

Las nuevas  
Políticas Agrarias  
en  
Colombia

Iván Santos Ballesteros



## LAS NUEVAS POLÍTICAS AGRARIAS EN COLOMBIA

AUTOR: Iván Santos Ballesteros  
DIRECCIÓN: jsantos2@unab.edu.co  
FECHA DE RECEPCIÓN: 19 de abril de 2010

**RESUMEN:** El autor presenta un análisis de las leyes que buscaron reformar las estructuras agrarias del país a partir de la ley 200 de 1936 y las causas de su fracaso, al igual que los orígenes del reciente conflicto social agrario iniciado en los primeros años de la década de los ochenta hasta la época presente y que vino a incidir en la conformación actual de la propiedad agraria. Con fundamento en la política de incautación de bienes a grupos al margen de la ley por parte del estado, y los escasos resultados obtenidos en su aplicación, se plantean estrategias a seguir expuestas por especialistas de la academia, del sector público y la política sobre el problema de la tierra en Colombia, a la luz de los datos elaborados por la Dirección Nacional de Estupefacientes y una nueva estrategia legislativa, a manera de una contrarreforma agraria.

**PALABRAS CLAVE:** Estado, Política agraria, Represión, Guerrillas, Narcotráfico, Reforma, Contrarreforma, Incautación.

**ABSTRACT:** The autor intended to show an analysis about the laws that were trying to change the agrarian structures of the country since the law 200 of 1936 and the causes of its failure. Besides that, the analysis is about the backgrounds of the current social agrarian conflict started in the first years of the 80's until nowadays, and which influenced in the recent conformation of the agrarian property. Based on the retention policy against the terrorist groups by the state, and the poor results obtained in its application, the analysis proposes strategies made by specialist of the academy, public sector and the policy about the land issue in Colombia according to the facts given by the Dirección Nacional de Estupefacientes and a new legislative strategy, such as agrarian counter reform.

**KEY WORDS:** State, Agrarian Policy, Repression, Guerrillas, Narcotrafic, Reform, Counter- reform, Incautation.

# Las nuevas Políticas Agrarias en Colombia<sup>1</sup>

---

Iván Santos Ballesteros<sup>2</sup>

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA AGRARIO

**L**a ocupación de tierras en Colombia ha originado conflictos desde el mismo momento en que estas fueron descubiertas por España, y esta lucha por su control constituye fuente de poder y de riqueza. Desde el punto de vista legislativo sólo a partir de la ley 200 de 1936, en forma incipiente se empieza a legislar para solucionar problemas agrarios de esta índole. Esta ley en su artículo 12 vino a consagrar por primera vez la figura de la prescripción agraria para legalizar la situación jurídica de campesinos colonizadores que hubieran cumplido los requisitos allí señalados para adquirir el derecho de dominio por este modo especial de prescripción. Dicha norma favoreció en mayor grado a los hacendados que vinieron a legalizar inmensas extensiones de tierras comunales y aún áreas de uso público, como ciénagas y playones. Desde esta época se consolidó un espacio de dominio territorial, ya que a partir de la actividad colonizadora campesina, se llegó a concentrar y titular la propiedad en cabeza de hacendados ganaderos, mediante la compra de mejoras incorporadas en zonas de bosque.

El intento gubernamental más serio de resolver el problema de distribución de tierras fue la ley 135 de 1961, durante la administración Lleras Restrepo (1966-1970). Llegó aún a proponer una alianza con el sector campesino y para su logro le dio impulso a la organización de la Asociación Nacional de Usuarios campesinos (ANUC).

El gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) relegó a un segundo plano la reforma agraria y fortaleció los mecanismos de defensa institucional de los grandes propietarios.

Durante el mandato López Michelsen (1974-1978) se suspendió la ejecución de la reforma agraria y en su lugar se puso en marcha el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), cuya finalidad fue la de coordinar la acción de los institutos agrarios

---

<sup>1</sup> Artículo de reflexión producto de investigación terminada (febrero 2008- febrero 2010); De los bienes y otros temas agrarios, Aspectos sustanciales.

