadecuado de los bienes de que disponen y de los efectos secundarios que de esto puedan derivarse; una vez incluidos en el sistema de propiedad formal, los propietarios pierden el anonimato y se vuelve más estricta la rendición de cuentas (De Soto, 2001, p. 31).

Modelos teóricos de propiedad como los de Demsetz (Demsetz ctd, En: Fitzpatrick, 2006, p. 998), parten de la base de que la escasez y los altos costos de la tierra, inducirán la formalización o que, como en Ronald Coase (Coase ctd, En: Fitzpatrick, 2006, p. 1002), será el Estado el que fungirá como garante de la propiedad privada dentro de un concepto de libre mercado. Sin embargo, pierden de vista ambos teóricos que los derechos de propiedad privada, aparte de ser el resultado de los esfuerzos por solucionar unos conflictos sociales iniciales, también pueden constituirse en la causa de conflictos sociales cuando se lucha por recursos escasos y valiosos. En esta medida puede resultar que los costos del conflicto social que se derivan de la formalización de la propiedad, sean superiores a los beneficios que se obtengan con dicha formalización, sobre

todo en aquellos Estados que son incapaces de crear derechos de propiedad legítimos y de hacerlos respetar.

Es por esto que al analizarse la situación de los países en desarrollo se encuentra que, a pesar de que los sistemas de formalización de la propiedad privada son más eficientes en términos económicos, dicha formalización no ha podido consolidarse en forma definitiva, es decir que el círculo virtuoso según el cual a mayor escasez de tierra, habrá mayor definición de los derechos de propiedad, no ha podido materializarse, puesto que han surgido otros mecanismos menos costosos para proteger la condición de propietario, como son la violencia y los acuerdos de protección y cooperación. A lo anterior debe sumarse que en muchas ocasiones el Estado no tiene la legitimidad suficiente para proteger la propiedad privada, en la medida en que ha sido capturado por grupos de interés, o porque carece del poder coercitivo necesario para este fin; esta situación se conoce como acceso abierto, es decir donde el acceso al recurso, en este caso la tierra, otorga múltiples privilegios y beneficios, pero el Estado a través de sus instituciones, carece de la potestad para monopolizar la facultad de excluir a terceros que también tienen pretensiones de propiedad sobre el bien, es decir que no existe un único organismo autorizado para discernir sobre los conflictos que se presentan en relación con un activo<sup>16</sup>.

La ausencia de un Estado que garantice la formalización de los derechos propiedad ha facilitado, al interior de las comunidades, la creación de reglas internas que permiten regular las

---

<sup>16</sup> Al respecto asevera Daniel Fitzpatrick (2006) que “(...) *In the first instance, state agencies may be unable to resolve land conflicts and enforce local exclusionary claims because they face their own supply-side constraints. Extending land administration and dispute-resolution functions to the village level is notoriously expensive and technically difficult. Even when informal institutions do not provide proxies for these functions at a lower cost, a Third World state may be institutionally incapable of providing and maintaining effective land administration and dispute resolution for long periods of time. When informal institutions retain social influence, as they often do in kinship-based regimes, these supply-side constraints get even worse. Those who stand to lose from the assertion of exclusionary rights will turn to remnant norm-based institutions for support. Conversely, those who stand to gain from based institutions for support. Conversely, those who stand to gain from exclusionary rights will turn to state agencies, including legal institutions, to enforce their claims. When the state lacks the money, moral authority, or coercive capacity to override local institutions, the result will be legal and normative pluralism (...)*”

relaciones de propiedad al margen del poder estatal<sup>17</sup>. Es por esto que en muchas ocasiones quienes ocupan las tierras en circunstancias de debilidad manifiesta, son despojados de ellas, generándose ciclos de violencia interminables. La debilidad estatal conduce por tanto a que los derechos de propiedad no se formalicen y a que no puedan explotarse económicamente en toda su extensión, toda vez que se hace evidente que el no acatamiento de la normatividad estatal no produce ningún tipo de consecuencia legal. Más aún, cuando el Estado ha sido tomado por grupos de interés, incluso pueden variarse frecuentemente las condiciones legales en que se permite la explotación de la tierra, en desmedro de aquellos que han adquirido la titularidad de la propiedad con fundamento en normas anteriores; en estas circunstancias, los derechos de propiedad se reformulan a instancia de los grupos que se encuentran alrededor de los centros de poder estatales.

La hipótesis de que el costo–beneficio de los derechos de propiedad conllevará a la formalización, se derrumba en muchos de los países del tercer mundo, ya que al ser prioridad en estos países la protección de la condición de dueño frente a la construcción del potencial económico del activo, representará igual beneficio la exclusión de terceros a través de la violencia o de los acuerdos de cooperación, que la inserción en la formalización y los beneficios que de ella se derivan, sobre todo, cuando se hacen más evidentes los beneficios físicos de procurar el respeto por la propiedad que, los beneficios conceptuales que en términos económicos se puedan derivar de la titulación o de la disolución del riesgo a través de dispositivos como los seguros.

---

<sup>17</sup> Sobre el particular ha dicho Fitzpatrick (2006) que: “(...) *For their part, local claimants often disregard the rules and institutions of formal law, relaying instead on their own normative order or coalition of interests, particularly when the state is weak or oppressive (..)*”. Esto se evidencia en comunidades como las del resguardo indígena de Cañamomo-Lomaprieta donde el cabildo promueve la “entrega”, en favor del resguardo, de los títulos de propiedad con que cuentan algunos comuneros, sin que para ello se recurra a la inscripción de tal donación de tierra en el registro de instrumentos públicos, ni en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.



Adicional a lo anterior, debe tenerse en cuenta que cuando pugnan las normas estatales de formalización de la propiedad con las normas consuetudinarias propias de la comunidad, sobre la transferencia y titularidad de la tierra, estas últimas tienden a imponerse, puesto que representan menores costos y están arraigadas en la tradición de los pueblos.

El que los países en desarrollo no puedan aprovechar los beneficios que aporta un sistema de propiedad formal, no sólo deviene en pérdidas económicas sino también en pérdidas ecológicas. Al no existir un propietario identificable que responda frente al Estado por el uso inadecuado de la propiedad, se genera una sobreexplotación de los recursos naturales. Cuando los derechos sobre una heredad son inciertos, se busca por parte de quien detenta transitoriamente la propiedad, el mejor rendimiento posible durante el menor tiempo, e incluso, cuando es el propio Estado el que ha conferido una licencia de explotación a un tercero, puede materializarse el mismo riesgo ecológico, como se evidencia en muchos países en desarrollo donde la ilegitimidad del Estado propicia inconformismo en la comunidad y por ende conlleva a que el titular de una licencia de explotación que ha detectado el inconformismo ciudadano y la amenaza a sus intereses, explote indiscriminadamente los recursos de que es titular, con el propósito de obtener el mayor provecho económico antes de que por presión de la comunidad, sea expropiado.

Como ya se ha visto, las formulaciones teóricas clásicas sobre la formalización de la propiedad fallan en contextos sociales complejos, toda vez que dichas formulaciones no toman en cuenta cuestiones como la inestabilidad económica y política de los países en vías de desarrollo, ni los altos costos que puede acarrear la titulación en sociedades con recursos económicos limitados, los cuales incluso, no pueden equipararse a los costos de defensa de la propiedad. Dichas teorías tampoco toman en cuenta que la explotación de los recursos naturales por grandes

conglomerados internacionales, presionan el valor de la tierra, acarreado con ello consecuencias de tipo ecológico y económico para los países en que operan.

A partir de lo descrito, es pertinente analizar si en Colombia, sociedad altamente compleja, es decir, donde el caos y la incertidumbre se hacen característicos de las instituciones estatales y legales; los esfuerzos de titulación de la propiedad han fallado por las mismas razones descritas por Daniel Fitzpatrick (2006) y anotadas anteriormente, o si por el contrario, de acuerdo con las teorías económicas clásicas, la formalización de la propiedad tiende a consolidarse a partir del aumento del valor de la tierra o a través de la intervención del Estado y la consolidación del mercado de capitales. Para ello, se analizará particularmente la situación en Colombia de la propiedad comunitaria de la tierra en indígenas y población afro-descendiente

### **3.3. Propiedad indígena de la tierra**

Durante la época de la colonia existía, en aras de preservar las diferencias culturales y raciales entre aborígenes y españoles, una separación en los regímenes jurídicos aplicables a ambos grupos, reconociéndose a los indígenas sus usos, costumbres y autoridades, pero siempre y cuando no contravinieran el orden económico y político establecido por los españoles; incluso se permitía que las autoridades tradicionales de estos pueblos impartieran justicia dentro de sus territorios.

No obstante, a partir de las teorías monistas imperantes en la época post-independentista, se empezó a identificar al Estado y al Derecho, por lo que, para que una norma o sistema normativo tuviera valor, debía provenir del Estado, en caso contrario, era considerada como una costumbre, la cual solo era admisible jurídicamente por falta de ley aplicable y siempre y cuando no contrariara los preceptos legales.

Durante los siglos XIX y XX la noción de Estado – Nación fue muy exitosa para fundamentar los procesos de descolonización de los países que se independizaron de sus metrópolis europeas, bajo la idea de que a una “nación”, le correspondía un Estado. Los criollos independentistas sustentaron que en los países coloniales habían surgido nuevas naciones mestizas con su propia identidad, distinta a la de la metrópoli; pero hegemonizaron la idea de nación bajo las características del grupo dominante, oficializando una sola cultura, una religión (la católica), una identidad, un idioma (el castellano o español). La existencia de un solo sistema normativo dentro de un Estado, se legitimaba en la idea de que tal Estado representaba a un pueblo culturalmente homogéneo. (Yrigoyen, 2000, p. 1)

Fue así como en dicha época se buscó, sin éxito, homogenizar culturalmente a las nacientes naciones mestizas. Dicho proceso, fue infructuoso porque en las áreas rurales, alejadas de las grandes ciudades, subsistieron los sistemas regulatorios indígenas y el ejercicio de la justicia por mano propia.

Con ocasión de lo anterior, perduraron instituciones como el resguardo, el cual surge a partir de los sistemas de producción de las comunidades aborígenes, pero bajo la égida del capitalismo. El resguardo tiene un origen colonial y aunque en principio permitió frenar la extinción de las comunidades indígenas, posteriormente fungió como un mecanismo de control estatal sobre esta población y sus tierras, las que fueron sustraídas del régimen de propiedad privada y por tanto de la libre comercialización.

Se presenta entonces desde los orígenes del resguardo, una dualidad en la normatividad aplicable, ya que se habla del derecho estatal y del derecho indígena como dos sistemas jurídicos nítidamente diferenciados, concentrándose la jurisdicción indígena en aquel espacio que el

Estado ha denominado como resguardo y el cual se caracteriza principalmente porque el derecho sobre la tierra es colectivo, por oposición a la propiedad privada que es característica del resto del país; es así como para la Corte Constitucional colombiana (CConst, T-188/1993, E. Cifuentes), el territorio indígena es el lugar donde los grupos étnicos ejercen el derecho fundamental de propiedad colectiva. Esta dualidad, en los términos de Fitzpatrick (2006), marca un problema de hondo calado en la consolidación de la formalización de la propiedad, toda vez que al existir multiplicidad de normas en relación con una misma institución, no se logra la unidad suficiente para que la propiedad comunitaria de la tierra evolucione hacia la propiedad privada. Es por esto que, desde la Ley 89 de 1890 se buscó la disolución de los resguardos y la liberalización de dichas tierras. Adicionalmente, tanto la ley 200 de 1936 como la 135 de 1961, estimularon el crecimiento del sector campesino, en desmedro de la propiedad indígena y comunitaria de la tierra. Desde el Estado, el INCORA titulaba colectivamente las tierras recuperadas, en cabeza de las cooperativas de campesinos, buscándose con ello que dichas tierras no fueran incorporadas formalmente a los resguardos (Lopera, 2010, p. 5). Sin embargo, los viejos comuneros continuaron manteniendo sus modalidades de vida comunitaria, aunque la parcelación efectuada por el Estado, les hubiera impuesto un sistema de propiedad privada.

De manera simultánea a la política de disolución de los resguardos indígenas, el INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria), promovió programas de colonización dirigida y espontánea en espacios tradicionales de vida de diversos pueblos aborígenes, por medio del desarrollo de vías, el otorgamiento de créditos y la implementación de programas de vivienda.

