

## *Situación de tierras en Colombia: Políticas públicas de tierras*

*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 a las Políticas públicas de tierras en Colombia y es complementario a otros dos documentos técnicos que abordan los temas de: Marco normativo de tenencia de la tierra 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: Políticas públicas de tierras	1
Nota inicial .....	3
Resumen.....	3
Introducción .....	4
1. Políticas públicas sobre distribución de la propiedad rural en Colombia durante el siglo XX .....	7
1.1 Un poco de contexto histórico .....	7
1.2 Ley 200 de 1936.....	8
1.3 Ley 135 de 1961.....	10
1.4 Ley 160 de 1994.....	12
Conclusión.....	15
Nota final .....	15

## Bibliografía

16

## Nota inicial

El objetivo del presente documento es dar referencias e insumos de contexto sobre las políticas públicas de distribución de la propiedad rural en Colombia, específicamente aquellas relacionadas con proyecto de reformas agrarias.

El documento aborda la temática desde una perspectiva descriptiva general en la que se analizan las políticas públicas en materia de distribución de tierra en Colombia durante el siglo XX.

## Resumen

Colombia es un país que en su historia nunca ha vivido un proceso de “reforma agraria con carácter redistributivo, con una intervención directa del Estado en la compra y expropiación de la propiedad rural” (Machado, 2009).

Éste hecho responde entre otras situaciones:

- a la débil capacidad institucional pública de ordenar y ofrecer información veraz y actualizable sobre la distribución de la propiedad rural<sup>1</sup> y
- a la voluntad política de partidos tradicionales y con mayor poder político regional, que tiene un claro interés de consolidar para el país un modelo económico basado en la gran industria, la privatización y el incentivo para fomentar la inversión privada de grandes capitales nacionales e internacionales, excluyendo y debilitando otras dinámicas como por ejemplo la economía campesina e indígena.

Ambos hechos, entre otros, han generado que desde las políticas públicas y la capacidad institucional del Estado se genere una desarticulación e inhabilidad de resolver con planes y programas nacionales de reforma agraria la situación de inequitativa distribución de la propiedad rural<sup>2</sup>.

*"Asimismo, es necesario reconocer que la titulación de tierras y la protección de derechos de propiedad, (en Colombia) son decisiones políticas sujetas a la presión de grupos de interés y a interpretaciones legales de las autoridades judiciales." (Salas Noguera, 2014)*

---

<sup>1</sup> resolver con planes y programas nacionales de reforma agraria la situación de inequitativa distribución de la propiedad rural.

<sup>2</sup> "El reparto de la tierra en Colombia es extremadamente desigual, pues la concentración de la propiedad es de las más alta del mundo y la segunda de América Latina, solo después de Paraguay." (OXFAM, 2013)

Esta situación que en Colombia nunca haya habido un proceso de reforma agraria redistributiva ha tenido consecuencias claras en la configuración actual del país rural como:

- una distribución de la propiedad rural desigual (Machado, 2009)
- creación de conflicto de intereses entre diferentes grupos rurales (derivado de éste tema por ejemplo el surgimiento de las guerrillas y el paramilitarismo y la exacerbación de la violencia en Colombia) (GMH, 2013)
- la consolidación de un modelo de desarrollo basado en el extractivismo y la inversión privada y extranjera, excluyente de otras lógicas económicas como las propias de economías campesinas, indígenas y afros. (OXFAM, 2013) (INCODER, 2013)

Teniendo esta referencia general, el presente documento se centra en hacer un análisis de cómo las políticas públicas de tenencia y distribución de la propiedad rural en Colombia durante el siglo XX no lograron responder ni superar la deficiencia histórica en el país de asegurar un acceso y distribución equitativa y justa de la tierra para los distintos grupos sociales, que componen la realidad rural de Colombia.