<sup>2</sup> Abogado, Pontificia Universidad Javeriana, y especialista en Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Javeriana y Derecho en Familia de la Universidad Externado de Colombia.

para el apoyo de la economía campesina. Numerosas haciendas adquiridas por el Estado fueron devueltas a sus antiguos propietarios, y ante la protesta popular el Gobierno intensificó el uso de la fuerza pública para controlarla.

El estatuto de seguridad puesto en vigencia durante el Gobierno de Turbay Ayala procedió a recoger en un solo cuerpo las normas expedidas en los dos años anteriores. El tratamiento represivo dado a los grupos excluidos llevó a disminuir a los movimientos sociales y a las asociaciones políticas de izquierda que se vieron amenazados por su propia desintegración interna, a finales de los años setenta.

Este manejo del conflicto aumentó en la opinión del pueblo la credibilidad hacia las guerrillas. Su expansión originó la reacción organizada de grandes y medianos propietarios, orientada cada vez más hacia la creación de fuerzas privadas.

En muchas regiones, varias con presencia guerrillera y de narcotraficantes, se adquirieron extensos territorios, y algunos de sus habitantes asumieron el control económico y militar de los grupos que surgieron en principio como autodefensas y que posteriormente se convirtieron en paramilitares, como fuerza de choque contra las guerrillas, y en escuadrones exterminadores de la población considerada como la base social de aquellas. La acción paramilitar logró el desalojo de frentes guerrilleros de áreas como las de Córdoba, el sur del Magdalena medio, Meta, y el Ariari, y logró cortar lazos de colaboración entre las guerrillas y el sector campesino.

Igualmente, en las principales áreas de conflicto agrario los narcotraficantes adquirieron haciendas que se encontraban en disputa con los campesinos y usaron a los grupos paramilitares en contra de estos.<sup>3</sup>

En conclusión puede afirmarse que en los últimos veinticinco años, el conflicto armado ha originado un aumento de la concentración de la propiedad de la tierra con las consecuencias del desplazamiento de campesinos, indígenas y afrodescendientes. Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo, luego de Sudán, en cuanto al número de desplazados internos.

### **1.1. Propiedad de la tierra en Colombia<sup>4</sup>**

La propiedad rural en Colombia conlleva un concepto clave, en especial si la tierra se mira como riqueza acumulativa de los individuos y no como factor de producción; la propiedad adquiere un poder no sólo social sino político, según concepto de la Contraloría General de la Nación. La concepción anterior les permite a los propietarios obtener un título de señor que confiere respeto e influencia, sin importar que el dinero provenga de actividades ilícitas. La compra de tierras por

3 REYES POSADA, Alejandro. "Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia". Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2009, ps. 25 y ss.

4 Carlos Felipe Gaviria y Juan Pablo Muñoz. Junio de 2007. Desplazamiento forzado y propiedad de la tierra en Antioquia, 1996-2004. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-25962007000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-25962007000100001&lng=es&nrm=iso)

narcotraficantes ha contribuido a elevar la concentración de la propiedad mediante transacciones realizadas en los llamados paraísos fiscales, donde virtualmente se hace imposible rastrear la procedencia del dinero. Asimismo, ellos mismos financian ejércitos privados que ayudan y promueven el desplazamiento forzoso de personas, que no tienen otra opción que vender sus tierras a cambio de no perder la vida. Consecuente con lo anterior, la estructura de la tenencia de la tierra y la productividad agrícola colombiana se ven condicionadas a las presiones de grupos ilegales que promueven la producción de cultivos ilícitos en zonas de frontera agrícola; esto provoca distorsiones económicas por las ganancias exageradas para quienes la llevan a cabo, y por los salarios elevados que devengan los trabajadores frente a la economía tradicional campesina.