En algunos resguardos como el de Cañamomo – Lomapieta, en el cual se ha generado, en virtud de las políticas estatales descritas anteriormente, una zona de penumbra en materia de propiedad, entre el mundo indígena y el mestizo, se ha procurado porque quienes posean títulos

de propiedad privada sobre sus parcelas, los entreguen al cabildo y obtengan a cambio actas de adjudicación del usufructo de las mismas. No obstante, esta estrategia de asimilación de la propiedad privada a la comunitaria, no ha tenido los efectos esperados por los resguardos indígenas, puesto que la jurisdicción estatal que controla el sistema de formalización de la propiedad, no reconoce la validez de dichas transacciones en tanto que no se ajustan al sistema imperante a nivel nacional en relación con la donación de inmuebles. Adicional a lo anterior, se han suscitado problemas como el de la doble titulación, ya que algunas familias entregan sus escrituras al cabildo con miras a obtener los beneficios que se derivan de la propiedad comunitaria de la tierra, pero, al mismo tiempo han transmitido sus derechos como propietarios cuando así lo han requerido, a través de las formalidades establecidas en la jurisdicción estatal.

Al no existir una normatividad única aplicable, la población responde de formas diversas ante la necesidad de proteger la propiedad, recurriéndose de acuerdo con la conveniencia, a la jurisdicción indígena o estatal, según sea el caso. De esta manera, se hace evidente que existen escollos insalvables en materia de formalización de la propiedad privada y de consolidación de los registros únicos de inmuebles. No obstante todas las dificultades descritas, el movimiento indígena ha tratado de reivindicar la figura del resguardo, lo que ha originado, en muchos casos, la reconstrucción de resguardos coloniales y la creación de nuevos.

Este proceso indigenista se vio reforzado con la expedición de la Constitución de 1991, que reconoce la diversidad cultural y étnica del Estado colombiano.

La identidad indígena ocupará un lugar privilegiado y tendrá un estatus normativo reforzado en relación con las demás, como resultado de la propia lucha adelantada por el movimiento indígena desde décadas atrás, pero también de una coyuntura internacional que, por razones que van desde el auge del

multiculturalismo hasta la crisis ambiental, se inclina hacia la protección de los pueblos aborígenes y de su entorno. Un contexto tal, que combina desigualdad económica y exclusión social para la mayoría, junto con oportunidades para el reconocimiento de las minorías étnicas, permite comprender el giro desde el «blanqueamiento» a la «reindigenización» como estrategia de inserción social para sectores de población tradicionalmente marginados. En el caso colombiano, estos procesos de fortalecimiento identitario comienzan desde la década de los 70, se consolidan tras el cambio constitucional de 1991, y se expresan de modo elocuente en los resultados del último censo nacional realizado en 2005, donde la población que se reconoce como indígena pasó de representar el 1.6% al 3.4% del total de la población colombiana. (Lopera, 2010, p. 6)

Así la Constitución de 1991 abre la opción para que los resguardos puedan convertirse en entidades territoriales, de propiedad colectiva y no enajenables, cuya administración se llevará a cabo a través de Consejos Indígenas que, de acuerdo con los usos y costumbres de las diversas comunidades, velarán por la aplicación de las normas sobre usos del suelo y poblamiento de los territorios. La ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario 2164 de 1995, actualmente recopilado en el Decreto 1071 de 2015, facultaron la reconversión de las antiguas reservas indígenas en resguardos, retomando para ello la figura creada en la ley de 1890 y otorgándole a estas comunidades la propiedad plena sobre sus territorios y la administración comunal de los mismos.

Sobre el particular la Corte Constitucional (2009) ha dicho que:

El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios que ellos habitan reviste una importancia esencial para la cultura y valores espirituales, que es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso, donde se

resalta la especial relación de las comunidades indígenas con su hábitat, no solo por encontrar allí su principal medio de subsistencia, sino porque constituye un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes. Adicionalmente, el constituyente resaltó la importancia fundamental del derecho de las comunidades indígenas sobre su territorio. Teniendo en cuenta que la explotación de recursos naturales en los territorios tradicionalmente habitados por las comunidades indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a su integridad social, cultural y económica, que configura un derecho fundamental para la comunidad, por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura, esta corporación ha custodiado la protección que debe el Estado a tales pueblos y de manera muy especial ha considerado que en esos casos, su derecho a ser previamente consultados tiene carácter fundamental. (CConst, T-769/2009, N. Pinilla).

A partir de lo anterior, se hace evidente la ambivalencia de la política de tierras en el país, ya que tanto en la Constitución como en los tratados internacionales suscritos por Colombia (Convenio 169 de la OIT) se realza la propiedad comunitaria de la Tierra, pero desde las políticas de Estado, se pretende incentivar la propiedad privada a través de las grandes extensiones de tierra y su consecuente explotación a gran escala, por medio de los monocultivos y la minería. Esta situación, pone en conflicto las diferentes fuentes de las que se derivan los derechos de propiedad, privados y comunitarios, generándose con ello interacciones complejas que más que evolucionar hacia la formalización de la propiedad, conducen hacia un sistema abierto, donde no existe una única autoridad que tiene la potestad de dirimir los conflictos que se suscitan y de

excluir de la relación de propiedad formal a los reclamantes ilegítimos. Esta complejidad en la titulación de las tierras en las comunidades indígenas

resulta particularmente visible en los resguardos de origen colonial, en los cuales, sobre los títulos coloniales que sustentan el derecho de los indígenas a su territorio, se superponen escrituras públicas que adjudican a particulares la propiedad privada de una parte de las tierras; documentos privados de compraventa, a través de los cuales muchos habitantes de los sectores rurales transmiten sus derechos sin someterse a las formalidades de la protocolización y el registro; resoluciones a través de las cuales las agencias estatales encargadas de ejecutar las políticas de reforma agraria han adjudicado a grupos de campesinos y colonos la propiedad de tierras consideradas “baldías”, o devuelto a las comunidades indígenas la propiedad de tierras que estaban en manos de particulares; entidades estatales han otorgado concesiones y licencias ambientales que autorizan la explotación de recursos naturales y la realización de otros proyectos de infraestructura. Por su parte, las autoridades indígenas adjudican a los miembros de las parcialidades el derecho de usufructo sobre parcelas del resguardo, disponen la explotación colectiva de otra parte de las tierras o prohíben la explotación de ciertos predios destinados a la reforestación y conservación de cuencas. Entre tanto, las autoridades municipales aprueban Planes de Ordenamiento Territorial que regulan los usos del suelo y diseñan la expansión futura de los municipios sobre áreas que, a su vez, forman parte de resguardos indígenas. (Lopera, 2010, p. 7)



La propiedad colectiva de la tierra que la ley reconoce a las comunidades indígenas a través de la figura de los resguardos, se enfrenta a la institución de la propiedad privada, y se distingue de esta porque es inalienable, inembargable e imprescriptible, a pesar de que es susceptible de darse en usufructo a los distintos miembros de la comunidad.

Esta pugna conlleva a que la propiedad privada se imponga sobre la comunitaria en relación con las mejoras realizadas en los predios dados en usufructo y por ende a que estos se sujeten a los mecanismos estatales tradicionales de transmisión y venta. Esta situación se ve reforzada por el hecho social de que para poder acceder a bienes como el crédito, los indígenas deben probar su condición de propietarios, aunque sea únicamente de algunas de las mejoras ubicadas en los predios comunes. A ello se suma que la venta de las mejoras realizadas es supervisada constantemente por el cabildo, como un mecanismo para controlar la llegada de foráneos al territorio indígena. Sobre el tema Gloria Patricia Lopera (2010, p. 17) ha dicho que,

En lo que respecta a la regulación de derechos sobre la tierra, los argumentos empleados por los líderes indígenas para persuadir a los pobladores del resguardo de las ventajas que representan las adjudicaciones expedidas por el cabildo frente al régimen de escrituras públicas, se enfrentan a las objeciones de quienes han tenido dificultades para vender sus predios o han debido negociarlos por un menor valor por tener adjudicación en lugar de escrituras públicas; han encontrado cerradas las puertas de entidades financieras o prestamistas particulares cuando se acercan en busca de un crédito, o incluso se han topado con funcionarios de la administración municipal que les dicen que sus adjudicaciones “no sirven para nada”. A todo ello, los líderes indígenas insisten a los miembros de la parcialidad que la adjudicación no devalúa sus “propiedades”, y que vale lo mismo un predio

con adjudicación que con escritura; suscriben convenios con algunas entidades financieras para lograr que sus comuneros accedan a créditos con el aval del cabildo y, en fin de cuentas, reiteran la importancia de acogerse al sistema de propiedad colectiva para defender la integridad del territorio y acceder a los derechos asociados a la condición de indígenas, entre ellos el no pago del impuesto predial.

Se hace evidente entonces que, en circunstancias como las anteriormente descritas, confluyen varias de las causas que afectan la formalización de la propiedad, entre ellas la multiplicidad de regulaciones, tanto estatales como informales y la cooperación surgida entre los habitantes de un territorio para, sin intervención estatal, repeler o excluir a foráneos y personal no autorizado que pretenda hacerse a la propiedad de las tierras. Es evidente también que el Estado, prevalido de figuras desarrollistas, ha desconocido los derechos de propiedad comunitaria de muchas comunidades indígenas, este es el caso de los Emberaes-katíos, quienes fueron despojados de sus territorios ancestrales con el objeto de adelantar el proyecto hidroeléctrico Urrá. A raíz de que dicho proyecto no fue consultado con las comunidades indígenas que habitan la zona, como lo ordenan los tratados internacionales suscritos por Colombia (Ley 21 de 1991), la Corte Constitucional decidió que la comunidad fuera indemnizada a través de un subsidio alimentario y de transporte por un período de quince años, es decir que, aunque existía un derecho de propiedad legítimamente constituido en cabeza de la comunidad indígena, el Estado, tanto a través del ejecutivo como de la rama judicial, avaló su desconocimiento y en reemplazo impuso un resarcimiento monetario de los perjuicios ocasionados. Debido a que la relación de los indígenas y de las comunidades negras con la tierra no se circunscribe a una relación económica, esta indemnización ha causado graves daños a la comunidad, en especial en lo relativo a su cohesión

cultural y política, por cuanto la indemnización se otorga por familias y no por comunidades, desconociéndose con ello su sistema cultural y organizacional interno; por ello las nuevas generaciones de Emberaes-katíos desconocen los sistemas de propiedad y producción colectivos, lo cual a la postre redundará en la extinción de su cultura.

A pesar de que la ley 99 de 1993 establece en su artículo 76 que la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y negras no podrá ser afectada por la explotación de los recursos naturales y que cualquier decisión en este sentido deberá consultarse previamente a los representantes de tales comunidades; en una situación similar a la descrita anteriormente en el caso de los Emberaes-katíos, se proyectó la realización de una represa en el río Ranchería, sin que las autoridades, ni los adjudicatarios del proyecto, realizaran las consultas que, por mandato legal debían efectuarse, ni se adelantara el censo de las comunidades que habitaban la zona y que resultarían perjudicadas con la implementación de las obras. Con este proyecto no solo se afectaron territorios comunales legalmente establecidos, sino también importantes zonas religiosas de varias comunidades indígenas, muchas de las cuales fueron consultadas irregularmente, es decir sin convocar a los representantes de los respectivos Cabildos o, sin que fueran tomadas en cuenta a la hora de vincularlas en los estudios de impacto ambiental. El criterio geográfico fue el que primó a la hora de determinar la zona afectada por las actividades del proyecto, lo que incidió en que muchas de las comunidades nativas que, de una u otra forma resultaron lesionadas, no fueran tomadas en cuenta, ni sus posiciones consultadas. Para los indígenas el territorio no constituye un bien que pueda desagregarse, sino que es integral, por lo que la afectación de una zona incide en la estabilidad ecológica de todo el ecosistema y por supuesto de toda la comunidad aborigen. Una vez más, el Estado se ha desligado de sus responsabilidades legales, ya que a pesar de que existen normas que protegen la titulación

colectiva de la tierra y que obligan a consultar a los pueblos indígenas que serán afectados con grandes obras de infraestructura, hace caso omiso de dichas disposiciones con el fin de obtener provechos económicos que en muy corto tiempo representarán daños irreparables al medio ambiente. Igualmente debe destacarse que no solo se trata de la vulneración flagrante de la ley, sino también de que en muchos casos, es la propia ley la que presenta vacíos insalvables que permiten la vulneración de los derechos adquiridos formalmente, como cuando se permite únicamente la vinculación a los procesos de consulta previa de las comunidades que directamente se encuentran en el área geográfica en que se pretende realizar un proyecto, sin tomar en cuenta la integralidad del territorio y la concepción de los sistemas ecológicos como sistemas totales y no desarticulados.