## Introducción

El presente documento entiende las políticas públicas en materia de distribución de la propiedad rural "como arreglos institucionales que modifican el acceso a la tierra, por lo tanto son centrales para el funcionamiento de la economía agrícola y el desarrollo rural (Bradhan, Luca, Mokherjee, & Pino, 2013)." (Salas Noguera, 2014)

Se considera como elemento central de análisis las políticas públicas de reformas agrarias sobre la distribución de la propiedad rural en Colombia durante el siglo XX, teniendo en cuenta las siguientes premisas:

*"Los derechos de propiedad y la redistribución de la tierra son relevantes en la generación de un ambiente ideal y no distorsionado para el desarrollo económico (Feder & Deininger, 1999), y pueden contribuir a la prevención o surgimiento de conflictos. Además, generan incentivos para aumentar la inversión y la productividad, facilitan el intercambio de tierras, promueven el acceso al mercado de crédito (Hornbeck, 2010; Deininger & Jin, 2003) y regulan la distribución de los beneficios que se derivan de los usos específicos de determinada porción de tierra (Deininger, 2004)." (Salas Noguera, 2014)*

Tomando como base las anteriores definiciones y concepto, el presente documento se desarrolla haciendo una descripción general sobre las siguientes políticas públicas en materia de distribución de la propiedad rural en Colombia durante el siglo XX:

- Ley 200 de 1936
- Ley 135 de 1961
- Ley 160 de 1994

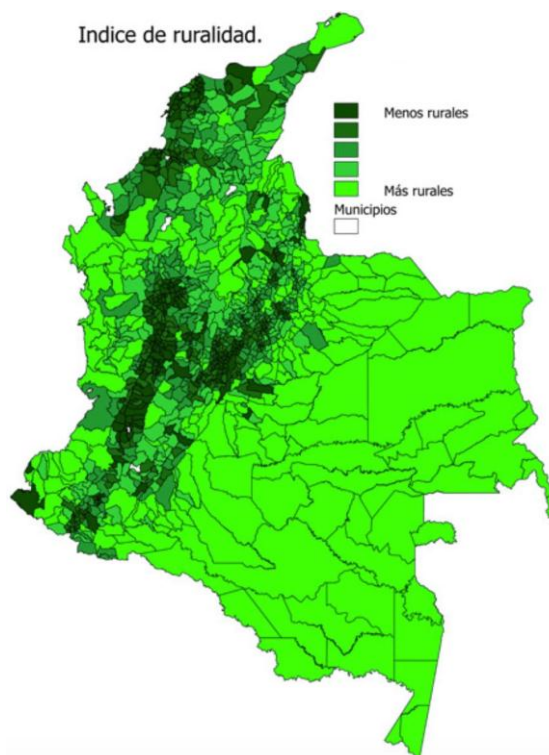
Con ésta descripción sobre las políticas públicas en materia de distribución de la propiedad rural en Colombia durante el siglo XX, se busca dar elementos de análisis que permitan abordar el planteamiento de por qué en Colombia se considera nunca ha habido un proceso de reforma agraria redistributiva no logrando superar por medio de políticas públicas la situación histórica de acaparamiento de tierras y desigual distribución de la propiedad rural.

Para tener una referencia de lo relevante del tema del acceso y demanda de tierra en Colombia y su actual situación de inequitativa distribución de la propiedad rural, a continuación se presentan dos mapas que reflejan ésta situación: uno sobre el índice de ruralidad del país y otro sobre la concentración de la tierra en Colombia.

### 1. Índice de Ruralidad<sup>3</sup>:

El mapa refleja en color verde claro las zonas del país que categóricamente se clasifican como rurales por su actividad económica principal y la vocación y uso que se le da al suelo. En verde oscuro son las zonas y áreas del país menos rurales.

