

Situación de tierras en Colombia: marco normativo

Omar Rojas Bravo
Sociólogo - Consultor

Bogotá, abril del 2015

Introducción

Este documento es uno de tres documentos técnicos escritos para Colombia y hacen parte del proceso de sistematización de experiencias rurales exitosas dentro del Movimiento Regional por la Tierra. Tiene como fin ser una fuente de referencia para hacer una lectura contextual de los casos exitosos de demanda, acceso o retorno a la tierra sistematizados para Colombia dentro del Movimiento.

Este documento hace referencia al marco normativo de tenencia de la tierra en Colombia y es complementario a otros dos documentos técnicos que abordan los temas de: Políticas públicas de tierras en Colombia y Demanda de tierras en Colombia.

Las opiniones en este documento, que no ha sido sometido a revisión técnica ni editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y puede no coincidir con las de la Organización.

Tabla de contenido

Documento técnico situación de tierras en Colombia: Marco Normativo	1
Nota inicial	3
Resumen.....	3
Introducción	4
1. Sistemas de recopilación y almacenamiento de información	5
2. Normatividad de políticas y programas de distribución de la propiedad rural.....	8
Conclusión.....	12
Nota final	12

Bibliografía

13

Nota inicial

El objetivo del presente documento es dar referencias e insumos de contexto sobre el marco normativo de tierras para Colombia. El documento aborda la temática desde una perspectiva descriptiva general en la que se analizan temas como:

- Sistemas de recopilación y almacenamiento de información referente a

distribución de la propiedad rural.

- Sub-registro de tierras, tierras no tituladas, baldíos.
- Programas públicos y políticas sectoriales en materia de distribución de la propiedad rural.

Resumen

Desde la perspectiva normativa de regulación de tenencia y uso de la tierra, Colombia actualmente tiene la necesidad de resolver, entre varias situaciones históricas, económicas, políticas y sociales, dos hechos coyunturales y estructurales que le permitan contar con una normatividad de distribución de la tierra funcional y acorde a la institucionalidad pública del país, a sus respectivas leyes constitucionales y a las necesidades sociales y económicas de la sociedad civil. Dichos hechos son:

1. Desarrollar un instrumento veraz, fiable y funcional para la medición de la distribución de la propiedad rural (fuentes de información)
2. Desarrollar mecanismos (políticas, programas y estructuras públicas) de distribución equitativa sobre la propiedad rural

El presente documento se centra en hacer un análisis crítico sobre éstos dos hechos estructurales buscando dar al lector herramientas para que comprenda cómo éstos factores son determinantes en la situación actual de distribución de tierras, donde Colombia bajo la medición internacional de distribución de tierra Índice de Gíni, es uno de los países con mayor desigual sobre la distribución de la propiedad rural.

Como lo asegura el señor Juan Antonio Nieto Escalante, director general del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC):

“el catastro es la base fundamental para ordenar el suelo rural de cara a la paz. No puede hablarse de administración y gobernanza de las tierras rurales sino se cuenta con un sistema de información predial actualizado y completo. En la actualidad más del 60% del catastro rural se encuentra desactualizado lo que no permite conocer a fondo el uso de la propiedad en el país”
(MINAGRICULTURA, 2015)

Introducción

El presente documento entiende la normatividad como aquellas acciones de la institucionalidad pública regidas por la carta constitucional colombiana de 1991 y basadas en una serie de información estadística, que regulan y controlan la distribución de la propiedad rural.

El planteamiento central de análisis es: cómo las deficiencias en la información estadística

sobre la distribución de la propiedad rural, al igual que los programas y políticas públicas en materia de regulación de tierras, han determinado la situación actual de distribución desigual de la propiedad rural, que en Colombia:

“Para el año 2009 el Gini¹ de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86y el de avalúos a 0,84. (...) Si estos resultados se comparan con los de otros países, se concluye que Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011)

Es así como el presente documento tiene dos grandes apartados:

- En el primero Sistemas de recopilación y almacenamiento de información se abordará el tema sobre el papel que juega la información estadística sobre la inequitativa distribución de la propiedad rural.
- Mientras que el segundo apartado Normatividad de políticas y programas de distribución de la propiedad rural se hace un análisis de cómo la estructura normativa de los programas y políticas también han influido en una inequitativa distribución de la propiedad rural.