La obligatoriedad o no de la consulta previa, es un asunto que viene a unirse a la problemática de la titulación colectiva de la tierra, tanto en las comunidades indígenas como afrocolombianas, ya que aunque los territorios sean de propiedad de dichas comunidades, el subsuelo pertenece al Estado y por tanto es menester que ambos títulos de propiedad se armonicen a través de este mecanismo de consulta. Para algunos, la consulta previa únicamente se requiere para obtener la licencia ambiental del proyecto y para otros, no solo se requiere cuando la explotación va a incidir directamente en territorios comunales, sino también cuando afecta a las comunidades indígenas o afrodescendientes, pero su ejecución está planeada para que ocurra por fuera del territorio tradicional, o aun cuando el proyecto no afecta de ninguna forma el territorio comunal pero si tiene efectos en las formas de subsistencia o incluso en las actividades religiosas o culturales de la comunidad.

De acuerdo con el convenio 169 de la OIT, las comunidades indígenas y tribales, tienen derecho a definir sus prioridades en los procesos de desarrollo que involucren a su comunidad,

deben ser consultadas en relación con las decisiones que los afecten, especialmente aquellas que tengan por objeto la explotación de recursos naturales en los territorios que han habitado tradicionalmente, bien sea que el Estado se los haya titulado colectivamente o no. Los procedimientos para realizar la consulta, deben ser adecuados, deben vincular a sus autoridades representativas y deben procurar porque se llegue a un acuerdo o se logre el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Adicionalmente los pueblos aborígenes y negros tienen derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional que

La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del

mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental, sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades. (CConst, SU-039/1997, A. Barrera)

El decreto 1320 de 1998 que reglamenta la consulta previa<sup>18</sup>, no exige que sea el Estado el que la implemente, en muchos casos esta obligación se delega en las empresas contratistas, que no son supervisadas por el Estado en sus contactos con las comunidades. Dicho decreto tampoco establece un término para que se lleve a cabo la consulta, como antes de que se entregue el diseño del proyecto o que se solicite la licencia ambiental, ni exige la vinculación de todas las comunidades asentadas en la zona, sino única y exclusivamente de aquellas que se encuentran dentro del área geográfica de incidencia directa del proyecto, conforme a certificación que sobre el particular expida el Ministerio del Interior y el INCODER. Si dentro de la ejecución del proyecto se encuentran comunidades que puedan llegar a ser afectadas, queda a criterio del contratista informar sobre esta situación al Ministerio del Interior.

---

<sup>18</sup> Sobre reglamentación de la consulta previa también puede acudir a la Directiva Presidencial No. 01 de 2010, al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al Decreto Ley 4633 de 2011 y a la Directiva Presidencial No. 10 de 2013

Para la Corte Constitucional<sup>19</sup>, el Ministerio de Ambiente debe realizar, antes de la aplicación de la consulta previa, un estudio detallado en el que se verifique el potencial impacto ambiental de las obras en las zonas de las comunidades indígenas y tribales y donde se determine si con ocasión de dichas obras, pueden resultar vulnerados los derechos de estas comunidades. Adicionalmente ha indicado que la consulta previa es un derecho fundamental asociado a la protección constitucional de los pueblos indígenas y afrocolombianos, por lo que debe realizarse de manera que sea efectiva, conducente y oportuna, es decir que la comunidad alcance un conocimiento pleno del proyecto, que esté enterada de si con la ejecución del proyecto puede menoscabarse la comunidad o si por el contrario puede resultar beneficiada; se trata de que pueda ser oída en relación con la defensa de sus intereses y que pueda pronunciarse sobre la viabilidad del proyecto. Una vez efectuada la consulta, el texto debe ser puesto en conocimiento de las comunidades interesadas a través de escenarios de discusión apropiados.

Además de ser consultadas las comunidades indígenas y tribales, a juicio de la Corte, debe obtenerse el consentimiento libre, informado, previo y de acuerdo con sus costumbres, cuando se trata de grandes proyectos de inversión o de la explotación de recursos naturales que afecten los territorios que tradicionalmente han habitado. En el caso de que no se trate de estos grandes proyectos y en la eventualidad de que no se logre el consentimiento de las comunidades, la decisión de la autoridad debe ser motivada, objetiva, razonable y debe procurar por la protección de la diversidad cultural del país, es decir que debe contemplar las medidas de protección que se emplearán durante la ejecución del proyecto, en aras de preservar la integralidad de la comunidad étnica, además de los mecanismos que se emplearán para corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en desmedro de la comunidad.

---

<sup>19</sup> CConst, T-462A/2014, J. Pretelt.

En este entendido, es muy importante que la consulta previa se realice de manera adecuada, por lo que se requiere que el conocimiento sobre los proyectos o medidas que afecten a la comunidad étnica o tribal sea pleno, es decir que comprenda la socialización de los mecanismos que se implementarán para poner tales proyectos o medidas en ejecución; además se necesita que se ilustre a las comunidades afectadas sobre la manera en que podrán menoscabarse su cultura, subsistencia y formas de cohesión social y que se les brinde la oportunidad para ser escuchados y para poder valorar en toda su integralidad el proyecto o actos administrativos o legales sobre los cuales se les está consultando, es decir, para que puedan sopesar libremente sus ventajas y desventajas. Así las cosas, para la académica Gloria Amparo Rodríguez (2014), los parámetros generales que se deben tener en cuenta para guiar los procesos de consulta previa son la buena fe, el carácter previo de la consulta, la búsqueda de un acuerdo o consentimiento, la adecuación cultural y la consulta informada.

Este panorama contradictorio en cuanto a la legislación y a los intereses opuestos de las comunidades y el Estado, ha marcado la profunda crisis que sufre el sistema de titulación de la propiedad, ya que, en muchas ocasiones, no basta con contar con un título de dominio, cuando los intereses supremos del Estado y la propiedad que este detenta sobre el subsuelo, tienen preponderancia sobre la propiedad comunal y aún sobre la propiedad privada de la tierra.

### **3.4 Propiedad de la tierra en cabeza de las comunidades negras**

Es palpable que las formas de acceso legal al territorio colectivo, son diversas tanto para los indígenas como para los afro-descendientes, ya que en el primero de los casos debe existir una compra y saneamiento de los terrenos que posteriormente se integrarán en forma de resguardos, mientras que en el segundo caso, deberá completarse el procedimiento establecido en la Ley 70 de 1993.



Esta Ley 70 de 1993, abre la posibilidad para que las comunidades afrocolombianas obtengan derechos de propiedad colectiva sobre los terrenos baldíos que tradicionalmente han habitado, para ello, deben constituir consejos comunitarios, censar la población, describir geográficamente la zona y dejar constancia de sus formas tradicionales de relacionarse con el territorio a través del uso comunitario de los recursos de los ríos y bosques que rodean sus asentamientos. Esta consagración legal tuvo su origen en la Constitución de 1991, que como ya se mencionó, reconoce una nación pluriétnica y pluricultural. La propiedad colectiva de las comunidades negras, al igual que la de las comunidades indígenas, es inalienable, imprescriptible e inembargable, por lo que, para determinar su uso, se requiere de la deliberación colectiva de sus miembros. Sin embargo, dicha titularidad colectiva de la tierra también se ha visto afectada por la compraventa, generalmente por parte de empresas palmicultoras, de las mejoras individuales efectuadas en dichos territorios, es decir que, subsisten sobre el mismo territorio títulos de propiedad colectiva y títulos de propiedad privada sobre las mejoras efectuadas, las cuales, en la mayoría de los casos arrastran consigo el territorio en el cual han sido implantadas. Aunque estas negociaciones adolecen de nulidad, constantemente constituyen medios de prueba de los detentadores ilegítimos para asegurar la continuidad en la explotación del territorio, adicionalmente se han valido de la suscripción de contratos de usufructo con personas ajenas a los consejos comunitarios y de la suscripción de actas de compromiso ficticias y documentos falsos. Un estudio del INCODER (2005)<sup>20</sup> en relación con los territorios de las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó establece que se han identificado 238 títulos de propiedad privada ubicados en el área de los consejos comunitarios con 15.409 ha. De los 238 títulos, 137 contaban con matrícula inmobiliaria. Con relación a los cultivos de palma se ha podido establecer

---

<sup>20</sup> En Alfonso, T., Grueso, L., Prada M., Salinas Abdala, Y. (2011). Derechos Enterrados, Comunidades Étnicas y Campesinas en Colombia, Nueve Casos de Estudio. Bogotá: Ediciones Uniandes.

que el noventa y tres por ciento (93%) de los mismos se encuentra en territorios colectivos. Así las cosas, además de la multiplicidad de sistemas de titulación de tierras, es evidente que en algunos territorios alejados de las zonas pobladas del país, se utiliza el sistema formal de titulación para avalar la propiedad que incumple con los requisitos establecidos en la ley, es decir que, el sistema de titulación establecido por el Estado, en ocasiones ha servido como instrumento para ratificar el incumplimiento de la norma.

A lo anterior se suma el hecho de que en la mayoría de los casos, las tierras en las que se ubican las poblaciones afrocolombianas son consideradas baldíos pertenecientes al Estado y por tanto son susceptibles de ser entregadas a terceros, cuando aún no se han constituido legalmente como territorios colectivos, este es el caso del Alto Mira y Frontera, donde a pesar de que el INCODER declaró las plantaciones de palma en dicho territorio como ocupaciones ilegales y de mala fe, el Gobierno Nacional, desde la Presidencia de la República, ha insistido en que debe llegarse a un acuerdo con las comunidades negras, en particular de Tumaco y Guapi, sobre el uso de la tierra, ello con miras a dar impulso a los proyectos de biomasa<sup>21</sup>.

Los cultivos de palma en el municipio de Tumaco registraron entre 1999 y el 2007 un crecimiento total del 164.8%: pasaron de ocupar 20.996 ha en 1999, a tener 32.416 ha cultivadas en el 2005, y 34.610 ha en el 2007 según los datos de la Federación de Empresas de Palma Aceitera en Colombia (Fedepalma, 2008). Este período de expansión de ocho años coincide con el dilatado proceso de adjudicación de las comunidades ante el Estado, un trámite previsto por la ley 70/1993 para un término –improrrogable- de cuatro meses, a partir de la solicitud formal (ley 70 artículos 10 y 11). (Alfonso, 2011, p. 39)

---

<sup>21</sup> En Alfonso, T., Grueso, L., Prada M., Salinas Abdala, Y. (2011). Derechos Enterrados, Comunidades Étnicas y Campesinas en Colombia, Nueve Casos de Estudio. Bogotá: Ediciones Uniandes.

No obstante, a esta caótica situación en la que confluyen las políticas estatales de desarrollo agrario, con los intereses de las comunidades negras que han obtenido la titulación colectiva de sus territorios, debe sumarse el que muchos campesinos desplazados durante la época de la “zona de despeje” del Gobierno de Andrés Pastrana hayan adquirido ilegalmente terrenos en la zona, los cuales, además de que no poseen títulos legales, no se sujetan a las políticas colectivas de las negritudes y aprovechan dichos bienes por fuera de los parámetros establecidos legalmente, causando con ello no solo graves inconvenientes a la cultura de los afro-descendientes sino también al medio ambiente, en la medida en que sus actividades carecen de control estatal y amenazan la estabilidad de los terrenos.

Con este estado de la situación, a pesar de que el reconocimiento de derechos de propiedad a las comunidades afrocolombianas, buscaba evitar los conflictos territoriales a los que tradicionalmente se han visto enfrentadas, dicho cometido no se ha cumplido, ya que, estos territorios, por sus riquezas naturales y minerales y su cercanía al mar y a la selva, son apetecidos por distintos actores, entre ellos el Estado mismo. Comunidades como las del Alto Mira y Frontera han creado Consejos Comunitarios con miras a ser beneficiarios del título colectivo del que trata la ley, sin embargo, el proceso de adjudicación ha sufrido tropiezos en su desarrollo, por cuanto intereses económicos que son avalados y patrocinados por el Estado (monocultivos de palma aceitera) han querido reivindicar su derecho sobre dichos territorios y las mejoras que han efectuado sobre los mismos. El Estado, a través de diversas políticas públicas y en especial por medio del Plan Nacional de Desarrollo, ha procurado implementar un marco normativo que incluye incentivos tributarios y financieros, destinados a promover los cultivos de biomasa. Estas políticas estatales obedecen no solo a los beneficios económicos que puedan alcanzarse, sino también a factores de seguridad que facilitan al Estado el control territorial de zonas que por

muchos años han estado dominadas por grupos insurgentes o de narcotráfico. La variedad de intereses que confluyen en los territorios de los afrocolombianos, ha impedido la reivindicación de la tenencia de la tierra por este grupo y ha marcado aún más la dificultad de institucionalizar un único sistema de titulación de la propiedad.