El presente índice de ruralidad nos demuestra que “el 75,5% de los municipios colombianos serían rurales; (...) y cubren el 94,4% de la superficie del país.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011)



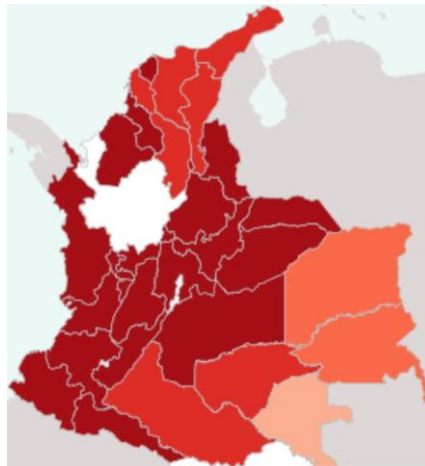
<sup>3</sup> Mapa tomado de <http://lasillavacia.com/historia/la-desoladora-geografia-del-campo-28006>

## 2. Mapa de concentración de la tierra en Colombia<sup>4</sup>:

El mapa refleja en color rojo oscuro las zonas donde hay mayor concentración de tierra en manos de pocos propietarios. Las regiones en blanco significan que para esos municipios no hubo acceso a la información catastral sobre la distribución de la propiedad rural.

*A partir del presente mapa se concluye que: “el Gini de tierras fue de 0,86, (además) se puede ver que existen áreas de altísima concentración. Estas zonas corresponden a tierras consideradas de alta productividad (Agropecuaria)”*

(Centros de Estudios Estratégicos Latinoamericanos CEELAT, 2013)



Gini de Tierras

Índice Gini de Tierras para Colombia

N.D. 0.28 - 0.4 0.41 - 0.5 0.51 - 0.72 0.73 - 0.98

Fuente: frfbime de desarrollo humano, 2009

© Mapbox © OpenStreetMap Improve this map

En conclusión de la descripción de los anteriores mapas se puede afirmar que Colombia es un país con una mayoría de zonas rurales donde existe como condición general una alta concentración de la propiedad rural. Bajo ese escenario es que se considera importante preguntarse ¿cuál ha sido el papel de las políticas públicas en materia de distribución de la propiedad rural en el país?

El siguiente apartado por consiguiente busca describir como las políticas públicas del siglo XX en Colombia en materia de acceso y distribución a la propiedad rural influyeron en la configuración actual donde Colombia sigue tiene unos de los índices de distribución desigual de la propiedad rural más altos del mundo.

Es importante mencionar que éste documento y 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: Marco normativo de tierras en Colombia y Demanda de tierras en Colombia.

### **1. Políticas públicas sobre distribución de la propiedad rural en Colombia durante el siglo XX**

Como se mencionó en la introducción, las políticas públicas que se consideran

<sup>4</sup> Mapa tomado de: <http://ceelat.org/mapas/tag/gini-de-tierras/>

tuvieron implicaciones relevantes en la configuración de la distribución de la propiedad rural en Colombia durante el siglo XX fueron:

- Ley 200 de 1936
- Ley 135 de 1961
- Ley 160 de 1994<sup>5</sup>

## 1.1 Un poco de contexto histórico

Para entender el contexto en el que surgen las primeras leyes de distribución de la propiedad rural durante el siglo XX en Colombia, a continuación se hace una descripción general sobre la situación de acceso y distribución de la propiedad rural durante el siglo XIX.

En Colombia la distribución de la propiedad rural durante el siglo XIX se caracterizó por:

