

## La aplazada reforma agraria y la concentración de la tierra en Colombia

Por Juan Pablo Sarmiento E.\*

En Colombia no parecería haber un sistema de protección a la concentración de la propiedad inmueble, a excepción quizá de la Sentencia C-644 de 2012 de la Corte Constitucional. Inclusive, podríamos decir, el sistema jurídico colombiano ha estimulado la mencionada concentración, en la medida en que el legislador colombiano lo ha considerado como un medio para el desarrollo del campo, como puede constatare con la Ley 1776 de 2016 - Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES-.

Este diseño normativo va acompañado de distintos intentos de reforma agraria, pero la mayor parte de estos intentos fracasaron o se vieron a medio camino. En efecto, en Colombia se encontraron diferentes proyectos de reformas agrarias que pretendieron mitigar la concentración de la propiedad inmueble. En 1936, 1968 y 1994 se desplegaron algunas normas, no muy ambiciosas, que tuvieron ese objetivo así como la modernización del campo. Sin embargo, ninguna de ellas tuvo un efecto significativo en el campo. Las normas más importantes sobre acceso a la tierra rural son la ley 160 de 1994 y el Decreto-Ley 902 de 2017, este último, producto de las facultades especiales que recibió el Presidente de la República para la implementación de los acuerdos de paz con la FARC-EP.

---

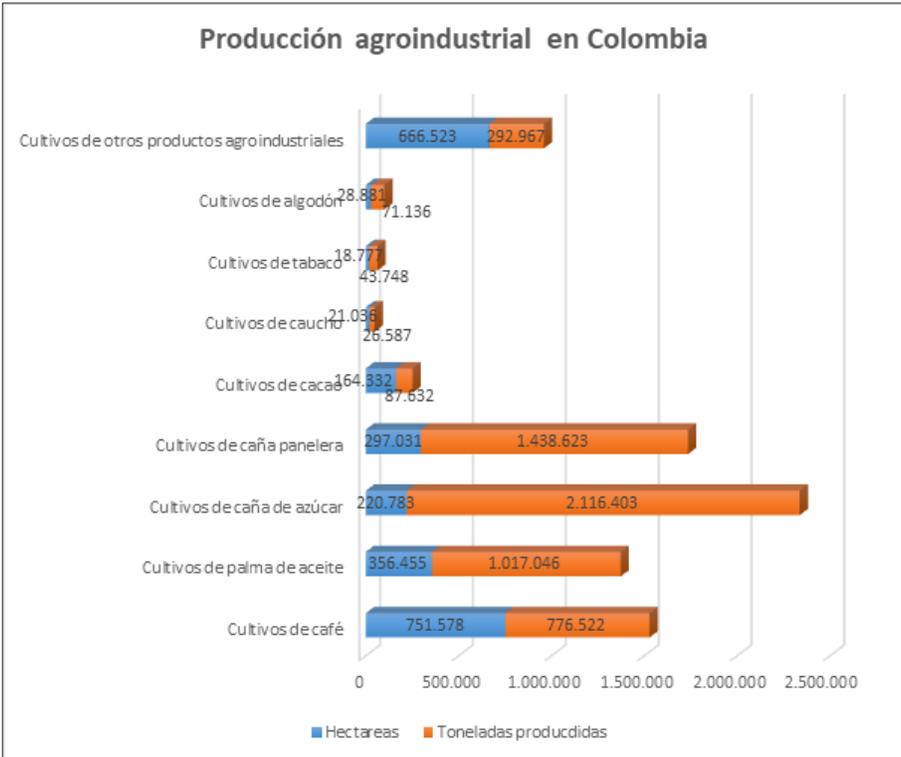
\* Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster y Doctor en Derecho de la Universidad de los Andes. Profesor de la Universidad del Norte. [jpsarmiento@uninorte.edu.co](mailto:jpsarmiento@uninorte.edu.co), [juasarm@uniandes.edu.co](mailto:juasarm@uniandes.edu.co)

Con todo, en estas normas es posible constatar que el medio para el acceso a la tierra rural no ha sido consistente con el control al acaparamiento de tierras. Al contrario, estas normas han pretendido dar acceso a la tierra a pequeños campesinos por medio de la adjudicación de bienes baldíos, pero no han significado una efectiva mitigación a la concentración de la propiedad inmueble rural y el acaparamiento de tierras. De esta manera, Colombia se ha limitado a formalizar la propiedad rural, antes que distribuir o repensar la utilización de la tierra con el propósito de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria o la distribución de la propiedad.