El caso de las comunidades del Alto Mira y Frontera ilustra cómo el mecanismo de la titulación poco ha servido para cumplir con los objetivos de la ley 70 (artículo 1°) de proteger la identidad cultural y sus derechos como grupo étnico, ni para el fomento de su desarrollo económico y social. Ante el despojo y uso de los territorios por terceros ajenos a la comunidad, la titulación se queda corta en impulsar las ‘condiciones reales de igualdad de oportunidades’ mencionadas por la ley, y se convierte en meros papeles. (Alfonso, 2011, p. 31)

Esta situación particular del Consejo del Alto Mira y Frontera evidencia las cuestiones que Daniel Fitzpatrick (2006) considera como determinantes a la hora de analizar el fracaso de las políticas de titulación de tierras, entre ellas, el que no exista una única normatividad sobre titulación, en este caso, sobre dichos territorios convergen tanto las titulaciones privadas como las comunitarias; el que el Estado, en respuesta al haber sido cooptado por intereses de grupos cercanos al poder, cambie constantemente las políticas públicas e incluso las leyes, haciendo con ello inestables los derechos adquiridos; y el que como respuesta a la ineficacia del Estado para proteger a los titulares de la propiedad, los detentadores ilegítimos y en ocasiones legítimos de la tierra, ante la inestabilidad de sus derechos, procuren obtener el mayor provecho posible en el menor tiempo, lo que a la postre redundará en deterioros ecológicos de difícil reversión. Sobre este asunto, en Colombia la Ley 99 de 1993 exige planes de manejo ambiental a todos los proyectos que de una u otra forma puedan afectar el medio ambiente, no obstante, dichos planes que hacen

parte del proceso de licenciamiento ambiental, no requieren de evaluación previa por parte de las autoridades ambientales, reservándose esas autoridades el control y seguimiento, únicamente a las obras que ya han comenzado a ejecutarse. El deterioro ambiental, se ve reforzado no solamente por las carencias en los sistemas de titulación, sino también porque la legislación en esta materia, favorece el que se ejecuten obras sin los debidos controles estatales.

Incluso en macroproyectos como la Hidroeléctrica Urrá, el Estado colombiano ha sido condenado judicialmente por permitir e incluso promover y financiar, la desecación de zonas cenagosas, las que, posteriormente han sido apropiadas ilegítimamente por particulares para actividades ganaderas, en desmedro de los recursos hídricos y forestales de la zona. Es el propio Estado el que ha fomentado el desastre ecológico y el que ha permitido que se degraden los suelos, se pierda la capa vegetal y se disminuyan drásticamente los afluentes de agua en una área de gran importancia ecológica para el país, como lo es el sistema cenagoso del bajo Sinú, sin hablar de su intervención para que particulares se apropien de las zonas desecadas, en una clara afrenta al sistema de titulación y formalización de la propiedad. Estudios de la Universidad de Córdoba han señalado que la apropiación indebida de terrenos ha permitido que 51.7% de las tierras aptas para el cultivo se utilicen en la ganadería, mientras únicamente 2.43% esté destinado a la agricultura, lo cual, afecta gravemente los humedales y el ecosistema de la cuenca hidrográfica del complejo cenagoso del bajo Sinú<sup>22</sup>.

La forma predominante de tenencia de la tierra en los municipios de influencia directa del complejo lagunar del bajo Sinú es la propiedad, generalmente sobre los predios de entre 20 y 50 ha, pero los cuales presentan problemas de legalización (Procuraduría 10 Judicial II y Procuraduría 10 Judicial II Agraria y Ambiental de

---

<sup>22</sup> En Alfonso, T., Grueso, L., Prada M., Salinas Abdala, Y. (2011). Derechos Enterrados, Comunidades Étnicas y Campesinas en Colombia, Nueve Casos de Estudio. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Córdoba, 2008). Esta forma de tenencia de la tierra se consolidó a partir de 1961, con la expedición de la ley 135/1961, modificada por la ley 30/1988. Tales leyes regulan la titulación de tierras en terrenos baldíos en Colombia estableciendo límites en la extensión de los predios por adjudicar. El Incora realizó, a través de dichas leyes, titulaciones de baldíos pertenecientes a la zona de anegación del complejo lagunar. De 1962 a 1979 se adjudicaron y legalizaron 4267,55 ha, destacándose el municipio de Chimá y Lorica con 2051,50 y 2013,65 ha, respectivamente (cvs, 2005). (Alfonso, 2011, p. 125)

Fue el Estado, como se ha visto, el que propició primero la desecación del sistema lagunar y después adjudicó dichos terrenos a particulares, para posteriormente, a través del INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) otorgar contratos de comodato sobre las mismas parcelaciones y crear así un mundo de conflictos y tensiones, no solo entre propietarios, comodatarios y poseedores, sino también entre pobladores que se beneficiaban tradicionalmente del sistema lagunar a través de la pesca y la agricultura y que ahora no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas.

### **3.5 La violencia y su incidencia en la propiedad comunitaria de la tierra de indígenas y negros**

A los factores que anteriormente se describieron como fundamentales en relación con la poca penetración de los sistemas de formalización de la propiedad, también debe añadirse, en el caso colombiano, la violencia generada por los grupos al margen de la ley, la cual impone una mayor presión sobre el sistema de titulación de la propiedad y por supuesto sobre la población y el medio ambiente, ya que muchas de las políticas estatales de lucha contra los cultivos ilícitos están enfocadas en las aspersiones aéreas, que han tenido profundos efectos sobre la salud humana, la

integridad cultural de las comunidades y sobre el equilibrio ecológico de las diversas zonas en que han tenido lugar. En el Putumayo, por ejemplo, la erradicación de los cultivos de coca a través de la fumigación aérea ha traído consigo el desarraigo y la marginación para el pueblo Cofán, que ha sido catalogado como en peligro de extinción, no solo por las dificultades que afronta para conseguir alimento, sino también por la violencia generada contra ellos por los grupos al margen de la ley y por la pérdida de la cultura que ha traído consigo el constante contacto con grupos de colonos y mestizos.

En este mismo sentido, los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, a pesar de haber obtenido la titulación colectiva de las tierras que tradicionalmente han habitado, han sido intensamente marcados por actos de violencia que no han permitido el disfrute material del territorio que les fuera titulado. En respuesta a estos actos de violencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha intervenido, dictando en favor de dichas comunidades, medidas cautelares para proteger la vida e integridad de sus pobladores. Es por esto que dicha Comisión ha demandado del Estado colombiano combatir el paramilitarismo en la zona del río Atrato y demás áreas de influencia, establecer sistemas de alerta temprana, asegurar la presencia institucional en la zona, procurar el retorno seguro de las familias desplazadas e investigar, juzgar y sancionar a los responsables.

Al no darse respuesta por parte de la Estado a estas demandas de la Comisión, se presentó una solicitud de medidas provisionales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales fueron concedidas con el fin de salvaguardar la vida e integridad personal de los pobladores y buscar su permanencia en el territorio que les fuera titulado colectivamente. Estas medidas han sido reiteradas en diversas oportunidades. Así mismo, la Fiscalía General de la Nación ha emitido orden de captura en contra de veintidós (22) directivos de las empresas palmicultoras que operan

en la zona, ya que existen serios indicios de que dichas empresas, en alianza con jefes paramilitares y funcionarios del gobierno (notarios, registradores y empleados del banco agrario, las Corporaciones Autónomas Regionales, Finagro e Incoder), han propiciado el desplazamiento de las comunidades afrocolombianas del bajo Atrato, con miras a la apropiación violenta de los territorios y su posterior explotación con cultivos de lento rendimiento.

Todo lo anterior, que como hemos visto afecta el sistema de formalización de la propiedad, no solo obedece a la debilidad estatal o a la conflictividad social per se, sino también a lo que muchos tratadistas han considerado, es el avance del capitalismo hacia el estadio superior de la globalización y por ende de la financiarización de la economía. La especulación financiera o aprovechamiento de la potencialidad económica de los bienes ahora tan en boga, requiere, para mantener las grandes utilidades que las corporaciones transnacionales demandan, una base material que mantenga la confianza inversionista; es ahí cuando el control territorial, muchas veces violento y otras veces a través de las vías legales, entra a jugar un papel fundamental en el avance del capital global. En términos de Giraldo (Giraldo ctd, En: Cecoin, 2008, p. 25):

Las transnacionales petroleras y mineras, las grandes obras de infraestructura construidas con créditos, las cadenas madereras, y ahora las plantaciones forestales, no pueden pensarse si no están insertas en relaciones diseñadas para garantizar que los créditos (corrientes o especulativos) efectivamente serán pagados. Por ello la necesidad del control a todo trance; sin control sobre los procesos productivos no hay confianza; sin confianza no hay inversión, sin ella no hay especulación.

La violencia armada se constituye entonces en el mecanismo más eficaz para controlar los recursos estratégicos que son necesarios a fin de mantener el sistema de mercados, ya que la



disponibilidad permanente de las materias primas estratégicas, es indispensable para que se asegure la producción futura y por ende, para que se pueda especular en el mercado financiero mediante ventas de expectativas que contribuirán en últimas a generar un mayor rédito a través del aprovechamiento de la potencialidad económica de dichos bienes.

Así se consolida la fusión del latifundismo con las transnacionales, donde el latifundio armado domestica a la oposición política y garantiza el funcionamiento práctico del capital, a cambio de lo cual mantiene sus privilegios en la renta. La altísima rentabilidad del capital financiero especulativo le permite compartir las rentas que extrae del conjunto de la economía mundial, con estos, sus agentes de presa. El reciente reconocimiento por la Chiquita Brands de que había financiado grupos paramilitares y transportado armas, y las denuncias hechas a la Drummond por el asesinato de sindicalistas, no hacen parte de situaciones anómalas de algunos criminales enquistados en dichas empresas, sino de una necesidad de la implantación del capital financiero y transnacional. (CECOIN, 2008, p. 26)

Así las cosas, la violencia no es un hecho aislado en la cadena de informalidad de la propiedad, más aún, es determinante a la hora de analizar la peculiar situación de la propiedad en el país y la precariedad de los títulos de dominio y posesión. A esto se suma que algunas guerras territoriales son presionadas por la propia especulación financiera, en la medida en que dichas confrontaciones se convierten en otro mercado del cual se pueden obtener iguales o mayores ganancias a través de la venta de armamento y material bélico, nos encontramos frente a una fuente continua de conflictividad social que tiende a agravar la poca o ausente penetración de los sistemas de formalización de la propiedad.

Como se ha visto, es posible que la formalización de la propiedad ya haya perdido esa función primordial que el capitalismo le otorgaba, en especial para los países en vías de desarrollo, es por esto que, el caos y la violencia imperan como factores que contribuyen a la ya consolidada economía de mercado. Lo anterior por cuanto, los grandes capitales, en aras de reducir gastos, han buscado disminuir costos fijos en propiedad e infraestructura, lo cual se ha logrado a través de la implementación de sistemas de concesión, donde el Estado o incluso las propias comunidades étnicas o particulares, pueden permanecer como propietarias de los bienes o terrenos pero a través de una nuda propiedad, que permitirá a las corporaciones transnacionales una mayor acumulación de valor, en la medida en que disminuyen costos fijos de mantenimiento o aquellos derivados de la obsolescencia y aseguran por largos períodos, la disponibilidad de las materias primas que requiere una economía que se basa en el financiamiento y la especulación. Un claro ejemplo de lo anterior son los modelos de concesión de tierras por prolongados lapsos de tiempo que se han impuesto a través de leyes como la ley de ZIDRES, donde los campesinos conservan la propiedad de la tierra y las obligaciones que de ella se derivan (pago de impuestos), pero son obligados a entregar su usufructo a los grandes detentadores del capital. Al resultar la propiedad muy costosa para los capitalistas, ya que guarda algunos costos ocultos (impuestos, obsolescencia), se recurre a mecanismos de control violento territorial para que, sin tener que incurrir en los citados sobrecostos, se pueda continuar garantizando la permanencia del intercambio de mercancías y la consecuente especulación que se produce dentro del mercado de capitales.