*"La expansión de la producción agrícola para la exportación (que) generó estímulos para el crecimiento, desarrollo rural y ocupación de áreas inexploradas, ofreciendo nuevas oportunidades económicas, que generaron una competencia en la búsqueda de tierra y trabajo entre campesinos y terratenientes (LeGrand, 1988). Los mecanismos utilizados para la asignación de baldíos fueron: la venta de baldíos para pagar deuda pública (Fazio, López & Sánchez, 2007), ventas directas, entrega de tierras como compensación a militares e inmigrantes extranjeros, apropiación ilegal, entrega de baldíos a colonos para fomentar el crecimiento rural, asignación de tierras para explotación petrolera, o a cambio de obras públicas y ampliación de linderos (García, 1961). Estas formas de adquisición de predios favorecieron principalmente a grandes latifundistas, y contribuyeron a la persistencia de la concentración de la propiedad que se venía presentando desde La Colonia (Machado, 2009; Ibáñez & Muñoz, 2010). (...)Después de La Independencia (en 1810), persistía la tradición monárquica española en la política de baldíos (Palacios, 2011) y a pesar de los estímulos que se dieron a partir de las Leyes 61 de 1874 y 48 de 1882, buena parte de los colonos no tenían títulos legales de las tierras que ocupaban. Por ello, los terratenientes aprovecharon sus conocimientos legales y sus recursos para obtener títulos de propiedad y usurpar predios previamente ocupados, por medio de la falsificación de títulos de propiedad, ventas ilícitas, y de juicios de partición, de deslinde o de posesión (LeGrand, 1988)." (Salas Noguera, 2014)*

---

<sup>5</sup> Sobre ésta ley se recomienda ver también el análisis desarrollado en el documento Marco normativo elaborado dentro del marco del Movimiento por la Tierra.

Es así como Colombia entra al siglo XX con un escenario de acaparamiento de tierras compradas, asignadas o usurpadas por parte de una clase terrateniente que configura un sistema latifundista de tenencia de la tierra para el país.

Alrededor 1930 y después de la recesión económica mundial, este modelo latifundista empieza a ser considerado como un elemento relevante para ser tratado por parte del Estado Nacional, que se empieza a pensar las condiciones para fomentar los procesos de industrialización para el país.

*“Las décadas del veinte y treinta del siglo XX fueron quizás las más convulsionadas en la historia de la primera mitad del siglo, por los diversos procesos que ocurrieron y los cambios que generaron. En particular, el problema agrario se tomó la escena política y se visualizó por primera vez como un problema nacional que merecía la atención del Estado en la medida que constituía un obstáculo al incipiente proceso de industrialización y ampliación del mercado interno.” (Machado, Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia, 2009)*

Es así como dentro de ese escenario surge la ley 200 de 1936 que “marcó un cambio notorio en el tratamiento del problema agrario y renovó la legislación agraria que venía construyéndose desde la colonia.” (*Machado, La reforma rural una deuda social y política, 2009*)

## 1.2 Ley 200 de 1936

Los principales elementos de la ley 200 de 1936 en materia de acceso y distribución de la propiedad rural fueron:

**ARTICULO 10.** Se presume que no son baldíos sino de propiedad privada, los fondos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios (...) **ARTICULO 6o.** Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1 o de esta Ley, durante tres (3) años continuos contados a partir de la vigencia de la presente Ley (...) **ARTICULO 8o.** El Gobierno declarará, con conocimiento de causa, al tenor del artículo 1203 del Código Judicial, que se ha realizado la extinción de dominio privado, y ordenará la cancelación del registro una vez que esté ejecutoriada dicha declaración, la cual se dictará con citación y audiencia del dueño y poseedor inscrito del terreno, y del usufructuario, (...) Cancelado el registro, el terreno ingresa al dominio del Estado con el carácter de baldío. **ARTICULO 12** Establécese una prescripción



adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1 o de esta Ley, durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación. (...) **ARTICULO 24.** Las personas que deseen comprobar hechos relacionados con el dominio o la explotación económica amparados por esta ley, podrán pedir fuera del juicio y con citación del respectivo Agente del Ministerio Público, la práctica de inspecciones oculares, que llevarán a cabo los Jueces de Tierras, por si o por medio de comisionados. **ARTICULO 26.** Los Jueces de Tierras conocerán Igualmente, de los juicios divisorios de grandes comunidades (...) Al efecto, el Juez de Tierras podrá decretar la partición, nombrar el administrador de la comunidad y los agrimensores y evaluadores que considere necesarios, señalándoles sus honorarios y dotaciones. Y hará las veces de tribunal de arbitramento (...)" (Red Juristas, 1936)

Como se puede evidenciar los elementos centrales que aborda la ley fueron:

- la reglamentación y adjudicación de baldíos, esto en respuesta a la expansión de la producción agrícola,
- la forma de resolución de conflictos para establecer la propiedad de un predio, en especial bajo la figura de jueces de tierras,
- la reglamentación y normativa para determinar si un predio es de propiedad privada y de quien y
- la explotación económica de la tierra, en cuyo caso de ser inexistente por un periodo de tres o cinco años, dicha tierra se vuelve a considerar baldía.