Este documento se esboza bajo la premisa que la *“historia (...) se hace más tangible si se tienen en cuenta las instituciones que emiten las reglas de juego que a su vez guían a los agentes para la toma de decisiones políticas y económicas”* (Kalmanovitz & López, 2006).

Como se mencionó en la primera parte de éste documento, la información que aquí se describe se complementa con los otros dos documentos técnicos elaborados en el marco del Movimiento por la Tierra los cuales son: Políticas públicas de tierras en Colombia y Demanda de tierras en Colombia.

1. Sistemas de recopilación y almacenamiento de información

En Colombia han existido dos instituciones públicas independientes (fuentes estadísticas) encargadas en la medición de la distribución de la propiedad rural. Por un lado encontramos al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que se encarga de hacer los censos rurales que miden la concentración del uso de la tierra. Por el otro lado existe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) que se encarga de registrar la

¹ El índice de Gini es una medida de dispersión de una distribución, y se usa para medir la desigualdad en la distribución, sea de la riqueza, el ingreso o la tierra. El IGAC calculó el Gini con dos aproximaciones: predial (tierras) y propietarios. El Gini de propietarios se calcula con el área del terreno en poder de cada uno de los propietarios. IGAC obtuvo dos Gini de propietarios, el primero con repeticiones que suma el total del área del predio, y sin repetición que suma la proporción del área del predio. También calculó el Gini de tierras controlando calidad del suelo, para dos Gini de tierras: calidad sin repetición y calidad con repetición. Estos Gini de tierras están controlados con la calidad de la tierra, usando el número de UAF por predio (véanse “Gran atlas”, IGAC-CEDE 2010, y su anexo metodológico). (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011).

propiedad rural.

En el ejercicio de medición ambas instituciones toman como datos de base el:

- número de predios: privados, baldíos, resguardos y zonas de reservas y
- el número de propietarios: privados, públicos, resguardos, comunitarios y el Estado.

En el ejercicio de verificar las fuentes estadísticas que reportan ambas instituciones sobre la distribución de la propiedad se encuentra una diferencia significativa en el número de predios y propietarios. Ésta situación hace como se mencionó anteriormente que en Colombia el “60% del catastro rural se encuentra desactualizado lo que no permite conocer a fondo el uso de la propiedad en el país” (Ibíd.)

Como consecuencia de ésta situación por ejemplo: “los índices de Gini y la información del IGAC no permiten apreciar el verdadero nivel de concentración de la tierra.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011) ó como le afirma el académico Absalón Machado:

En el ejercicio de verificar las fuentes estadísticas que reportan ambas instituciones sobre la distribución de la propiedad se encuentra una diferencia significativa en el número de predios y propietarios. Ésta situación hace como se mencionó anteriormente que en Colombia el “60% del catastro rural se encuentra desactualizado lo que no permite conocer a fondo el uso de la En la realidad ninguna de estas fuentes suministra una idea exacta de la concentración de la propiedad, dada la dificultad de consolidar los distintos predios de un mismo dueño para construir las explotaciones agropecuarias propiedad en el país” (Ibíd.)

Como consecuencia de ésta situación por ejemplo: “los índices de Gini y la información del IGAC no permiten apreciar el verdadero nivel de concentración de la tierra.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011) ó como le afirma el académico Absalón Machado:

“En la realidad ninguna de estas fuentes suministra una idea exacta de la concentración de la propiedad, dada la dificultad de consolidar los distintos predios de un mismo dueño para construir las explotaciones agropecuarias.”
(Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 2012)

Existen varios motivos y hechos históricos que han determinado la dificultad de contar con información estadística real y confiable sobre la distribución de la propiedad privada rural. Entre ellos encontramos fenómenos