Frente a este espectro de violencia que se orquesta nacional e internacionalmente, y en virtud de la presión que han ejercido algunas víctimas a través de diversos mecanismos de amparo, se ha procurado desde el Estado hacer efectivo el derecho de reparación de las víctimas a través de la

Ley 1448 de 2011, la cual reconoce la restitución de la tierra como un derecho fundamental (Quinche, M., et al (2015), incluso para las comunidades étnicas.

El Estado Colombiano ha procurado la protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas a través de mecanismos como las medidas cautelares (las cuales han beneficiado aproximadamente a 6.063 familias en un total de aproximadamente 192.851 hectáreas), la indemnización administrativa y la representación de las comunidades étnicas dentro de los procesos judiciales de restitución de tierras.

De acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de Comunidades Étnicas víctimas del Conflicto (2015)

Para la población indígena, se indica un total de 4.206 giros correspondientes a la indemnización administrativa. Ello representa aproximadamente el 2.79% del universo total de víctimas pertenecientes a esta población. En cuanto a los negros o afrocolombianos, se evidencia que se han presentado un total de 14.089 giros, equivalentes al 2.13% de víctimas individuales del total reportado por la Red Nacional de Información (RNI). En cuanto a la población gitana Rom, se han presentado un total de 15 pagos, lo cual representa el 0.05% de esta población. Por último, los 17 giros de los palenqueros y los 66 de los grupos raizales de San Andrés y Providencia representan el 2.39% y el 0.69% de estas poblaciones respectivamente.

Ello evidencia que, al ritmo con el cual se vienen presentando los giros, para el 2021, la UAERIV no habrá indemnizado a todas aquellas víctimas individuales pertenecientes a los diferentes grupos étnicos. Haciendo una proyección hasta el año 2021, tan sólo se tendrá indemnizado el 5.6% de estas

víctimas conforme a lo ejecutado hasta la fecha, lo cual refleja que el 94.4% de estas víctimas individuales no habrán de ser indemnizadas al final de la vigencia de los Decretos Ley étnicos. (p. 116)

Así mismo, a seis de mayo de 2016 solo se han obtenido tres sentencias restitutivas de derechos territoriales de sujetos colectivos pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades afro-descendientes de los treinta y ocho casos de restitución que se han asumido. Una de estas sentencias favorece a la comunidad indígena de los Emberá – Katíos del municipio de Bagadó, en Chocó, quienes fueron desplazados por actores armados ilegales y cuyo territorio, conocido como el Alto Andágueda, fue concesionado a empresas mineras nacionales y multinacionales. Dado que la comunidad se vio afectada por incursiones de la Guerrilla de las FARC, del Ejército Revolucionario Guevarista, del ELN y del Ejército Nacional, se ordenó al Estado cumplir con un plan de retorno de las treinta y un comunidades del resguardo, realizando para el efecto proyectos de reconstrucción, recuperación y amortiguación del daño causado por la minería y clarificando los linderos del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular y Campesina del Alto Atrato, aledaño al territorio indígena.

Por su parte, a mediados de 2015 el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de Popayán, ordenó la restitución de los derechos territoriales del Consejo Comunitario Renacer Negro, quienes fueron desplazados por actividades mineras a cielo abierto y por grupos al margen de la ley. Fueron restituidas a través de este pronunciamiento, más de setenta y un mil hectáreas para un beneficio total de 4.572 personas.

En este mismo sentido, mediante decisión del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó se reconocieron los derechos de la comunidad

Emberá del resguardo Dogibi sobre el territorio ancestral Eyákerá, en el municipio de Unguía. Mediante esta decisión se le obliga de manera inmediata al Ministerio de Defensa a terminar las fumigaciones aéreas con glifosato sobre el territorio colectivo y a restaurar a través del Ministerio de Ambiente, el ecosistema forestal de la zona. Igualmente se ordena la suspensión de los trámites de solicitudes de títulos o concesiones mineras hasta realizar las consultas previas respectivas y se obliga a la Cancillería a tramitar el retorno de los indígenas que se encuentran actualmente en territorio panameño.

### **3.6 La debilidad estatal y su influencia sobre la deficiente penetración de los sistemas de formalización de la propiedad**

En esencia, los factores descritos anteriormente como fundamentales a la hora de analizar la problemática en la titulación de la tierra y el conflicto territorial que vive el país, obedecen principalmente a la ausencia e ineficacia del Estado, toda vez que este ha sido incapaz de frenar el incumplimiento de la ley y la proliferación de la violencia en materia de tierras, y ha coadyuvado a la inestabilidad legislativa y a que se desvirtúe el interés común como el principio que debe regir las actuaciones administrativas en materia de titulación de la propiedad.

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

legales de los predios abandonados por la violencia. Otro ejemplo es la falta de reglamentación de ciertos artículos de las leyes favorables a la propiedad colectiva, o su reglamentación parcial o restrictiva, como es el caso de la forma como la legislación de la licencia ambiental limita en la práctica el derecho a la consulta previa. (Alfonso, 2011, p. 14)

Esta situación se hace aún más palpable en la estrategia de desarrollo que el Gobierno ha denominado como “Alianza Guapí” (Conpes 3491), la cual está encaminada a vincular al Estado, a empresarios y afro-descendientes en la siembra de palma africana, con miras a aumentar la productividad del sector y a disminuir las condiciones de pobreza de la población. La zona en que se planteó desarrollar esta estrategia es una región que por razones climáticas, es poco apta para el cultivo, a lo que se suma que las condiciones de infraestructura imperantes, dificultan la salida del producto y por ende la obtención de la rentabilidad esperada. No obstante estar estas políticas estatales encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, han resultado en la afectación de la seguridad alimentaria, el mantenimiento y supervivencia de la cultura de los pueblos afro-descendientes y en el irrespeto por los derechos de autodeterminación y consulta previa que la Constitución reconoce a las negritudes del país. En este caso es el propio gobierno el que favorece que se desconozca la titularidad colectiva de la tierra, con el fin de dar vía libre a proyectos productivos de gran envergadura, donde los actuales propietarios pasan a ser trabajadores asalariados de grandes empresas que se hacen dueñas de enormes mejoras en los territorios de la población afrocolombiana.

En Colombia, también puede vislumbrarse que el Estado, a través de sus políticas, responde en forma preponderante a los intereses de los grupos económicos, cuando privilegia la eficiencia económica sobre la restitución de los derechos de propiedad de los desplazados por la violencia.

En el departamento del Meta, existe un predio conocido como Carimagua, el cual en principio fue destinado para las víctimas de la violencia, pero posteriormente entregado en licitación a particulares especializados en la siembra de caucho y palma aceitera, quienes se encargarían de adecuar los terrenos y convertirlos en productivos, otorgando soluciones de ocupación y trabajo a la población desplazada, permaneciendo en todo caso, la propiedad de la tierra en cabeza del Estado. Ante los reclamos ciudadanos, el proceso licitatorio fue revertido, por lo que el predio fue entregado a la empresa petrolera nacional que, de acuerdo con las declaraciones dadas desde el ejecutivo, se encargará de vincular a la población desplazada en un proyecto de agrocombustibles, bien sea en calidad de socios o de empleados.

Fue entonces el Estado en este caso, como en muchos otros de los descritos, incapaz de restituir la propiedad formal a quienes la perdieron por causa de la violencia, ya que se prefirió obrar con miras a satisfacer los intereses económicos de grupos cercanos al poder, privilegiando con ello nuevamente, el desarrollo económico sobre los legítimos derechos de reparación y restitución de la población campesina desplazada. La ejecución de políticas públicas relacionadas con el uso y propiedad de la tierra como las que han sido mencionadas con ocasión del caso Carimagua, estimulan la ineficacia de la formalización de la propiedad, ya que, como se ha mencionado reiteradamente durante este escrito, de nada sirve el tener un derecho de propiedad si no existen las herramientas que permitan su protección. Si uno de los principales cometidos de la titularización de la propiedad es poder contar con el apoyo del Estado para repeler la intervención de terceros que pretendan derechos ilegítimos sobre la tierra, se hace ineficaz la institución de la propiedad privada cuando el Estado no presta este acompañamiento a quienes han sido despojados de su derecho real por terceros y más aún cuando, ante la inoperancia estatal para

hacer valer la propiedad privada, no se facilitan las medidas para restaurar y restablecer los derechos perdidos.

En este mismo sentido, la inoperancia de las agencias estatales ha contribuido a que la titulación de la propiedad no cumpla con su función de registro público unificado, ya que la omisión de datos, la falsificación de títulos y la corrupción al interior de las mismas agencias, ha hecho que la información del registro público no sea totalmente confiable. Al ser los registros y títulos formales de propiedad un compendio de las coincidencias acerca de lo que es económicamente relevante en cualquier activo, la alteración o supresión de información, impide concebir el valor potencial del bien y por supuesto dificulta el control económico que sobre dicho potencial pueda ejercer el titular del derecho. Esta situación ha sido recurrente en Colombia, es por esto que es emblemático el caso de deslinde de la Ciénaga Grande del bajo Sinú adelantado por el INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria), durante el cual, se identificaron una gran cantidad de títulos ilegítimos que los particulares pretendían hacer valer. Una vez detectados dichos títulos ilegítimos, debió inscribirse esta situación en cada uno de los folios afectados por la ilegitimidad, sin embargo, el proceso se efectuó en forma irregular y únicamente se consignó la ilegitimidad en un folio independiente, es decir que en el registro público aún continúan matrículas inmobiliarias de bienes que no pertenecen a privados, pero que por razones de la aplicación de los principios de legitimación, fe pública y publicidad formal, deben ser respetados, aunque su legalidad haya sido cuestionada y posteriormente invalidada por las entidades gubernamentales respectivas.

Así mismo, en el proyecto del embalse multipropósito Los Besotes en la costa Caribe, el Estado, desafiando una vez más la legalidad, en especial la Constitución en su artículo 63 y la Ley 191 de 1995, en su artículo 9°, ha permitido que en una zona de reserva forestal y en un área



de resguardo indígena (Comunidad Arhuaca) se sustraigan porciones de territorio para adelantar la construcción de un proyecto hidroeléctrico, profundizándose aún más no solo la desconfianza de los pobladores en la ley, sino también en el Estado como garante del interés general y de los derechos adquiridos con justo título. A raíz de la existencia de la prohibición legal descrita anteriormente, se buscó mediante un cambio legislativo que se materializó a través de la ley 843 de 2003, su reforma, por lo que a partir de la expedición de la citada ley y con el único propósito de materializar el proyecto de los Besotes, catalogado como de interés prioritario para el Gobierno Nacional, la sustracción de terrenos de áreas de reserva forestal y natural es permitida. Este proyecto no ha iniciado aún su construcción por cuanto al afectar la línea negra o línea teológica de las cuatro etnias que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta, se requiere cumplir con los trámites de consulta previa como lo ordena la Constitución Política, los Tratados Internacionales y en especial las decisiones de la Corte Constitucional que determinan que más que una consulta, en materia de planes de desarrollo de inversión y de explotación de recursos naturales, debe obtenerse el consentimiento libre, informado y previo de las comunidades indígenas, de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones.

Para las comunidades indígenas, antiguos dueños del territorio, y a las comunidades descendientes de africanos, traídas a la fuerza al territorio, después de tantos siglos se les continúa tratando como grupos vencidos. Ante la imposición del derecho occidental se les desconocen sus relaciones a la tierra no normatizables, se les clasifica con crueldad como ciudadanos, a pesar de que no se ubican en ciudades y se les reglamentan sus prácticas ancestrales por los invasores de sus territorios.

Se les mantienen desde las normas a lo largo de las decisiones estatales como minorías marginales a las que se les recusa su riqueza cultural y se les imponen los dominios de la

economía clásica, lejana de su organización colectiva y sin consideración alguna por sus formas de vida.

Finalmente la posición periférica respecto de los centros de poder y con una historia escolar que coloca a los indígenas y antiguos esclavos negros en condición servil, se mantienen estas naciones en posturas exóticas de las que se asume que hay poco que aprender, se les deja en la aparente libertad de intercambiar sus predios (con las negociaciones comerciales capitalistas protegidas por la legislación), sin apoyos estatales para la preservación cultural y sin asumir la responsabilidad constitucional que como estado les compete de garantizar la única forma ancestral de vivir ligada a la tierra.