*“La ley buscaba modernizar las normas y poner en orden la legislación existente, y fijar unas reglas de juego más claras de las existentes. Pero el Estado no estaba dotado de los instrumentos, la legitimidad, los recursos y la capacidad técnica para que la Ley tuviera un adecuado cumplimiento. (...) Lo que descalifica a la ley 200 de 1936 como un reforma agraria, es que definitivamente no abocó el tema de la redistribución de la propiedad de la tierra, ni la disminución de la original distribución de la misma. Es decir, no afectó el poder de la clase terrateniente, no motivó o instrumentó procesos de ascenso social, ni la incorporación del campesinado a un proceso de transformación nacional que significara una reestructuración del poder en la sociedad colombiana (...)" (Machado, 2009)*

A su vez la ley no contó con los mecanismos para que los jueces de tierra no fuera permeados por vicios de corrupción y clientelismo e influenciados a favor de los grandes terratenientes con poder político regional, que con títulos falsos de propiedad pusieron a su favor el sistema normativo y regulatorio montado por la ley, permitiendo que “la ley



*200 de 1936 (legalizara) la propiedad de dudosa adquisición (...)* (Machado, 2009)

En conclusión se considera que los esfuerzos de la ley 200 “no produjeron resultados positivos en la estructura de la propiedad, y en las décadas siguientes continuó la concentración de la propiedad.” (Salas Noguera, 2014)

### 1.3 Ley 135 de 1961

Ante el continuo acaparamiento de tierras y la expansión del modelo latifundista, donde inclusive son apropiadas de manera ilegal, con títulos de propiedad falsos, tierras de colonos campesinos que empiezan un proceso de expansión de la frontera agrícola como medida para hacerse a la tierra, se empieza a generar en el país un descontento generalizado por parte de las comunidades campesinas que no logran acceso permanente y real a la tierra.

Ese momento histórico del país (50's - 60's) se caracteriza por:

- surgimiento de guerrillas campesinas ,(GMH, 2013)
- organización campesinas que se empieza a tomar predios improductivos de grandes haciendas, (Perry, 1983)
- surgimiento del Frente Nacional como nuevo orden político como medida para frenar la violencia bipartidista del país y (GMH, 2013)
- exclusión de la organización campesina regional de las políticas y programas nacionales. (GMH, 2013)

Es así como bajo éste escenario de tensión interna entre una clase terrateniente ambiciosa acaparando cuanta tierra era cultivable y una clase campesina, cada vez más organizada, que está viviendo un proceso de expansión de la frontera agrícola pero sin un acceso real a la tierra, por las razones mencionadas anteriormente, surge la Ley 135 de 1961.

Dentro de éste contexto histórico además es relevante el papel influyente que tuvo la revolución Cubana en el continente Sudamericano. De manera derivada sobre la victoria de la revolución Cubana, los países Sudamericanos, influenciados por las políticas internacionales de Estados Unidos, en la llamada Alianza para el Progreso, se reúnen en Punta del Este Uruguay para discutir y plantear la necesidad de una reforma agraria generalizada en el continente como forma de control estatal para apaciguar el surgimiento de colectivos campesinos organizados, cuya demanda general era el acceso a la tierra.