Este efecto repercute en los índices de concentración de la propiedad; lo anterior se manifiesta en la cifra del coeficiente de Gini, que para el país es de 0,85<sup>5</sup>; dato alarmante si se añade que en 1996 el 0,4% de los propietarios (para predios mayores a 500 hectáreas) poseían cerca del 44,6% del área rural; para 2001, el mismo porcentaje de propietarios (0,4%) controlaban el 61,2% de la superficie, mientras que los pequeños propietarios tienden a la atomización, entendida esta última como el fenómeno mediante el cual el número de hectáreas de bajo rango no varía en forma significativa. Esto no sólo conduce a una estructura de propiedad polarizada en su interior llamada bimodal (que surge cuando se configuran dos polos de tenencia de la tierra; uno, conformado por gran número de propietarios con poca tierra; y otro donde un porcentaje pequeño de propietarios monopoliza un alto volumen de tierras), sino a permanentes conflictos y discriminaciones por parte del Estado en la aplicación de instrumentos y políticas, que promueven la conformación de pequeñas propiedades, las cuales con el tiempo disminuyen el nivel de ingresos de la población campesina y ahonda la pobreza rural.

Es así como la creciente apropiación de tierras por parte del narcotráfico ha elevado la concentración de la propiedad. Lo anterior conduce a que se recomponga el latifundio y contribuya, además, al desplazamiento de los campesinos hacia ciudades y sitios de colonización, en concepto de la Contraloría General de la Nación.

## **1.2. LA CONTRARREFORMA**

### **1.2.1 Incautación de bienes rurales<sup>6</sup>**

En desarrollo de la política de incautación de bienes rurales al crimen organizado, bien, el Estado ha decomisado predios en áreas que equivalen al departamento de Caldas, o dos veces el departamento del Atlántico, o una tercera parte del departamento de Cundinamarca. Son 6.986 predios que ocupan una extensión de 789.000 hectáreas e incautados principalmente al narcotráfico.

---

<sup>5</sup> El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideado por el estadístico Corrado Gini. Normalmente es utilizado para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede ser utilizado para medir cualquier forma de distribución desigual. Es un número entre 0 y 1, donde el primero de ellos se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos); y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos, y los demás, ninguno). Puede ser utilizado igualmente para medir la desigualdad en la riqueza.

<sup>6</sup> “La contrarreforma”. *Revista Semana*. Edición 1440, diciembre 7 de 2009, p. 36 y ss.

La anterior acción estatal constituye un logro en la lucha contra estas organizaciones al margen de la ley, a no ser que al revisar en detalle las cifras surjan interrogantes que conduzcan a pensar en un panorama desolador. Bastan los siguientes ejemplos:

Primero. Extensiones incautadas a los grupos paramilitares: 21.481 hectáreas, cuando de varios estudios se tiene que durante su régimen usurparon cerca de dos millones de hectáreas, en una contrarreforma agraria que cada día se hace más evidente.

Segundo. Predios devueltos por la Fiscalía y Jueces Especializados a quienes se les incautaron cerca de la tercera parte de ellos.

Tercero. La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), tiene a su cargo 215.000 hectáreas y el desorden es tal que no se sabe en poder de quién o quiénes se encuentran.

El escándalo que producen las cifras anteriores no es nada comparado con lo que significan para el país estas tierras en poder del Estado. Sólo se sabe que la política de la venta expedita de estos bienes se apoya en la premisa de que es más fácil administrar dinero que tierras. Una buena política sería la creación de un banco de tierras para solucionar una de las causas del conflicto armado, como lo es la propiedad rural.

Con anterioridad a la decisión de la venta de estas tierras se han dado situaciones paradójicas en el manejo de las mismas, como el fracaso en el intento de atender las necesidades de 385.000 familias despojadas y a las que sólo se les ha asignado, según datos de Planeación Nacional, 15.000 hectáreas, mientras que ha generado programas para entregar a ingenios vallecaucanos 9.034 hectáreas para su explotación.

Sobre el inventario de los bienes incautados a la delincuencia con base en datos de DNE, *Semana* reveló que para el manejo de estas tierras sólo se cuenta con diez funcionarios; durante el tiempo en que estos inmuebles han estado bajo la custodia de la DNE sólo se recaudaron por la administración de esta riqueza la suma de \$ 5.898 millones de pesos. Debe agregarse que se han detectado 9.000 hectáreas a las cuales no se ha podido llegar para adelantar la acción de incautación por razones de orden público. La situación anterior constituye parte del conflicto y, para su solución, el gobierno creó la Sociedad de Activos Especializados (SAE), ente que apenas comienza a desarrollar sus funciones y que desde ya deja muchas dudas sobre su capacidad para solucionar los problemas relacionados con los bienes rurales incautados.