### **3.7 Declaración de áreas protegidas en territorios indígenas y de comunidades negras y su incidencia en la penetración de los sistemas de propiedad**

Como se ha observado a lo largo de este escrito, la concepción del espacio y del territorio, especialmente en las comunidades étnicas, ha estado mediado por procesos dinámicos externos a las propias comunidades, los cuales han pasado por alto la integración esencial y compleja entre el espacio geográfico y el simbólico y ritual. La división internacional del trabajo agrícola, acaecida después de la segunda guerra mundial, alteró profundamente la producción de alimentos en los países “en desarrollo”, de ahí que como consecuencia se produjeron inesperados ordenamientos en los territorios, que tenían por fin controlar la biodiversidad y por tanto el acceso permanente a las materias primas.

Así las cosas, aparecen los resguardos indígenas y los territorios colectivos como producto de la modernidad y como nociones ajenas a los grupos indígenas y afrocolombianos, no obstante, haberse constituido dichas nociones a lo largo de los últimos años, en la tabla de salvación para proteger lo poco que queda de las tradiciones y subsistencia como pueblos de

dichos grupos étnicos. En esta medida, el pensar el territorio como un concepto que únicamente adquiere sentido desde de las perspectivas económica y jurídica, es a todas luces inconveniente y equívoco, más aún cuando para muchas comunidades étnicas el territorio es un objeto-sujeto, ancestral, sagrado, cultural, proveedor de vida y cargado de identidad propia; que trasciende las barreras físicas para confluir hacia lo espiritual en un campo relacional en el que conviven los humanos y los no humanos (Zapata, 2010, p.21).

Existe por tanto una dualidad entre la naturaleza y lo humano que se decanta a través de una vida relacional, donde los mitos y las cosmovisiones legitiman el uso, manejo y apropiación del territorio.

El espacio y el territorio, así entendidos, son categorías que se estudian de manera sistémica. Los componentes cosmogónicos y espirituales y los fenómenos naturales tienen incidencia en las decisiones de los humanos para la construcción social, las prácticas, las expresiones materiales y las simbologías. Estas relaciones inciden en la apropiación y la pertenencia de determinados grupos sociales al medio que los rodea; la naturaleza es una parte que se extiende y se relaciona con el cuerpo; así, las afectaciones que se realicen a los espacios se proyectan a la vida comunitaria e individual de los grupos, e inciden en las distintas manifestaciones que los humanos realizan sobre el territorio. El pensamiento indígena respecto al espacio y el territorio concibe los procesos de transformación de la naturaleza a través de las relaciones entre las especies que se manifiestan de manera recíproca, ya que los pueblos indígenas han establecido unas relaciones sistémicas entre lo humano y lo no humano, determinando la realidad física, la realidad espiritual e

inmaterial que poseen los territorios y su reciprocidad con el cosmos. (Zapata, 2010, p. 22)

Esta visión discrepa con la mirada occidental de la propiedad, para la cual el espacio físico adquiere importancia, no en virtud de una relación en términos de complementariedad y respeto entre el hombre y la naturaleza, sino en términos de superioridad y dominio del primero sobre la segunda y cuya única finalidad será el permitir derivar ganancias cuantificables en dinero, o como lo manifiesta De Soto (2001), aprovechar el potencial económico que los bienes poseen y que se manifiesta en su posibilidad de comercialización segura a nivel global.

Estas diferencias contrastan con los planes de ordenamiento territorial (Ley 388/97) que ven en el territorio una fuente de recursos y estrategias políticas capaces de obtener los mayores beneficios posibles. Así, los conceptos utilizados tienen estrecha relación con el espacio de dominación, propiedad o pertenencia de los individuos o las colectividades, sean éstas naciones, estados o pueblos, es decir, un espacio sometido a relaciones de poder específicas, herencia recibida de la colonización del Estado-nación como proyecto y como cultura política (Restrepo, ctd, En: Zapata, 2010, p. 26).

Para el mundo étnico la territorialidad es un todo, donde las partes adquieren significado en función del todo y no por sí mismas, donde el todo se construye a través de urdimbres y tramas que se comunican y comparten. Así las cosas

Esta territorialidad simbólica y cultural se diferencia de las categorías constituidas por el Estado, como las geográficas, agrarias, político-administrativas (municipales) y otras; las formas simbólicas parecen ser representaciones territoriales estructuradas de acuerdo con una lógica interna propia de las culturas.

Distintas investigaciones han hablado del concepto de territorio como la noción de un espacio geográfico y social propio, bordeado de fronteras porosas que explican los conceptos etnoterritoriales, cuyos espacios comunitarios están relacionados con circuitos de culto que articulan el territorio tradicional. (Zapata, 2010, p. 35)

Por el contrario, los territorios en la economía de mercados, únicamente adquieren significado cuando como unidad pueden ser cuantificables, aprovechables, expropiables y enajenables. Es indiscutible que esta visión ha sido la que ha permeado la normatividad que regula los territorios étnicos en el país, puesto que se hace constante referencia a la divisibilidad, cuando desde la Ley se procura porque las adjudicaciones colectivas a las comunidades negras, comprendan únicamente los suelos y los bosques, dejando por fuera de las mismas a los bienes de uso público, las áreas urbanas de los municipios, los recursos naturales renovables y no renovables, los resguardos indígenas, el subsuelo, las unidades agrícolas familiares, las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional y los Sistemas de Parques Nacionales. En este mismo sentido, desde la Constitución se hace alusión a un territorio fragmentado objeto de apropiación y explotación, bien sea por particulares o por el Estado mismo (como en el caso del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, los cuales no entran a formar parte de ningún territorio étnico), con la única restricción de respetar el etéreo y intangible concepto del bien común.

Así mismo, aunque existan ciertas protecciones legales tanto para los territorios colectivos como para los resguardos indígenas, es evidente que muchos de los lugares sagrados o tradicionales han quedado por fuera de lo que el Estado ha concebido como la jurisdicción de dichas comunidades, lo cual afecta su equilibrio y subsistencia como colectividad, de ahí que por ejemplo las comunidades afrocolombianas distinguen entre tierras de las comunidades negras que

son aquellas que han sido adjudicadas mediante un proceso de titulación, y el territorio colectivo, el cual responde a la ocupación y uso de las comunidades a través del tiempo y que no necesariamente obedece a un título de adjudicación .

Estos recortes son un evidente ejemplo de la dinámica que la inserción de la economía de mercado trae aparejada, toda vez que la maximización de las ganancias ha dirigido las constantes limitaciones al desarrollo de la cosmogonía propia de los grupos étnicos. A ello debe sumarse, como ya se ha visto, un proceso histórico de colonización tanto violento como legal y económico, el cual ha permitido que el confinamiento territorial se ponga nuevamente de manifiesto, a través no solo del desplazamiento de los pueblos tradicionales hacia zonas con escasas posibilidades de cultivo y acceso al agua, sino también con la creación de zonas de reserva forestal y parques nacionales que se traslapan con las zonas de resguardo y territorios colectivos, lo cual impone a las comunidades tradicionales, obligaciones de protección ecológica adicionales a las que su saber tradicional les precisa y que tampoco son impuestas por el Estado a otro tipo de ciudadanos, incluso se privilegia la reubicación de las comunidades cuando no se puedan conciliar las prácticas tradicionales con los usos permitidos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (Artículo 22 de la Ley 70 de 1993).

En las “tierras de comunidades negras”, a diferencia de territorios en los cuales se ejerce la propiedad privada, hay un mandato especial y adicional de conservar la naturaleza (diferente del artículo 58 C. P. que consagra la función social y ecológica de la propiedad privada); en este sentido, en la Ley 70 de 1993 se establecen obligaciones y limitaciones especiales en cuanto al uso de los recursos naturales en estos territorios. (Hinestroza, 2008, p. 53).

Por estar el ordenamiento ambiental directamente relacionado con el ordenamiento territorial, es necesario entonces determinar cuál es la incidencia de las áreas protegidas, dentro del ordenamiento del territorio y en especial dentro de las áreas que previamente han sido tituladas como colectivas o resguardos indígenas. En este sentido es perentorio entender que un área protegida, de acuerdo con el Convenio de Diversidad Biológica es un área geográficamente definida, cuya regulación busca alcanzar objetivos específicos de conservación, lo que deja por fuera en una primera aproximación, el uso sostenible del medio ambiente, el cual cede frente al mantenimiento de la integridad de una zona específica. Así entonces, la integridad de la naturaleza deja por fuera la integridad cultural de las comunidades, la cual no solo implica labores de conservación de la biodiversidad, sino también labores de explotación sostenible de los recursos naturales que se encuentren en la zona. Así las cosas, se establece una fuerte tensión entre la conservación de estas áreas y la supervivencia de las comunidades locales y grupos étnicos.

La perspectiva de las comunidades indígenas se fundamenta en un ordenamiento de sus vidas y sus relaciones con el entorno y el cosmos, en una comprensión del territorio vinculada a los legados históricos y culturales, que permiten la articulación de los espacios y territorios sagrados a través de la continuidad geográfica de su territorio, garantizando el equilibrio de los entes que existen en la naturaleza. Pero el pensamiento estatal y colonizado considera que el ordenamiento territorial es el de todas las relaciones que están “en desorden”. Este orden para el pensamiento indígena está establecido ancestralmente a través de las acciones que se plasman en el territorio generando un orden social y jurídico que

plantea una mirada alternativa de la tierra como el medio de relaciones sistémicas, y no solo como el medio de desarrollo económico. (Zapata, 2010, p. 63) .

A diferencia de lo ocurrido con los territorios colectivos, no existe incompatibilidad entre la constitución de un resguardo indígena y la declaración de un Parque Nacional Natural (Art. 7 Decreto 622 de 1977), sin embargo, a estas comunidades se les imponen obligaciones ajenas a su autodeterminación como comunidades étnicas y a su capacidad de autogobierno, ya que se les obliga a observar tecnologías compatibles con los objetivos del sistema de parques. A esto debe sumarse que la declaración de los Parques Nacionales Naturales, o incluso de las zonas de reserva forestal, no obedece a procesos de consulta con las comunidades, ni a determinaciones autónomas que estas tomen, sino que son decisiones que provienen de autoridades administrativas ajenas al territorio y a las culturas que allí se desenvuelven. Igualmente, la gestión de muchas de estas áreas protegidas, se ha otorgado mediante contratos de concesión a terceros, quienes son autorizados para realizar actividades de eco y etno – turismo que únicamente constituyen otra forma de monetizar la biodiversidad y la cultura tradicional.

El mercado no solo requiere que las personas se separen de sus culturas y se incorporen al mercado transcultural, sino que precisa un proceso de desprendimiento de los individuos de la naturaleza y el territorio. Los vínculos indígenas con éstos hacen de la territorialidad una verdadera muralla a la expansión del capital. Esta sustancia es precisamente la que el gobierno nacional viene afectando con sus acciones. Ante el hecho evidente de que los territorios no pueden ser expropiados ni comprados en ninguna circunstancia, ni afectados en su integridad y unicidad, la política territorial se dirige a burlar los límites que estos elementos implican para las grandes obras de infraestructura y las industrias



extractivas. Aunque el subsuelo –principal objetivo de esos emprendimientos económicos- pertenece legalmente al Estado, el suelo sí es una propiedad absoluta indígena y traspasarlo o apropiarse sus riquezas es el reto para las empresas. (Cecoin, ctd, En: Cecoin, 2008, p. 35).

El traslape de áreas entonces, no sólo se limita al aspecto territorial sino también al de formas de autoridad, mediante el cual, tanto las Autoridades Indígenas como los Consejos Comunitarios pierden poder en sus territorios frente a la potestad estatal, que a través de las autoridades de Parques Nacionales, las Corporaciones Autónomas Regionales, la Agencia Nacional de Minería e incluso a través de los propios municipios, entran a regular sobre zonas que en principio aparecen como intangibles frente al poder de ordenamiento territorial del Estado.

En este mismo sentido, puede decirse que los conceptos de “imperialismo ambiental” o “transnacionalización de la naturaleza” también entran a jugar un rol preponderante cuando se habla del traslape o superposición de zonas protegidas con territorialidades étnicas, ya que, como se ha visto, el control de las materias primas se hace fundamental para mantener la economía de mercados y esto se logra por la vía de, no solo limitar la autonomía territorial de las comunidades étnicas, sino también a través de la segregación del territorio en unidades escindibles y la imposición de normativas y regulaciones que obedecen a los intereses de mercantilización de la naturaleza y la cultura, pero que se promocionan como medidas frente al cambio climático o la supervivencia de las culturas ancestrales.