Sociales:

- la alta informalidad en los derechos de propiedad
- el testaferrato
- ocultamiento de propiedades

- las distintas formas de violencia que causan principalmente colonización de tierras (expansión de la frontera agrícola) y desplazamiento y abandono de tierras²

Políticos:

- corrupción política
- terratenientes con poder político regional

Económicos:

- altos costos en la realización de censos agropecuarios o actualizaciones catastrales

En general estos factores sociales, políticos y económicos tienen una relación directa entre sí y son determinantes en limitar el sistema normativo de información sobre la distribución de la propiedad rural, en términos de la veracidad de la información que reporta y su capacidad de actualización (recopilación de información), como se verá en el siguiente ejemplo.

El fenómeno de la violencia generalizada en las zonas rurales en el país, genera una constante y masiva movilización social. El desplazamiento forzado, la desaparición selectiva, el hostigamiento y las amenazas hacen que familias y comunidades enteras abandonen sus predios sin posibilidad de denunciar los hechos ocurridos por miedo de la retaliación. En éste caso de una masiva movilización causada por las dinámicas de la violencia, el sistema es incapaz de identificar y reportar la constante movilización de los propietarios de los predios en tanto que el sistema no cuenta con ningún método de actualización recurrente, para el caso de los censos, éstos resultan ser muy costosos lo que limitan su aplicabilidad en periodos cortos de tiempo y para el caso del registro catastral, éste es altamente permeable por vicios de corrupción política lo que implican que la información que registra sea poco confiable como se explica a continuación.

Los predios ocupados de manera violenta, ilegal e ilegítima por grupos armados (Paramilitares, Guerrillas, Bandas Criminales) entran a un sistema de corrupción donde jueces de tierras regionales expiden títulos de propiedad falsos a los usurpadores permitiendo que se den procesos como el testaferrato y el acaparamiento ilegal de tierras.

En éste caso encontramos que el sistema normativo de notariado y registro es especialmente influenciado por parte de grandes terratenientes, grupos armados y narcotraficantes por medio de dativas electorales o clientelismo político.

² “los paramilitares ejecutaron en mayor medida masacres, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas, e hicieron de la sevicia una práctica recurrente con el objeto de incrementar su potencial de intimidación. Las guerrillas, por su parte han recurrido primordialmente a los secuestros, los asesinatos selectivos, y los atentados terroristas, además del reclutamiento forzado y el ataque a bienes civiles. Con respecto a la violencia ilegal de miembros de la Fuerza Pública, se ha podido establecer con base en testimonios y en sentencias judiciales el empleo de modalidades como las detenciones arbitrarias, las torturas, los asesinatos selectivos y las desapariciones forzadas.” (Grupo de Memoria Histórica (GMH), 2013)

“No solo existe una alta informalidad en los derechos de propiedad, también el fenómeno del testaferrato, no capturado en las estadísticas, oculta que muchas propiedades que figuran a nombre de personas diferentes, son en realidad de un mismo dueño que las ha repartido entre amigos, compadres, familiares, súbditos, etcétera., pero sobre las cuales mantiene la propiedad de hecho, ejerciendo control violento, la intimidación y otros métodos. El testaferrato es un instrumento de legalización de tierras adquiridas por medios violentos o ilegales”. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011)

Como consecuencia el sistema de información normativo sobre predios y propietarios tiene dificultades estructurales para determinar la legitimidad sobre un título de propiedad por la permeabilidad del sistema como ya se explicó.

Por otro lado desde la perspectivas de las familias o comunidades desplazadas que se movilizan a zonas de frontera agrícola y terrenos baldíos que adecuan como medios productivos para asegurar su sustento de vida, se encuentra como estrategia de protección, resiliencia y supervivencia mantener la informalidad de la propiedad de la tierra y/o el ocultamiento de la misma. Ésta estrategia responde a la necesidad de protección por parte de las familias y comunidades desplazadas para no volver hacer desplazados por los grupos armados y por temor que el Estado no los reconozca como propietarios y les quite las tierras que han adecuado quedando una vez más en una situación precaria de desplazamiento.