*“La carta de Punta del Este en su título I, artículo 60 señala 'impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde eso de requiera (... ) Y más adelante*

*agrega 'Concentrar los esfuerzos en las zonas donde existan problemas sociales especialmente graves en cada país.' (Perry, 1983)*

Es así como en Colombia entonces se establece la ley 135 de 1961 cuyos elementos centrales fueron:

“ARTICULO 1o. Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta Ley tiene por objeto: **Primero.** 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; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal. **Segundo.** Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento. (...) **Cuarto.** Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra. (...)” (INCODER, 1961)

Dentro de la ley se encuentran entonces elementos claves para desarrollar a cabo un proceso de reforma agraria en tanto que la ley dispone que:

- haya distribución de la tierra de manera equitativa, en especial sobre terrenos improductivos y no explotados por sus dueños en un periodo de tiempo determinado,
- se creen condiciones para el acceso a la tierra por parte de pequeños arrendatarios y aparceros
- dotar de tierras a los que no la posean
- considerar la tierra como un elemento con función social/productivo

Bajo estos preceptos la ley se convierte en una herramienta con carácter y capacidad administrativa y judicial para reformar la estructura agraria en el país y centra su ejercicio en elementos como la redistribución y garantía de acceso a la tierra para aquellos que no la tienen. Sin embargo se consideró que:

*“(...)la Ley no produjo mejoras en redistribución, las tierras expropiadas fueron pocas, eran aisladas, de mala calidad, y estuvieron por debajo de la meta establecida; gran propiedad apenas fue modificada, y las tierras de menor calidad se vendieron a precios muy elevados (Tobón, 1972).” (Salas Noguera,*

2014)

Sobre los pocos resultados y cambios logrados por la ley, en un período aproximado de diez años, los campesinos aún sin tierra, sienten que la reforma agraria que estaba en el papel no se cumplió. Es así entonces como a finales de los 60's continúan su proceso de organización social y vuelven al proceso de tomas de grandes haciendas inexploradas.

Frente a ésta situación y con el temor que generaba la ley a los opositores de la misma, terratenientes y políticos, en tanto que la ley posibilitaba el acceso a la tierra por parte de labriegos y campesinos, se da el Pacto de Chicorla y la ley 4 de 1973, cuyo fin fue frenar e imposibilitar un proceso de reforma agraria con carácter redistributivo para el país.

*"(...) la radicalización del movimiento campesino que se comprometió en la invasión de haciendas, cuyos miembros desesperados por la lentitud y la poca efectividad de la reforma, dieron así más argumentos a los opositores de la rearma para plantear la necesidad de un cambio de rumbo. Este se plasma en el conocido acuerdo de Chicorla donde las elites deciden parar el proceso reformista poniéndole limitantes jurídicos y procedimentales. (...) La ley 4 de 1973 puede considerarse la primera inflexión seria de la reforma agraria." (Machado, 2009)*

Dentro de éste contexto es que Colombia pasó de tener una ley promisoriosa en materia de reforma agraria con elementos políticos para la demanda y acceso a la tierra por parte de campesinos, a tener una política de control administrativo judicial que sobre todo aseguró la protección de la tenencia de la tierra por parte de grandes terratenientes.

Una vez más entonces el país se frustra en su proceso de modificar la estructura agropecuaria basada en el acaparamiento de tierras, gestando con la ley 4 de 1973, un proceso por el cual se limita el acceso a la tierra por parte de campesinos y se anula toda posibilidad de redistribución sobre predios con capacidad productiva, totalmente inexplorados.

## 1.4 Ley 160 de 1994

Después del duro golpe que significó para el país el Pacto del Chicorla, que limitó el proceso de Reforma Agraria promovido por la ley 135 de 1961, y viviendo en los 80's y 90's un fenómeno de violencia exacerbada por parte de grupos guerrilleros, narcotraficantes, paramilitares e inclusive el mismo Estado (GMH, 2013), Colombia entra a una nueva etapa donde se plantea una reforma constitucional generando y

creando la constitución de 1991 y la ley 160 de 1994 en materia de tierras<sup>6</sup>.