Se propicia un actuar local que va encaminado a un beneficio global, es por esto que la etnicidad se empieza a comercializar a través del turismo y la apropiación de los saberes ancestrales por medio de patentes que comprenden no solo las especies nativas sino también su uso ancestral. Adicional a lo anterior, el cambio climático se convierte en una nueva

preocupación a nivel global que tiene profundos efectos regionales, toda vez que, a través de instancias internacionales, se imponen condicionamientos en materia ambiental que asignan roles u obligaciones en relación con la adaptación al cambio climático y al desarrollo sostenible. Se procura entonces un monitoreo permanente de las zonas de alto riesgo, a fin de definir cuáles serán las medidas de intervención que se aplicarán por parte de entes gubernamentales o supranacionales.

Del mismo modo, las cartografías de la adaptación (mapas con la evidencia del cambio climático, en los que se espacializan los efectos por zonas de aumento de temperatura, retroceso de los glaciares, reducción de lluvias, áreas potenciales para la implementación de proyectos de mitigación del cambio climático), los escenarios futuros de cambio climático, en los que se señalan las zonas de riesgo que requieren intervención y monitoreo, y las zonas con nuevas definiciones de uso de la tierra son la proyección de reconfiguraciones territoriales, de nuevos órdenes de control y apropiación territorial. De esta manera, se visibilizan/invisibilizan espacialidades, creando prioridades territoriales y desconociendo otras. Se construye la noción de un territorio global por encima de los territorios locales, dado que estos se asocian a los grandes efectos del cambio climático global, a los aportes que pueden recibir para mitigarlo y/o a las migraciones climáticas que se pueden generar, y en menor medida a su papel activo para aportar en la mitigación con propuestas específicas a partir de conocimientos propios como opciones frente a las transformaciones ambientales. (Ulloa, 2012, p.2).

El financiamiento climático, como conjunto de recursos financieros que facilitan las acciones de mitigación del cambio climático, se orienta entonces a otorgar incentivos a los países “en vías de desarrollo” por la reducción de la deforestación, de la degradación, la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el aumento de los stocks forestales de carbono. Así, se integran valores financieros a los bosques en pie como reservorios de carbono, y a través de la intervención de entidades multilaterales como el Banco Mundial y la ONU con su sistema multilateral de negociación. Estas medidas permiten todas las fuentes de financiamiento, con miras a consolidar economías bajas en emisiones, es por esto que se estima que en América Latina operan alrededor de veinte fondos multilaterales involucrados en el financiamiento climático, con un flujo anual de recursos aproximado de cien mil millones de dólares. Un ejemplo claro de estas formas de financiamiento se encuentra en los mercados de carbono, los cuales permiten la comercialización de certificados de reducción de emisiones originados en proyectos o voluntarios y el otorgamiento de permisos de emisión. Los certificados de reducción de emisiones originados en proyectos, permiten que los realizadores de proyectos de mitigación en los países del “tercer mundo” puedan vender sus certificados de reducción de emisiones a compradores del “primer mundo”, mediante contratos a futuro o a través de certificados de reducción de emisiones ya emitidos, evento este último en el que no intervienen los desarrolladores de los proyectos, sino únicamente los operadores financieros. Algunos de los países del “primer mundo”, en aplicación del protocolo de Kyoto han adquirido compromisos de reducción cuantitativa de emisiones, es por esto que la comercialización de certificados de reducción de emisiones proviene de la autorización que se otorga en el protocolo a las empresas para adquirir sus metas de mitigación a través de la adquisición de permisos de emisión de otros países o a través de la financiación de proyectos de mitigación en países “en desarrollo”.

Por su parte, la comercialización de certificados de reducción de emisiones voluntarias, no obedece a compromisos legalmente exigibles, por lo que las operaciones se realizan de forma independiente. Es en este marco en el cual se desarrollan los proyectos de reducción de emisiones resultantes de la deforestación y degradación de bosques o REDD+, los cuales contemplan tres etapas; de preparación, implementación y actividades basadas en resultados. En Colombia se está trabajando la etapa preparatoria con la colaboración del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), el programa de las Naciones Unidas REDD+, cooperación internacional, algunas ONG (Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Fondo Patrimonio Natural, WWF, ONF Andina), y el presupuesto nacional, pero se estima que para este año 2016 inicie su etapa de implementación. Dentro de la etapa preparatoria, se han comprendido aspectos como la caracterización del uso de la tierra en el país, las leyes forestales y la política y gobernanza. Estos aspectos incluyen la descripción de la extensión de los bosques naturales del país, la situación respecto de su tenencia y titulación a comunidades étnicas y la coexistencia de figuras como parques nacionales o reservas forestales.

El Ministerio de Ambiente ha encontrado, a raíz de esta fase preparatoria de REDD+, que en los territorios de comunidades negras se han realizado titulaciones que cubren un área boscosa de 3.3 millones de hectáreas, que los resguardos indígenas contemplan una serie de bosques de 26.4 millones de hectáreas, los cuales corresponden a casi la tercera parte de los bosques naturales del país, y que en las zonas de reserva campesina, los bosques cubren 1.3 millones de hectáreas. Así mismo se ha logrado determinar que 10.7 millones de hectáreas del territorio nacional, están cubiertas con bosques que no obedecen a ninguna categoría de protección o régimen especial de manejo.

A partir de los anteriores datos, se han propuesto estrategias como la de realizar un ordenamiento ambiental del territorio, fortalecer la capacidad de las comunidades para gestionar la conservación de los bosques, fortalecer la gobernanza forestal y desarrollar instrumentos económicos como el pago por servicios ambientales y los mercados verdes para la promoción de la conservación de los bosques; conceptos todos estos que corresponden a la financiarización de la naturaleza, propia de la economía de libre mercado. Los particulares pueden invertir a través de la compra de certificados de reducción de emisiones voluntarias con los cuales se especula a nivel internacional en el mercado de valores.

Así las cosas, la especulación financiera, a través de políticas sobre el cambio climático, es la que actualmente orienta la reordenación territorial en países como Colombia, ya que incluso las transacciones financieras originadas en los mercados de carbono, se han independizado de toda actividad real de mitigación de los efectos del cambio climático, pero continúan contribuyendo a reacomodar los territorios y a mantener bajo cierto control, las materias primas necesarias para la expansión de un comercio globalizado. En este sentido, ya se están implementando tecnologías de teledetección que utilizan sensores activos con tecnología de radar para estimar el volumen y la estructura de los árboles, su altura y elevación de la tierra, además de prestar la seguridad que requieren los futuros inversionistas.

En este sentido es que puede verse como el capital ha ido perdiendo interés por la penetración de los sistemas de formalización de la propiedad, en la medida en que el comercio ya no se enfoca en las transacciones sobre la tierra como un bien cierto, sino en la especulación de futuros que pueden circunscribirse tanto a producciones futuras como a los nuevos mercados que comprenden estrategias como la de REDD+, mediante las cuales las comunidades étnicas, sin perder su titularidad sobre la tierra, se ven obligadas, con miras a obtener recursos para su

subsistencia, a realizar actividades de conservación, las cuales pasarán del medio físico territorial, a ser incorporadas en títulos denominados como certificados de reducción de emisiones voluntarias; títulos estos que contribuyen al incremento del capital en la medida en que pueden ser mercadeados internacionalmente y especialmente en los denominados países del “primer mundo”.

Si las teorías del título y el modo en la tradición de los bienes inmuebles eran destacadas en el liberalismo económico como de vital importancia para acceder al potencial económico de las tierras, ahora es más importante aún la fragmentación de la propiedad, ya que se alcanzan mayores réditos con la comercialización en forma independiente de las superficies cultivables (derecho de superficie), los bosques (certificados de reducción de emisiones), el agua, los minerales, etc., que incluso con la transferencia de cuerpos ciertos, los cuales, como ya se ha visto, traen aparejados costos ocultos que el gran capital ya no está dispuesto a asumir y que se circunscriben a la calidad de propietario, como son los valores de inscripción de la propiedad, los impuestos que de ella deriven y las posibles pérdidas de valor por acciones delictivas, económicas o climáticas.

En este nuevo contexto económico es que la territorialidad indígena, afrocolombiana y campesina cada vez se ve más amenazada, toda vez que su condición de grupos étnicos y de agricultores se circunscribe desde el Estado y el ordenamiento global, a la de ciudadanos, cuya única interacción con la naturaleza debe darse en términos económicos y de servicios ecosistémicos y no relacionales y de arraigo cultural.

De esta manera, los territorios son al mismo tiempo visibles e invisibles.

Son territorios visibles cuando hay propuestas y programas de cambio climático que se pueden implementar a través de nuevas territorialidades que se van a ejercer

en escalas locales, regionales o nacionales. Pero, al mismo tiempo, son invisibles cuando no se reconocen las territorialidades locales indígenas. De esta manera, una nueva noción de territorio es construida, la noción de un territorio global como prioridad por encima de los territorios locales. (Ulloa, 2013, p. 123).

No es pues mera casualidad que a las zonas de resguardos, territorios colectivos y de reservas campesinas, se superpongan las áreas protegidas o de parques nacionales, este nuevo modelo como se ha analizado anteriormente, obedece a una transformación conceptual que migra del derecho de propiedad tradicional al de control territorial y financiarización de los productos naturales. El desarrollo ha sido la bandera para introducir la economía de libre mercado incluso en los territorios ancestrales, es por esto que no obedece al azar que se estén introduciendo figuras como las ZIDRES, el derecho de superficie y los mercados verdes. Como ordenadores del territorio ya no fungen los Estados sino los privados, quienes a través de una visión que tiende netamente al usufructo económico, determinan desde la perspectiva física, económica y política, cómo deben ser reorganizados los territorios.

Frente a este desolador panorama no puede desconocerse la importancia de la autodeterminación de los pueblos indígenas, campesinos y afrocolombianos, ni dejarse de lado la autodeterminación ambiental de los mismos, la cual está ligada culturalmente con los pueblos y sus saberes ancestrales y su derecho a establecer una relación con la naturaleza independiente de los mandatos estatales e incluso supranacionales, en la cual únicamente el territorio debe estar destinado al ser, ser indígena, ser negro o ser campesino.

#### IV. CONCLUSIÓN

Como corolario de todo lo descrito anteriormente, puede afirmarse que están dadas todas las condiciones para que el sistema de formalización de la propiedad en Colombia sea inoperante y más que inoperante una condición más impuesta para lograr la transformación económica del campo; existen confluencia de legislaciones, unas que propugnan por la propiedad privada de la tierra, otras que apoyan la propiedad comunal que sobre la tierra ejercen las comunidades indígenas y afrocolombianas, otras que dan soporte a los grandes proyectos de desarrollo, y otras cuyo interés es la protección ambiental de los territorios; a raíz de la conflictividad facilitada por la propia legislación, hay desconocimiento, tanto por particulares como por el propio Estado, de las obligaciones legales en materia de titulación de tierras; existen posiciones contrarias frente a la política de tierras incluso dentro del propio Estado; los costos que genera la formalización, superan, en muchos de los casos, los gastos de defensa de la propiedad, los cuales pueden ser proporcionados a bajos costos por la asociación de las comunidades o incluso por los grupos al margen de la ley y por último, pero no menos importante, se encuentra el hecho de que el Estado no actúa como garante de los derechos adquiridos con justo título o lo hace solo en algunos casos que reportan beneficios económicos para la Nación, ya que no se detectan en forma temprana los riesgos que atentan contra la propiedad y no se desarrollan procedimientos expeditos para proteger las tierras de quienes han sido desplazados. Es por esto que la inserción de sistemas de formalización de la propiedad privada en una sociedad como la colombiana, ha fallado, entre otras cuestiones porque se carece de una política pública sobre utilización del suelo, porque no existen gravámenes acordes con la cantidad de tierras que se poseen, por los cambios reiterativos en la normatividad, los cuales están animados por la inestabilidad estatal, por la violencia



endémica que agobia al país y por la contradicción interna entre las diversas políticas relacionadas con la explotación de los recursos naturales y la protección de los grupos indígenas y afrocolombianos. También debe tenerse en cuenta que la titulación de la propiedad, institución eminentemente capitalista, no ha sido exitosa en su cometido, por cuanto la sociedad en la que debe operar se reconoce como pluricultural y pluriétnica, lo que conduce a que deban ser reconocidas otras formas de tenencia de la tierra y no una forma absoluta y única que no responde a los intereses diversos de las personas que componen la nación.