A lo anterior se le debe agregar el desplazamiento forzado por el conflicto armado, que duró más de 50 años, y que es una característica muy particular del país. De acuerdo al *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, Colombia Rural: Razones para la Esperanza*, realizado por el PNUD (2011), el conflicto rural en Colombia tuvo dos componentes que interactúan entre sí: el conflicto agrario y el conflicto armado interno. El primero -el conflicto agrario- implica la deuda del Estado y la sociedad frente al campo, y los distintos conflictos por la tierra. El segundo -el conflicto armado interno- está ligado a la disputa entre fuerza pública, guerrillas y paramilitares por el dominio del territorio y la población. Ambos tipos de conflicto confluyen generando una dinámica de violencia, que se evidencia principalmente en las prácticas de despojo y desplazamiento forzado. (PNUD, p.186 y ss.)

El Censo Agropecuario Nacional de 2014 permite observar cómo se ha concentrado la tierra, qué se produce en el campo colombiano y qué servicios se ofrecen a esta población. En este censo se tomaron las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) y las Unidades Productivas No Agropecuarias (UPNA). En el territorio colombiano se constata que la mayor parte de las UPA y UPNA tienen un área menor a las 5 hectáreas, mientras que la menor parte tiene un área que supera 1000 hectáreas, pero concentra una mayor proporción de tierra. El área total agropecuaria es de 43.024.739 de hectáreas. De esta área, sólo el 15,9% tiene maquinaria, 16,3% tiene acceso a infraestructura, 9,9% cuenta con asistencia técnica, 20,4% cuenta con sistemas de Riego y el 11,1% tiene acceso a financiamiento; el 84% no dispone de los medios antes señalados para la producción agrícola. Del área agropecuaria, el 87% dispone

de acceso al agua para sus cultivos, mientras que el 13% no. Igualmente, en el Censo mencionado, se constató que el 72% de la población rural, entre 17 y 24 años, no asistía a una institución educativa. Si bien el porcentaje de analfabetismo es sólo del 12%, únicamente el 28% de personas que habitan en el campo tienen acceso a educación técnica o profesional.



**Fuente:** Elaboración propia de la información disponible en el Censo Agropecuario Nacional de 2014 (DANE)

Adicionalmente, como se puede constatar, el campo colombiano tampoco parecería garantizar la seguridad alimentaria. Se evidencia una alta concentración de la producción agrícola en bienes, quizá estratégicos, como el azúcar, la palma de aceite y el café, pero ninguno de ellos podría asegurar una seguridad alimentaria sostenible. Quizá, algunos de estos *commodities* o insumos para biocombustibles podrían mantener una balanza comercial relativamente estable, pero no garantizarían la seguridad y soberanía alimentaria del país.

Lo anterior se acentúa con la utilización de amplias extensiones de tierra para la ganadería. Las UPA son destinadas mayoritariamente a las actividades pecuarias. En Colombia, en el 2014, había 21`502.811 de Cabezas de ganado bovino, concentradas en 648.199 UPAs (Censo Agropecuario Nacional de 2014). El número de UPA destinadas a la ganadería duplica las demás actividades agrícolas si comparamos la anterior cifra con el número de hectáreas cultivadas con hortalizas, verduras y legumbres (361.321 hectáreas y 189.639 UPA), cereales (1.372.480 hectáreas y 261.546 UPA), cultivos frutales (1.260.641 hectáreas y 393.442 UPA) y tubérculos y plátanos (1.912.342 hectáreas y 639.655 UPA)