Como se mencionó en el documento el Marco normativo de tierras elaborado dentro de los documentos técnicos de tierras para Colombia dentro del Movimiento por la tierra, los elementos centrales de la ley 160 son:

“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.

Además en la ley se identifican otros elementos centrales como:

---

<sup>6</sup> Tanto la constitución del 91 como la ley 160 son vigentes actualmente en el país.

- la inclusión en lo rural ya no solo el concepto o interpretación de campesinos o campesinado como único actor, sino además el reconocimiento de indígenas y comunidades afro como otras poblaciones a las que se les debe incluir en las políticas de tierras en el país,
- el acceso a la tierra no es directamente mediado por el Estado sino por las lógicas de mercado y
- la tierra es vista sobre todo bajo una lógica productivista y no como un bien común para la realización de un derecho.

Por lo anterior se considera que la ley “impulsó el funcionamiento de mercados de tierras” en el país. (Machado, 2009)

“(…) la Ley 160 de 1994, buscó dinamizar la redistribución a partir de un subsidio para que los campesinos compraran tierras. Este subsidio equivalía al 70% del precio de la propiedad, y el 30% restante podía ser financiado por medio de una línea de crédito especial (*Belalcázar & otros, 2001*). (Salas Noguera, 2014)

En ese sentido la ley 160 a pesar que contiene una lógica de acceso a la tierra por parte de hombres y mujeres campesinos e indígenas, tiene serias dificultades en materia de distribución de la propiedad rural al:

- no plantear ninguna reforma distributiva, es decir que la ley no tiene mayores fundamentos para afectar la histórica situación de tenencia de la tierra,
- no le da elementos ni posiciona al Estado como un actor con capacidad de intervenir para generar procesos de redistribución y acceso equitativo a la tierra, sino que plantea su rol como un regulador del mercado de tierras que busca ayudar o facilitar el acceso a la misma por parte de campesinos sin tierra,
- posibilita y no restringe la participación del sector privado nacional e internacional para acceder a tierra en Colombia bajo las lógicas del mercado de tierras,
- busca generar una relación para el acceso a la tierra entre campesinos y empresarios sin generar ningún tipo de protección entre el primero frente al segundo, y
- plantea una relación desigual entre el campesino que quiere acceder a la tierra, las lógicas del mercado de tierras y la libre participación en el acceso a la tierra por parte del sector privado con grandes capitales y respaldo político.

*"la ley 160 de 1994 puede entenderse como la adecuación de la intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad en un esquema de economía más abierta e internacionalizada. Se busca sustituir la intervención directa del Estado por la operación del mercado asistido de tierras, creando algunos incentivos a los agentes privados para que participen en él."* (Gómez

Hernández, 2011)

Sobre éste panorama la ley 160 sigue sin dar herramientas al Estado para reformar la estructura agraria del país permitiéndole asegurar una equitativa distribución de la propiedad rural.

Por el contrario se considera que la ley puede generar un proceso de contra reforma agraria en tanto que plantea el acceso en términos de mercado de tierras donde el campesino entra en una competencia desigual por sus propias lógicas sociales, políticas y económicas, con respecto a la lógica de la empresa privada nacional e internacional, al que de una manera más directa, lo beneficia un escenario de mercado abierto de tierras.

*"Desde 1994 se cerró el ciclo de las políticas redistributivas que buscaban modificar la estructura agraria con intervención del Estado. Este quiebre o inflexión se fortalece con el Estatuto de Desarrollo Rural en 2007, lo cual se configura de manera clara la vía del mercado como la opción para el acceso a la propiedad. El Estado se queda con la función de otorgar un subsidio condicionado a un proyecto productivo competitivo, el otorgamiento de crédito y otros subsidios como el riego." (Machado, 2009)*

En ese sentido se piensa que la ley 160 sigue sin terminar de comprender en su totalidad el país rural que conforma a Colombia y da la impresión que desconoce el tipo de demanda que exige y lideran campesinos, indígenas y afros por acceder a la tierra, donde inclusive se tomen en cuenta la redistribución de propiedades de grandes terratenientes y acaparadores de tierras.