Sobre ésta situación el sistema normativo de información tampoco es acorde al fenómeno social del desplazamiento generado por las dinámicas de la violencia en Colombia, en tanto que como normatividad genera que las víctimas tengan que recurrir a medidas y mecanismos de resiliencia como la informalidad de la propiedad de la tierra y/o el ocultamiento, lo que de manera consecuente limita la posibilidad de lograr mapear la situación real sobre la distribución de la propiedad rural.

Para entender las dimensiones del fenómeno de la violencia en Colombia y los retos que estos implican para el sistema normativo de información sobre la distribución de la propiedad rural, a continuación se presentan algunas cifras sobre las consecuencias de las dinámicas de la violencia en el país:

- *"hay 5,5 millones de víctimas desde 1985*
- *en el 2012 hubo 200,000 nuevas víctimas*
- *según el gobierno 4,751,542 personas han sido desplazadas*
- *20 reclamantes de tierras han sido asesinados y han habido más de 700 amenazas desde que empezó la políticas de restitución de tierras en 2012*
- *hasta el momento 2,985,798 hectáreas abandonadas o despojadas han sido reclamadas*

El delito cometido a mayor escala en el conflicto armado es el desplazamiento forzado, que ha afectado como mínimo al 10 por ciento de la población colombiana. Desde 1996, el gobierno contabiliza 4,7 millones de desplazados. La

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), que los cuenta desde 1985, dice que son un millón más." (Revista Semana, 2013)

Como conclusión de éste primer apartado encontramos que las deficiencias y limitaciones del sistema normativo de información sobre la propiedad rural en un contexto de violencia, donde el sistema es difícilmente actualizable y es susceptible hacer permeado por vicios de corrupción y clientelismo regional, dan pie para que:

- se materialice la legalización de propiedades usurpadas de manera violenta por parte de grupos armados y terratenientes, acentuando más la situación de distribución desigual de la propiedad rural
- limita la posibilidad de tener información real sobre la situación de distribución de la propiedad rural
- al no haber información actual y veraz las políticas y programas en materia de tierras se toman bajo supuestos o información errada
- para el caso de las víctimas el sistema no es adaptable ni responde a sus necesidades lo que limita los procesos de reparación y distribución equitativa de la tierra.

Algunos de éstos temas se entrarán a ver en más detalle en el siguiente apartado desde la perspectiva de los programas y políticas en materia de la normatividad sobre la distribución de la propiedad rural.

2. Normatividad de políticas y programas de distribución de la propiedad rural

El presente apartado, como se mencionó en la introducción, busca hacer un análisis de cómo la normatividad de programas y políticas públicas han influido en una inequitativa distribución de la propiedad rural.

Para esto se tomará como ejemplo para el ejercicio analítico, el caso sobre el proyecto de ley de baldíos impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se toma éste proyecto de ley como ejemplo por considerarse que sirve de analizas para entender que:

“La preservación del orden social rural, con todas sus inequidades y ataduras al desarrollo,(...) (se fundamentada en): (a) una estructura de la tenencia de la tierra convertida en un inamovible para la política pública, (b) una jerarquización social que coarta la movilidad de las personas en la estructura de la sociedad, y (c) una hegemonía política tradicional que restringe las elecciones libres, limpias y competitivas y que no hace un reconocimiento político del campesinado.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011)

Para tener una referencia, en Colombia el ente promotor de las políticas y programas sobre la distribución de la propiedad rural es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que utiliza como base de acción para desarrollar sus programas y políticas la ley 160 de 1943 además de instituciones que dependen del como el INCODER.