De otro lado, es inevitable que como resultado de un modelo económico que impulsa sistemas extractivos de desarrollo, entren en conflicto los derechos de los pequeños propietarios de la tierra, bien sea campesinos o comunidades étnicas, con el Estado mismo y sus políticas económicas, o por lo menos con algunos sectores del mismo, más aún cuando la desregulación permite que, sean terceros privados quienes se encarguen de la protección del medio ambiente y de la participación de las minorías étnicas en las decisiones que las afectan. Los principios de desarrollo sostenible y participación de las minorías étnicas no son entonces más que herramientas de las teorías económicas que evalúan el costo – beneficio de los proyectos, pero que distan mucho de ser mecanismos de protección ambiental o cultural. Esta situación compromete por tanto el éxito de la formalización de la propiedad, enfrentados a que, aunque legalmente se han concedido derechos de propiedad sobre territorios rurales, estos pueden tornarse inestables en la medida en que en muchas ocasiones, el Estado mismo privilegia el desarrollo económico sobre los derechos adquiridos, por ejemplo, los derechos a la propiedad comunitaria de la tierra de indígenas y población afrocolombiana.

La violencia ha sido otro factor determinante en el fracaso del sistema de titulación de tierras, ya que por la fuerza se han adquirido muchas propiedades que una vez formalizadas, es decir,

inscritas en los registros estatales, no han podido ser retornadas a sus verdaderos dueños, quienes por imposibilidad económica para acceder a la titulación formal o por los actos de violencia en sí mismos, han tenido que renunciar a sus derechos. Así entonces, la misma seguridad que implica la formalización de la propiedad tiene un efecto negativo al interior de una sociedad que como Colombia, sufre a diario los efectos de la violencia, ya que al ingresar los actores violentos como propietarios al sistema legítimo de titulación, se dificulta demostrar que su ingreso a dicho sistema no se obtuvo bajo las condiciones estándar establecidas por el Estado, sino a través de actos de despojo y violencia.

También es pertinente concluir que aunque las teorías económicas clásicas indican que cuando los beneficios de la formalización superan los costos propios de la titulación de la propiedad, esta tiende a fortalecerse, en Colombia, debido a las condiciones de extrema pobreza en que se encuentra la mayoría de la población rural, dicha aseveración no es completamente exacta, porque, aunque los titulares de derechos de propiedad pueden obtener a futuro beneficios económicos al formalizar su derecho, las condiciones precarias de vida en que se encuentran, hacen que este no sea un asunto de elección sino de obligación, es decir que por sus condiciones económicas no se encuentran en la facultad de decidir si formalizar o no su derecho de propiedad sino que se ven obligados a quedar por fuera de los sistemas de formalización.

Ahora lo que cabe conjeturar es, si las teorías económicas europeas y norteamericanas indican que el “subdesarrollo” en el que se encuentran inmersos muchos de nuestros países se debe principalmente a la baja penetración de los sistemas de formalización de la propiedad, ¿cómo puede imponerse un único sistema en una Nación que cuenta con comunidades indígenas y afrodescendientes que tienen una relación con el territorio diversa y distinta de la de las comunidades blancas y mestizas?; ¿cómo puede ser esto viable cuando el territorio para estos pueblos está

ligado a su memoria histórica, a sus expresiones culturales y a su supervivencia como etnia?; ¿es el desarrollo occidental la verdadera meta del Estado en relación con estas comunidades?. Aunque para los occidentales la propiedad cumple, no solo con un propósito físico inmediato, sino también con uno como capital independiente del mundo físico, para muchas de las naciones en “vías de desarrollo”, la propiedad no tiene exclusivamente una función económica sino también de identidad cultural, social y religiosa. Es por esto que en estos países poner en términos estrictamente económicos los asuntos relativos a la tierra, resulta contradictorio e ineficaz.

## V. LISTA DE REFERENCIAS

- Alfonso, T., Grueso, L., Prada M., Salinas Abdala, Y. (2011). *Derechos Enterrados, Comunidades Étnicas y Campesinas en Colombia, Nueve Casos de Estudio*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Alviar García, H., y VILLEGAS del Castillo, C. (2012). *La Función Social de la Propiedad en las Constituciones Colombianas*. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.
- Arias Castillo, W (2013). *Documento enviado a la Contraloría General de la República*. Bogotá.
- Berry Albert. (2002). *¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?*. Revista de Economía Institucional, Vol. 4, No. 6, 24-70.
- Bolaños, G., Bonilla, V., Caballero J., Espinoza, M., García, J., Hernández, J, Peñaranda, D., Tattay, P., Tattay, L. (2012). *Nuestra vida ha sido nuestra lucha. Resistencia y memoria en el Cauca indígena*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. (2015). *Segundo Informe al Congreso de la República – 2014-2015*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social (2010). *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*.
- Colombia, Congreso de la República, “Ley 89 de 1890, por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 110 de 1912, por la cual se sustituyen el Código Fiscal y las Leyes que lo adicionan y reforman”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 200 de 1936, sobre régimen de Tierras”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 6 de 1975, por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de tierra”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 188 de 1995, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998”.

Colombia, Presidencia de la República, “Decreto 2164 de 1995 por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIV de la ley 160 de 1994”.

Colombia, Presidencia de la República, “Decreto 1320 de 1998 por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 508 de 1999, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 791 de 2002, por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 812 de 2003, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”

Colombia, Presidencia de la República, “Decreto 1071 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

Colombia, Congreso de la República, “Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES”.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas. (2015). *Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley de comunidades étnicas víctimas del conflicto*. Bogotá.

Corte Constitucional, T-188/1993, E. Cifuentes.

Corte Constitucional, SU-039/1997, A. Barrera.

Corte Constitucional, T-769/ 2009, M.P. N. Pinilla.

Corte Constitucional, C-644/ 2012, M.P. J. Pretelt.

Corte Constitucional, T-465A/2014, M.P. J. Pretelt.

Corte Constitucional, T-488/2014, M.P. J. Palacio.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 16 Feb. 2016, M.P. L. Tolosa.

De Soto, H. (2001). *El Misterio del Capital*. En *Finanzas & Desarrollo*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/03/pdf/desoto.pdf>.

Departamento de Planeación Nacional. *Desarrollo Económico y Social (1961-1970)* –Alberto Lleras Camargo. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *Planes y Programas de Desarrollo (1969-1972)* –Carlos Lleras Restrepo. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *Para Cerrar la brecha (1974-1978)* –Alfonso López. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *Plan de Integración Social (1978-1982)* –Julio César Turbay.. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *Cambio con equidad (1982-1986)* –Belisario Betancur. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *Plan de Economía Social (1986-1990)* –Virgilio Barco. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *La revolución pacífica (1990-1994)* –César Gaviria. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *El salto social (1994-1998)* –Ernesto Samper. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>.



Departamento de Planeación Nacional. *Cambio para construir la paz (1998-2002)* –Andrés Pastrana. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *Hacia un Estado comunitario (2002-2006)* –Álvaro Uribe Vélez. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.

Departamento de Planeación Nacional. *Estado Comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010)* –Álvaro Uribe Vélez. Recuperado <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>.

El Nuevo Siglo. (10 de junio de 2014). 327.621 familias cobijadas con formalización rural. 19ª

El Nuevo Siglo. (20 de abril de 2015). Vuelve y juega proyecto de las Zidres. 2ª.

El Nuevo Siglo. (22 de mayo de 2015). Zonas mineras no violan derechos de las comunidades étnicas: MinMinas. 9B.

El Nuevo Siglo. (12 de agosto de 2015). El 44.7% de los campesinos vive en situación de pobreza: censa del agro. 27ª.

El Nuevo Siglo. (12 de agosto de 2015). “Reforma Rural Integral es más necesaria que nunca”. 27ª.

El Nuevo Siglo. (5 de octubre de 2015). Revolcón agropecuario estaría listo antes del 8 de diciembre. 2ª.

El Nuevo Siglo. (28 de octubre de 2015). Solo 7.1 millones de hectáreas se usan para cultivos permanentes.

El Nuevo Siglo. (11 de diciembre de 2015). Gobierno le mete el acelerador al proyecto de ley Zidres. 8ª.

Fals, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Publicaciones de la Rosca.

Fitzpatrick, D. (2006). *Evolution and Chaos in the Property Right Systems: The Third World Tragedy of Contested Access*. The Yale Law Journal.

Garay, L., Bailey, R., Forero, J., Barberi, F., Ramírez, C., Suárez, D., Gómez, R., Castro, Y., Álvarez, J., Roldán, R., Sánchez, E., Machado, A., Salgado, C., Naranjo, S., Perry, S. (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia: Problemáticas y Retos Actuales*. Bogotá: Torre Gráfica Ltda.

González, M. (1970). *El Resguardo en el Nuevo Reino de Granada*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Hinestroza L. (2008). *Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras en Colombia*. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Kaustsky F. (1899). *La cuestión agraria*. Milán: Siglo Veintiuno Editores S.A.

Legrand, C. (1988). *Colonización y Protesta Campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Lipton M. (2009). *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. New York: Routledge 2 Park Square.

Lopera, G. (2010). *Territorios, Identidades y Jurisdicciones en disputa: la regulación de los derechos sobre la tierra en el resguardo Cañamomo-Lomapieta*. Medellín: Universidad Eafit.

- López, J., y Maldonado G. (2009). *La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia*. 14 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 71-105.
- Martínez A. (1986). *Planes de Desarrollo y política agraria en Colombia 1940-1978*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- McMichael F, Núñez R y Carton de Grammont H. (1998). *Reconsiderar la globalización: otra vez la cuestión agraria*. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 60, No. 4, 3-37.
- Moncayo H, Novoa E, Mondragón H, Flórez M, Álvarez P, Suárez A. (2008). *La cuestión agraria hoy. Colombia: Tierra sin campesinos*. Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Moreno, C. (02 de marzo de 2016). El Impuesto sobre la propiedad de la tierra. Obstáculo y oportunidad para la transformación de la estructura agraria. *El Espectador*.
- Murgueitio, C. (2014). El proceso de desamortización de las tierras indígenas durante las repúblicas liberales de México y Colombia, 1853-1876. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, Volúmen 20-1, p. 74-95.
- Naciones Unidas. (2012). *Tierras y derechos humanos. Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Oxfam. (2015). *El campo en el Plan Nacional de Desarrollo/2014-2018*. Bogotá: Torre Gráfica Limitada.

- Parra Lleras, E. (2009). *Una propuesta de catastro nacional para el siglo XXI*. Bogotá: Digiprint Editores EU.
- Peña Huerta, R. P., Parada Hernández, M. M., Zuleta Ríos, S. (2014). *La regulación agraria en Colombia o el eterno déjalo hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991 – 2010)*. Estudios Sociojurídicos, 16(1), pp. 123-16. Doi: [dx.doi.org/10.12804/esj6.1.2014.03](https://doi.org/10.12804/esj6.1.2014.03)
- Pinilla, J., Rengifo, M. (2012). *La Ciudad y el Derecho: Una Introducción al Derecho Urbano Contemporáneo*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Quinche, M., et al. (2015). *El amparo de tierras: La acción, el proceso y el juez de restitución*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Restrepo J. *El desarrollo en Colombia: historia de una hegemonía discursiva*. Revista Lasallista de Investigación, Volúmen I, No. 1, p 27-37.
- Restrepo J. (2011). *Política Integral de tierras: Un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*. Bogotá: Villegas Editores.
- Reyes Posada, A. (2008). *Guerreros y Campesinos, El despojo de la tierra n Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Rodríguez, G. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez S.A.S.
- Salazar, M. (1948). *Proceso histórico de la propiedad en Colombia*. Bogotá: Editorial ABC.
- Ulloa, A. (2012). *Los territorios indígenas en Colombia: de escenarios de apropiación transnacional a territorialidades alternativas*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen XVI No. 418. Barcelona: Universidad de Barcelona.

- Ulloa, A. (2013). *Controlando la naturaleza: ambientalismo transnacional y negociaciones locales en torno al cambio climático en territorios indígenas en Colombia*. Revista Iberoamericana. Volumen XIII No. 49, p 117-133.
- Uprimny R y Sánchez N. (2010). *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*. Revista Estudios Socio-Jurídicos. Volúmen 12 No. 2, p 305-342.
- Valencia, A. y Ortiz, Á. (1996). *Derecho Civil Tomo II, Derechos Reales*. Bogotá Editorial Temis S.A.
- Villaveces, J, Sánchez F. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. *Serie Documentos de Trabajo No. 179*. Recuperado de: <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsrep&AN=edsrep.012538&lang=es&site=eds-live>
- Yrigoyen Fajardo, R. (2000). *Reconocimiento Constitucional del Derecho Indígena y la Jurisdicción Especial en los Países Andinos*. Buenos Aires: Revista Pena y Estado No. 4. Editorial El Puerto.
- Zapata Torres, J. (2010). *Espacio y Territorio Sagrado. Lógica del “ordenamiento” territorial indígena*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.