## Conclusión

En Colombia las políticas públicas en materia de distribución de la propiedad privada han planteado un gran reto al desarrollo político, económico y social del país. Las políticas tanto en su contenido como en la interpretación y su forma de hacerse operativa no han logrado dar respuesta a la demanda y necesidad de acceso a la tierra por parte de la población rural diversa del país.

La tierra según las distintas leyes expuestas ha sido un factor de poder político y económico para una clase política y terrateniente, y no un factor o bien social para la construcción de ciudadanía y goce efectivo de derechos para todas las diversas poblaciones rurales que conforman al país.

Por lo anterior, el país aún tiene una deuda histórica de darle a las políticas públicas un carácter de reforma agraria estructural y redistributiva ya su vez asegurar o generar la existencia de una institución pública con capacidad administrativa y judicial imparcial para asegurar un acceso y una distribución equitativa de la propiedad privada del país

entre la diversa población rural.

Para Colombia:

*“(...) es urgente diseñar un sistema de administración de las tierras que incluya la modernización del catastro, el registro y la información que se tiene sobre la estructura agraria para facilitar la toma de decisiones. Y definitivamente adoptar una estrategia de distribución y redistribución de tierras en territorios o zonas estratégicas de desarrollo rural” (El Espectador, 2014)*

## Nota final

Éste documento buscó describir como las políticas públicas han sido determinantes para la configuración actual sobre distribución de la propiedad rural en el país que se caracteriza por ser una de las más inequitativas del mundo.

Sin embargo se reconoce que quedan si desarrollar temas también centrales como los impactos de la política sobre la situación de violencia que vive el país. La relación entre la política pública y el desarrollo económico, profundizar en más elementos históricos relevantes del país, entre otros temas.

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

- Centros de Estudios Estratégicos Latinoamericanos CEELAT. (1 de noviembre de 2013). *Laboratorio de mapeo*. Recuperado el 5 de diciembre de 2014, de CEELAT: [www.ceelat.org/mapas/tag/gini-de-tierras/](http://www.ceelat.org/mapas/tag/gini-de-tierras/)
- Contraloría General de la República. (2013). II Informe de seguimiento al proceso de restitución de tierras. *Bogotá*.
- 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](http://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-sector-rural-no-ha-sido-considerado-estrategico-mach-articulo-489344)
- GMH. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gómez Hernández, B. (2011). LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA



EN COLOMBIA . Bogotá.

INCODER. (1961). *Leyes*. Recuperado el 16 de Diciembre de 2014, de INCODER:

[www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Leyes/Leyes%201961/ley\\_y\\_1961\\_135.pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Leyes/Leyes%201961/ley_y_1961_135.pdf)

INCODER. (2013). *Pensar la tierra*. Bogotá: Carvajal Soluciones de Comunicación .

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

*Machado, A. (2009)*. Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. Bogotá: CID.

*Machado, A. (2009)*. La reforma rural una deuda social y política. Bogotá: CID.

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

*OXFAM. (2013)*. Divide y comprarás. Un nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. OXFAM, Bogotá.

*Oxfam. (2013)*. Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Bogotá, Colombia: Corcas Editores SAS.

Perry, S. (1983). *La crisis agraria en Colombia 1950 -1980*. Bogotá: El Ancora . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, Colombia: PNUD.

Red Juristas. (1936). *Red Juristas*. Recuperado el 18 de enero de 2015, de Documentos:

[www.redjurista.com/Documents/10200\\_36.aspx](http://www.redjurista.com/Documents/10200_36.aspx) Salas Noguera, L. E. (Junio de 2014). De la Reforma Agraria al desplazamiento forzado en Colombia, 1900-2010. . *Documentos CEDE*.

Senado de la República de Colombia. (1995). Ley 160 de 1994. Bogotá, Colombia.