La ley 160 en materia de distribución de la propiedad rural dice:

“Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, tiene por objeto:

- (...) *Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.*
- (...) *Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.*
- (...) *Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.*
- (...) *Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.”* (Senado de la República de Colombia, 1995)

Como se puede ver dentro de la ley está claramente definido que los beneficiarios de los procesos de distribución de tierras en Colombia (especialmente las tierras *baldías que representan alrededor del 30% del territorio nacional, con especial concentración en la zona de los llanos orientales*) *deben ser mujeres y hombres campesinos e indígenas y que su fin es lograr una equitativa distribución de la propiedad rural.*

Con ésta referencia sobre la norma general en materia de distribución de la propiedad rural, entremos a analizar el proyecto de ley de baldíos, el cual se presentó entre el 2013 y 2014 por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ante el Senado y fue

³ 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.

retirado entre el 2014 y 2015 por sus falencias coyunturales, en especial en lo que respecta a la distribución de la propiedad rural a campesinos, campesinas e indígenas.

La esencia de la ley buscaba:

"crear las Zonas de Interés de Desarrollo Rural (Zidres), en unas regiones avaladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que empresarios en alianza con campesinos desarrollaran proyectos económicos e impulsaran iniciativas productivas en áreas aisladas, con baja densidad poblacional y que presentan altos índices de pobreza" (Verdad Abierta, 2015)

Y como lo afirmó el propio Ministro de la cartera de agricultura el proyecto de ley *"permitirá la acumulación de Unidades Agrícolas Familiares, UAF⁴ ."* (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2013)

Para académicos y algunas ONG éste proyecto:

"(...)lo que busca (...) es remediar la compra ilegal de tierras baldías, -lo que permite es que las empresas como Cargill que acumularon tierras baldías de manera ilegal, violando la ley 160 lo puedan hacer, aplica para todos los baldíos de la nación y para todas las zonas de interés de desarrollo rural empresarial que se definan en el país-. (...) este proyecto afecta el acceso de la población campesina, indígena y afro a sus territorios, (...) esta ley garantizaría la concentración de grandes extensiones de tierras en pocas manos." (Caracol Radio, 2014)

Este proyecto de ley se intentó materializar en 172 fincas en los llanos orientales:

"en Puerto Gaitán y San Martín en el Meta (región de los llanos orientales), apareció colgado un documento oficial del Incoder que identifica 172 fincas que el Estado considera suyas y que se propone recuperar. Por esta vía, los llaneros que llevan viviendo allí cuarenta, cincuenta o sesenta años se enteraron que el gobierno los considera ocupantes indebidos. Y que les van a quitar sus tierras. (...) Los llaneros raízales son de los más preocupados por el proyecto de ley (sobre Baldíos). Temen que ahora, los "nuevos llaneros" como llaman a los empresarios del interior del país y del extranjero que han llegado a conquistar sus tierras para impulsar grandes proyectos agroindustriales, mucho más poderosos y ricos, los saquen no solo legalmente de sus tierras (...)" (Las 2 Orillas, 2014)

⁴ "los paramilitares ejecutaron en mayor medida masacres, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas, e hicieron de la sevicia una práctica recurrente con el objeto de incrementar su potencial de intimidación. Las guerrillas, por su parte han recurrido primordialmente a los secuestros, los asesinatos selectivos, y los atentados terroristas, además del reclutamiento forzado y el ataque a bienes civiles. Con respecto a la violencia ilegal de miembros de la Fuerza Pública, se ha podido establecer con base en testimonios y en sentencias judiciales el empleo de modalidades como las detenciones arbitrarias, las torturas, los asesinatos selectivos y las desapariciones forzadas." (Grupo de Memoria Histórica (GMH), 2013)

Tanto en el espíritu del proyecto de ley, como en sus consecuencias sobre los terrenos baldíos y el acaparamiento de tierras por parte de la agroindustria y la inversión extranjera, se identifican los siguientes problemas normativos de la política:

1. La institucionalidad pública es precaria y débil en materia de regulación de tierras

“Las políticas agrarias aplicadas se sustentan en una institucionalidad precaria, deteriorada en las dos últimas décadas, y orientada más en función de los intereses de los grupos de poder en el sector rural que de las necesidades de los pobladores más vulnerables y necesitados.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011)

2. La normatividad pública al no contar con información catastral veraz y actual propicia espacios para la legalización del acaparamiento de tierras