Esta política de lucha contra el crimen sólo le ha permitido al Estado obtener como logro la extinción del dominio de 100.000 hectáreas; de cada tres propiedades extinguidas se devuelve una, y llama la atención que las fincas reintegradas son las de mayor extensión; y que en la costa Caribe los bienes devueltos superen en

promedio el 50% de las tierras incautadas, mientras que en sectores como Arauca no alcance al 0.5%. Se cuestiona si la entrega de tierras obedece a que los operativos son inadecuados o a que sobre las decisiones judiciales existen presiones u otros intereses. El anterior balance en su conjunto no ha sido exitoso.

La decisión del Estado de vender las tierras incautadas presenta dos problemas estructurales. El primero es que solamente tienen capacidad de compra los grandes propietarios y poseedores de predios rurales, sin tener en cuenta los riesgos de que a través del testaferrato vuelvan a quedar en manos de grupos emergentes. El segundo es que para la atención y reparación de víctimas el Gobierno se ha visto en la necesidad de comprar tierras. Es así como para comprar 60.000 hectáreas en programa de esta índole, el Estado ha tenido que desembolsar la suma de 90.000 millones de pesos.

### 1.3. LAS POLÍTICAS AGRARIAS

Sirve de fundamento para el desarrollo de este tema la Intervención del Doctor. Luís Bernardo Flórez Enciso, Ex ViceContralor General de la República, en la instalación del Foro “La Extinción de la Propiedad Ilícita: ¿Una Vía para la Reforma Agraria?”<sup>7</sup>

“Cuarta Afirmación. La reforma agraria sigue siendo un tema clave para el desarrollo nacional. No es, como algunos pretenden, un asunto trasnochado.

“Como es apenas obvio, en este Foro se confrontarán posiciones a favor y en contra de esta afirmación. Permítanme aportarles unos elementos de juicio para su discusión.

1. El crecimiento del país no puede depender, como lo pretenden los aperturistas a ultranza, de los mercados externos. Es necesario ampliar el mercado interno, y el sector rural es componente esencial del mismo.
2. El abastecimiento de alimentos para el pueblo colombiano esto es, su seguridad alimentaria no puede condicionarse a la disponibilidad de recursos externos. Por ello, se requiere fortalecer la producción interna, claro está en condiciones adecuadas de productividad.
3. Por un elemental principio de justicia, compendiado en la noción de Estado Social de Derecho, no es posible aceptar los niveles de pobreza rural hoy prevalecientes, ni dejar sin resolver la migración forzosa de miles de campesinos.
4. Muchos campesinos, ante la precariedad de sus títulos de propiedad, o por el tamaño de sus predios, no son sujetos de crédito, lo que ahoga sus posibilidades de producción y sus ingresos.

---

<sup>7</sup> FLÓREZ ENCISO, Luis Bernardo. Palabras de instalación del Foro “La extinción de la propiedad ilícita”. ¿Una vía para la reforma agraria? Bogotá, junio de 2005. Con la colaboración de Luís B. Carvajal Celemin, Asesor del Despacho del Contralor.



5. La sobreexplotación de los recursos y la destrucción de frágiles ecosistemas tropicales, sobre todo en la zona andina y en la frontera agrícola, es causante principal de grandes desastres que periódicamente se producen en el país, tanto en época de verano como de invierno. Espero que a ello no se sume la devastación de nuestros parques naturales como efecto de acciones masivas de fumigación.