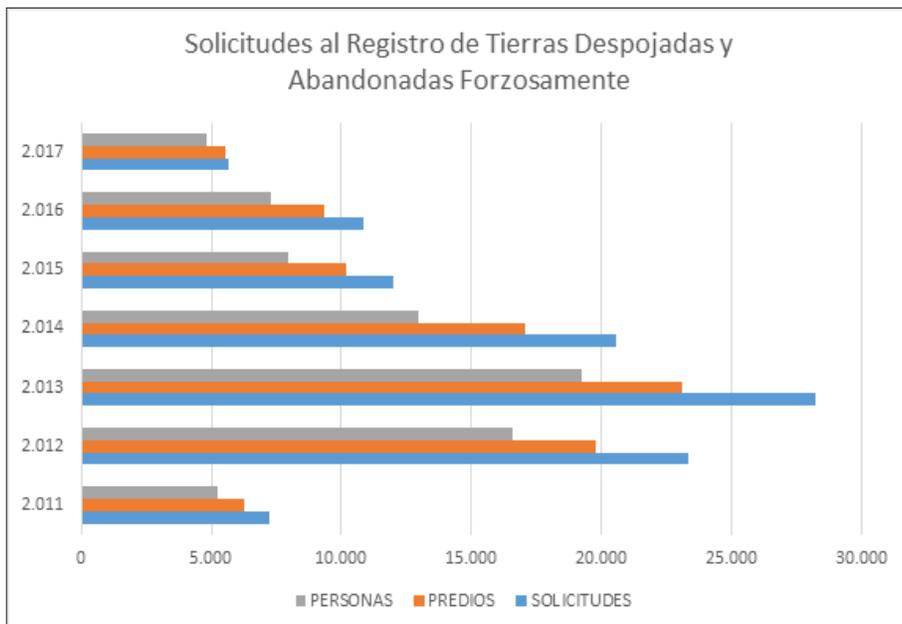
Como se anticipó, el tercer factor que determinó la concentración de la tierra fue el desplazamiento forzado en el país. El índice de desplazamiento forzado más alto en el país ocurrió entre 1997 y 2004, y sobresalió el norte del país (región Caribe)\*\*. Como se podrá constatar, Colombia sigue siendo uno de los países con más personas desplazadas por la violencia (7.400.000 de personas).

El gráfico a continuación muestra la cantidad de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de predios que han sido objeto de dichas solicitudes, y de personas que las han presentado. Sorprende constatar la asimetría entre el número de personas desplazadas forzosamente y el número de personas que efectivamente han declarado su despojo forzoso y la restitución de sus tierras:

En total, se constata, en los últimos 7 años ha habido 107.807 solicitudes de restitución de tierras. La correlación positiva entre la intensidad de desplazamiento, la cantidad de solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y el porcentaje del total de UPA y UPNA con más de 1000 hectáreas salta a la vista.

---

\*\* En el departamento de San Andrés y Providencia no se registró el índice de intensidad de desplazamiento durante los años 1997, 2000, 2003, 2005, 2008, 2010 y 2016.



**Fuente:** Elaboración propia de información de la Unidad de Restitución de Tierras (Corte 1° Noviembre de 2017)

Las anteriores reflexiones nos llevan a preguntarnos si, de cara a los procesos democráticos que se avecinan, la implementación de los acuerdos de la Habana con el grupo guerrillero de las FARC-EP, las ineficacia instrumental del Estado y las oportunidades perdidas de renovación institucional, nos permitirán en un corto plazo, responder a las necesidades del campo colombiano. Su extensión y riqueza ha permitido que el país aún no haya visto comprometida su seguridad y soberanía alimentaria, pero se evidencia, de la mano de la concentración de la tierra, una notable asimetría en los esfuerzos institucionales y las necesidades públicas para asegurar una paz rural, un desarrollo sostenible y una seguridad alimentaria que pueda asegurar la solidaridad intergeneracional.

## REFERENCIAS

Amnistía Internacional (2014) Un título de propiedad no basta: por una restitución sostenible de tierras en Colombia, Disponible en: [www.amnesty.org/en/documents/AMR23/031/2014/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/AMR23/031/2014/en/)

- Barberi, F., Castro, Y., & Álvarez, J. M. (2013). Acaparamiento e inversión extranjera en tierras. Propuestas para su regulación en Colombia. Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia.
- Collart Dutilleul F., Diabate A. (2013) La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation à l'épreuve des investissements internationaux en *Afrique de l'Ouest : les risques d'une désillusion*, *Jurifis info*, *Bulletin* n° 13, novembre/décembre.
- Gutiérrez Sanín Francisco, ¿Una historia simple? Centro de Memoria Histórica, 2014. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/GutierrezFrancisco.pdf>
- Vargas Reina, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1).