“La preocupación de las comunidades campesinas, afro e indígenas es cómo el gobierno proponía esta figura sin ni siquiera tener un censo de baldíos ni resolver problemas históricos relacionados con la identificación de predios rurales, fallas en la titulación y zonas despojadas por la violencia.” (Las 2 Orillas, 2015)

3. La política pública no se construye de manera participativa

Sobre éste punto se consultó a varios expertos académicos en materia de desarrollo rural como Andrés Moya, Absalón Machado, Salomón Kalmanovitz y Alvaro Reyes a quienes se les preguntó ¿qué medidas deberían implementarse en el campo Colombiano? Y a la cual afirmaron:

- *“la transformación que debe darse es un proceso de construcción de políticas públicas” (El Espectador, 2014)*
- *“Entre las transformaciones rurales más críticas que se requieren señalo (...) (el) reconocimiento político del campesinado (...) el fortalecimiento de las organizaciones para participar de manera efectiva en el diseño de políticas, su implementación y veeduría” (El Espectador, 2014)*
- *“dar poder a las comunidades locales para participar en las tareas de ordenar los usos del territorio, ordenar los derechos de propiedad y definir sus planes para hacer más competitivo cada territorio” (El Espectador, 2014)*
- *“Propiciar el desarrollo de la democracia a nivel local” (El Espectador, 2014)*

Al igual, el contexto de éste proyecto de ley sobre baldíos nos permite identificar un problema de fondo en materia de distribución de la propiedad rural, el cual es que:

“La expansión de la frontera agropecuaria se ha dado con una normatividad insuficiente, y por lo general elaborada sin tener en cuenta una estrategia de transformación del mundo rural dentro de la modernidad, y sin un modelo o estilo de desarrollo que busque beneficiar el desarrollo de la mayoría de la población. Las normas han sido además aplicadas dejando espacios para la ilegalidad.” (INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, 2013)

Al igual dentro del postulado de la ley se hace evidente que la voluntad política y por ende la

institucionalidad pública “abre más espacios a la actuación de las fuerzas del mercado en una sociedad llena de desequilibrios e inequidades.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011)

En conclusión sobre éste apartado se identifica que desde la normatividad institucional en Colombia:

- Existe una voluntad política que tiene más intereses en beneficiar un modelo económico de libre mercado que superar su situación de distribución inequitativa de la propiedad rural.
- La institucionalidad pública desconoce la situación real de baldíos y propietarios de tierras rurales lo que hace que tome decisiones desinformadas y genere conflictos en la sociedad civil por tierras.
- La construcción de la política pública no es participativa.
- La política y el actuar de la institucionalidad pública están desorientados a la ley 160 que regula y normativiza la distribución de la propiedad rural. De hecho la ley 160 representa un obstáculo para los intereses políticos y de desarrollo económico de libre mercado del gobierno nacional.

Y en general se considera que:

“Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario (...) Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado” (Oxfam, 2013)

Conclusión

La normatividad en Colombia aún tiene deficiencias para asegurar una equitativa distribución de la propiedad rural desde su forma estructural de funcionamiento, la voluntad política, la capacidad institucional pública y sobre los sistemas de información de catastro y registro de la distribución de la propiedad rural.

Sobre ésta realidad concreta, Colombia debe plantearse posturas críticas y formular cambios estructurales tanto en la forma como procede la normatividad de los programas y políticas al igual que en mejorar el sistema de información de censo y catastro, con el fin de poder tener un planteamiento real que le permita superar su situación de distribución inequitativa de la propiedad rural.

Nota final

Éste documento buscó marcar una línea de análisis puntual sobre la normatividad en Colombia en donde se analizó el sistema de información y una política en materia de distribución de la propiedad rural.

Sin embargo se reconoce que quedan sin desarrollar temas también centrales como la situación

de títulos de propiedad minera, el manejo de recursos naturales como el agua, el mercado de tierras, la relación campo ciudad y ahondar más en las consecuencias que la violencia ha dejado en el país y la política de reparación de víctimas.