6. El poder terrateniente, de viejo y de nuevo cuño, muy poco contribuye al progreso y a la paz de nuestro país.

“Al examinar estos problemas, y las políticas para superarlos, obviamente no me refiero a una simple repartición de tierras, sino a la necesidad de adoptar una reforma agraria de nueva generación. Ello quiere decir la formación de un campesinado con vocación de empresario rural y no de detentador de tierra para su subsistencia. Para ello, lo que el gobierno debe auspiciar y promover es una revolución cultural en el campo, a la cual es preciso vincular a los grandes productores, a fin de lograr esquemas viables de asociación y desarrollo productivo entre los campesinos, la agroindustria y el resto de sectores empresariales rurales.

“Hechas estas afirmaciones, les propongo unos interrogantes que espero analicen y respondan en el curso de sus deliberaciones.

Primero: ¿Las normas, mecanismos y procedimientos para la extinción de bienes rurales mal habidos son efectivos y prácticos y permiten actuar con celeridad y justicia? ¿O hay falta de decisión política?

Segundo: ¿Los organismos del Estado que tienen la misión de administrar estos bienes están en capacidad de garantizar su integridad y conservación hasta tanto sean entregados a los nuevos propietarios?

Tercero: ¿Son claros y expeditos los requisitos para seleccionar los adjudicatarios de estos predios? ¿Cuál es el esquema eventual de entrega a cooperativas y empresas comunitarias, dadas las experiencias negativas que al respecto se han observado?

Cuarto: ¿Qué debe hacerse para que estas propiedades se conviertan en factores productivos agrícolas o de ganadería de alto rendimiento, que le permitan al campesinado una fuente estable y segura de ingresos?

Quinto: ¿Cómo mantener la unidad de empresa de esas propiedades?

Sexto: ¿Cómo debe ser y cuánto implica en recursos presupuestales el apoyo a los campesinos adjudicatarios y cómo financiar estos recursos?

Séptimo: ¿Qué papel deben jugar las cadenas productivas y cómo establecer una asociación óptima con las empresas agroindustriales?”

Retomando el contenido del tema expuesto por la *Revista Semana*<sup>8</sup>, para este informe se contó con la colaboración de varios especialistas de la academia, del sector público y la política sobre la problemática de las tierras en Colombia a la luz de los datos entregados por la DNE. Se destacan los aportes de los profesores Alejandro Reyes Posada, que en los primeros años de la década de los noventa realizó los primeros estudios sobre compras de tierras por narcotraficantes; de Absalón Machado, uno de los principales investigadores del equipo que estudia este tema en el grupo de memoria histórica de la Comisión de Reconciliación; de Luís Jorge Garay, quien se encuentra al frente de la comisión que hace un seguimiento sistemático a la aplicación de la decisión de la Corte Constitucional sobre los desplazados, y del representante Guillermo Rivera, ponente de la ley de víctimas.

### 1.3.1 Estrategias a seguir

1.3.1. El gobierno, líder en esta materia, sostiene al igual que algunos sectores, que para lograr el desarrollo rural es necesario fomentar las agroindustrias. Este programa requiere grandes inversiones. Y cuando se entregan tierras a los campesinos, estos se ven forzados a venderlas o a que no haya aprovechamiento suficiente de ellas. Este riesgo, en opinión de los entrevistados, es real. De ahí la necesidad de que el Estado fortalezca estos procesos con capacitación, tecnología y recursos.

Aunque ya existen programas en estas líneas, el problema consiste en que una buena parte de los recursos termine concentrada en personas o entidades pudientes, tal como quedó evidenciado con el escándalo del AIS (Agro Ingreso Seguro).

Los estímulos que otorga el Estado al sector productivo agroindustrial debe mantenerse, pero gran parte de ellos deben ser enfocados hacia la población campesina que por culpa de la acción de ciertos grupos ilegales terminó deambulando en muchas ciudades del país. Es necesaria la búsqueda de puntos equidistantes entre campesinos que no utilizan adecuadamente sus parcelas y la agricultura empresarial que recurre en gran parte a la mano de obra de labriegos asalariados.

1.3.2 La política de incautación de tierras a grupos ilegales y una racional distribución de las mismas constituye un buen punto de partida para mejorar la actual estructura agraria del país.