Algunos de estos temas se abordan en los otros dos documentos técnicos elaborados dentro del Movimiento por la Tierra. De igual forma se invita a los lectores a consultar la bibliografía citada en el presente texto, donde encontrarán más información y podrán profundizar sobre éstos temas.

Bibliografía

Caracol Radio. (2014 de Noviembre de 2014). *Actualidad*. Recuperado el 21 de Enero de 2015, de Caracol Radio:

www.caracol.com.co/noticias/actualidad/proyecto-de-ley-sobre-terrenos-baldios-activa-polemica/20141106/nota/2496428.aspx

El Espectador. (30 de Abril de 2014). *Nacional*. Recuperado el 6 de Diciembre de 2014, de El

Espectador: www.elespectador.com/noticias/nacional/tlc-lejos-de-ser-el-principal-problema-del-agro-colombiano-articulo-489383

El Espectador. (30 de Abril de 2014). *Nación*. Recuperado el 6

de Diciembre de 2014, de El Espectador: www.elespectador.com/noticias/nacional/el-sector-rural-no-ha-sido-considerado-estrategico-mach-articulo-489344

El Meridiano. (12 de Julio de 2013). *Editorial*. Recuperado el 6 de Diciembre de 2014, de El Meridiano:

www.elmeridianodecordoba.com.co/editorial/columnistas/item/36848-que-es-una-unidad-agr%C3%ADcola-familiar

Grupo de Memoria Histórica (GMH). (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER . (2013). *Pensar la tierra*. Bogotá, Colombia: Carvajal Soluciones de Comunicación.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) . (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia . Kalmanovitz , S., & López, E. (2006). *La Agricultura Colombiana en el siglo XX*. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.

Las 2 Orillas. (24 de Noviembre de 2014). *Alarmas prendidas con la nueva ley de Baldíos*.

Recuperado el 21 de Enero de 2015, de Las 2 Orillas: www.las2orillas.co/alarmas-prendidas-con-la-nueva-ley-de-baldios/

Las 2 Orillas. (26 de Marzo de 2015). *Gobierno retiró en el Congreso proyecto de baldíos*.

Recuperado el 26 de Marzo de 2015, de

www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5502-gobierno-retiro-en-el-congreso-proyecto-de-baldios/ / www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5502-gobierno-retiro-en-el-congreso-proyecto-de-baldios

MINAGRICULTURA. (13 de Marzo de 2015). *HOLANDA Y COLOMBIA INTERCAMBIAN CONOCIMIENTOS*. Recuperado el 13 de Marzo de 2015, de Programa Formalización Propiedad Rural:

www.formalizacion.minagricultura.gov.co/slide-home/holanda-y-colombia-intercambian-conocimientos

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (25 de Septiembre de 2013). *Noticias*. Recuperado el 6 de Diciembre de 2014, de MinAgricultura:

www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Listo-proyecto-de-ley-sobre-bald%C3%ADos-que-permitirá-la-acumulación-de-“UAF”.aspx

Oxfam. (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad el*

territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Bogotá, Colombia: Corcas Editores SAS .
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Informe Nacional de
Desarrollo Humano 2011.* Bogotá, Colombia: PNUD.

Revista Semana. (2013). *Proyecto Víctimas.* Recuperado el 2014, de Revista Semana:
[www.semana.com/especiales/proyectovictimas/crimenes-de-la-guerra/despojo-
tierras/index.html](http://www.semana.com/especiales/proyectovictimas/crimenes-de-la-guerra/despojo-tierras/index.html)

Senado de la República de Colombia. (1995). Ley 160 de 1994. Bogotá, Colombia. Verdad
Abierta. (16 de Marzo de 2015). Recuperado el 16 de Marzo de 2015, de Verdadabierta.com:
[www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5502-gobierno-retiro-en-el-congreso-proyecto-
de-baldios](http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5502-gobierno-retiro-en-el-congreso-proyecto-de-baldios)