Grandes extensiones de tierras se encuentran improductivas. 40 millones de hectáreas se dedican a la ganadería, actividad que requiere poca utilización de mano de obra, a la vez que cuatro millones de ellas se destinan a la agricultura, labor que tiene la capacidad potencial de generar empleo.

---

<sup>8</sup> "La Contrarreforma". *Op. cit.*

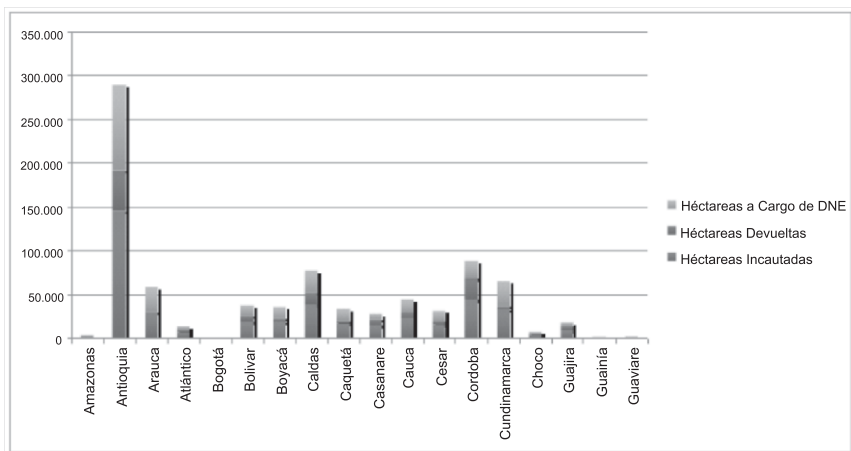
La anterior política exige un diseño de estrategias que fortalezcan a los pequeños y medianos productores rurales para generar equilibrio en una estructura agraria concentrada. Estos modelos requieren la expedición de normas audaces que ayuden hacer más ágiles los procesos de extinción del dominio de los predios incautados que en la mayoría de los casos tienen duración de hasta una década.

Un buen ejemplo para lograr algunos de estos propósitos lo constituía el proyecto de Ley de Víctimas que cursaba en el Congreso de la República, archivado en la actualidad. Contenía un capítulo dedicado a tierras, el que se hundió por encontrarse en un paquete integrado con otros temas. Este proyecto contemplaba la creación de Tribunales de Tierras que, bajo una justicia transicional (entendida esta como el conjunto de medidas acogidas por diversos países para hacer frente a los abusos masivos contra los derechos humanos), entraría a actuar en función del reintegro de tierras a sus legítimos propietarios. Se ha afirmado que en una transición lo crucial “es proporcionar a las víctimas un sentido de reconocimiento no sólo como *víctimas* sino como *derechohabientes*”<sup>9</sup>.

Uno de los principios básicos en el funcionamiento de estos Tribunales de Tierras tiene relación con la carga de la prueba; esta se invierte en los casos de reclamos de tierra, porque los propietarios serán los que deben acreditar su legítima tenencia.

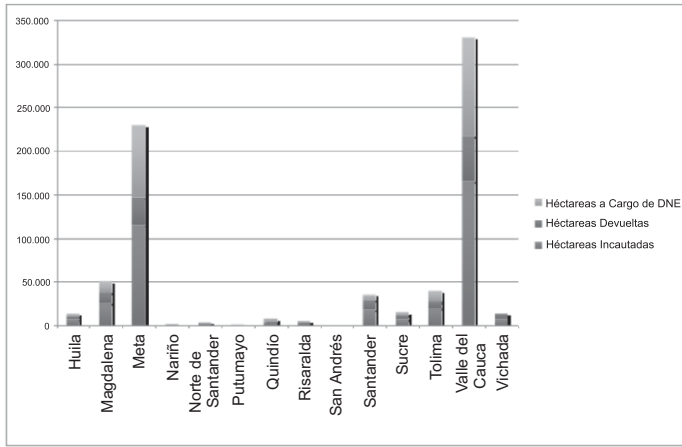
“El país tiene un gran reto para que estos predios incautados se conviertan en algo que ayude en la transformación del país, pese a todos los problemas que tienen. De lo contrario, con el tiempo es muy probable que nuevamente terminen sirviendo de caldo de cultivo para más violencia”<sup>10</sup>.

### 1.3.3. Datos estadísticos elaborados por la DNE sobre la incautación, devolución y administración de tierras.

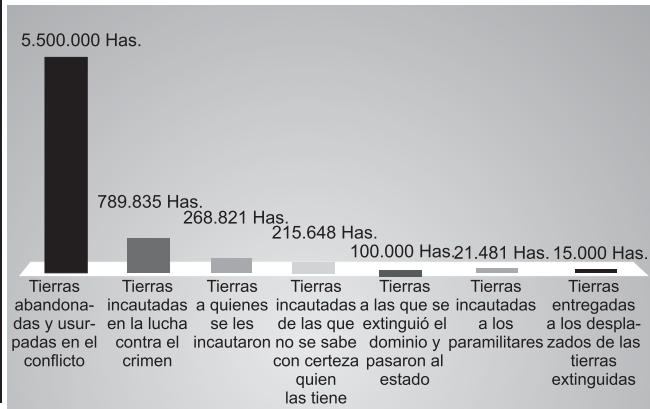


9 DE GREIF, Pablo, y Otros. “Justicia y paz ¿cuál es el precio que debemos pagar?”. Intermedio Editores Ltda., Bogotá, 2009, p.47.

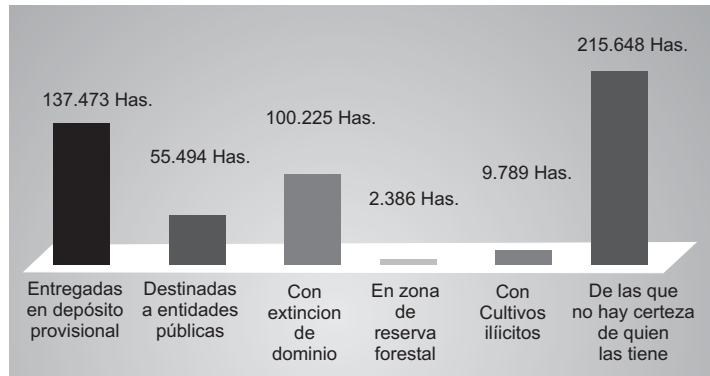
10 La Contrarreforma”. *Op. cit.*



Tierras abandonadas y usurpadas en el conflicto	5500000 Has.
Tierras incautadas en la lucha contra el crimen	789.835 Has.
Tierras devueltas a quienes se les incautaron	268821 Has.
Tierras incautadas de las que no se sabe con certeza quién las tiene	215648 has.
Tierras a las que se les extinguió el dominio y pasaron al Estado	100225 Has.
Tierras incautadas a los paramilitares	21481 Has.
Tierras entregadas a los desplazados de las tierras extinguidas	15.000 Has.



Entregadas en depósito provisional
Destinadas a entidades públicas
Con extinción de dominio
En zona de reserva forestal
Con cultivos ilícitos
De las que no hay certeza de quién las tiene



## BIBLIOGRAFÍA

DE GREIF, Pablo, y Otros. “Justicia y paz ¿cuál es el precio que debemos pagar?”. Intermedio Editores Ltda.”, Bogotá, 2009, p.47.

FLÓREZ ENCISO, Luis Bernardo. Palabras de instalación del Foro “La extinción de la propiedad ilícita”. ¿Una vía para la reforma agraria? Bogotá, junio de 2005. Con la colaboración de Luis B. Carvajal Celemín, Asesor del Despacho del Contralor.

GAVIRIA Carlos Felipe y MUÑOZ Juan Pablo. Junio de 2007. Desplazamiento forzado y propiedad de la tierra en Antioquia, 1996-2004. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-25962007000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-25962007000100001&lng=es&nrm=iso)

“La contrarreforma”. *Revista Semana*. Edición 1440, diciembre 7 de 2009, p, 36 y ss.

REYES POSADA, Alejandro. “Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia”. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2009, ps. 25 y ss.