

**LA TENENCIA DE LA TIERRA, LA POLITICA AMBIENTAL Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE: ESTUDIO DE CASO MUNICIPIOS DE RAMIQUÍ Y SACHICA**

YOVANNY ARTURO MARTINEZ MARTINEZ

MAESTRIA EN DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

UNIVERSIDAD DE MANIZALES

MANIZALES, 2015

**LA TENENCIA DE LA TIERRA, LA POLITICA AMBIENTAL Y
EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ESTUDIO DE CASO MUNICIPIOS DE
RAMIRIQUI Y SACHICA**

PRESENTADO POR

YOVANNY ARTURO MARTINEZ MARTINEZ

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MASTER EN
DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
ASESOR**

PhD FRANCISCO JAVIER LOPEZ MACIAS

**MAESTRIA EN DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
UNIVERSIDAD DE MANIZALES**

MANIZALES, 2015

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	7
RESUMEN.....	8
ABSTRACT	9
INTRODUCCION.....	10
CAPITULO I.....	13
1. DISEÑO TEORICO	13
1.1 Título de la investigación.....	13
1.5 Objetivos.....	19
1.5.1 Objetivo General.....	19
1.5.2 Objetivos específicos.....	19
1.6 Aspectos metodológicos	19
1.6.1 Tipo de investigación	19
1.6.2 Método de Investigación.....	20
1.6.3 Fuentes de Información.....	20
2. DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: CAMPESINOS SIN TIERRA Y TIERRA SIN CAMPESINOS	24
2.1 Muestras Nacionales Agropecuarias: Se inicia la captura de datos sobre la situación agraria en el país	26
2.2 Segunda fuente de información sobre la tenencia de tierra en el país: Censos agropecuarios.....	29
2.3 Base catastral: Fuente de información más detallada	33
2.4 Narcotráfico y conflicto armado: Más concentración de la tierra rural.....	40
3. NORMATIVA SOBRE EL ACCESO A LA TIERRA Y EL DERECHO A LA PROPIEDAD RURAL	51
3.1 Antecedentes	51
3.2 Normativa sobre el acceso a la tierra rural	53
3.4 Leyes de Restitución de Tierras y Formalización de la Propiedad Rural. ¿Comienza el post conflicto con respecto a la tenencia de la tierra rural?	61
CAPITULO IV.....	67

4. DE LA NORMATIVDA AMBIENTAL Y LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA	67
4.1 Antecedentes	67
4.2 La ley 2 de 1959 y las Zonas de Reserva: ¿Qué se perseguía y qué generó?	69
5. LA FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD RURAL Y EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE.....	84
5.1 La informalidad y la concentración de la propiedad rural: pilares del sub desarrollo rural	88
5.2 Los conflictos en el uso de la tierra, traba para el desarrollo sostenible	100
5.3 Trabajo de campo: entrevistas con expertos	108
5.3.1 Análisis de las entrevistas	109
5.4 Formalización de la Propiedad Rural: casos de Sáchica y Ramiriquí en el departamento de Boyacá.....	117
6. CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA SITUACIÓN AGRARIA, BASE PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE.....	123
6.1 Bases para el Desarrollo Humano Rural en el país.....	123
7. CONCLUSIONES.....	130
8. BIBLIOGRAFIA	136

INDICE DE TABLAS

Tabla 1, Grupos de entrevistados.....	22
Tabla 2: Fuentes de información sobre tenencia de la tierra en el país	25
Tabla 3: Propiedades por rango de área, Muestra Nacional Agropecuaria 1954	26
Tabla 4: Propiedades por rangos de área, Muestra Nacional Agropecuaria 1956	28
Tabla 5: Distribución de la propiedad, Censo Nacional Agropecuario 1960.....	30
Tabla 6: Polos opuestos de la distribución de la tierra: 1954, 1956 y 1960.....	31
Tabla 7: Distribución de la propiedad, 1970.....	32
Tabla 8: Área de las propiedades en manos privadas por rango 1984	34
Tabla 9: Área de las propiedades por rango, comparación entre 1960 y 1984.....	36
Tabla 10: Titulación por parte del INCORA entre 1962 y 1987.....	36
Tabla 11: Titulación de baldíos hasta 2012.....	37
Tabla 12: Área ocupada por predios de más de 500 hectáreas 1960 - 2005.....	39
Tabla 13: Distribución de la propiedad para 1997.....	39
Tabla 14: Distribución de la tierra 2001	41
Tabla 15: Cobertura y uso de la tierra 2002.....	44
Tabla 16: Vocación de uso del suelo 2002	45
Tabla 17: Distribución de la propiedad 2005.....	46
Tabla 18: Distribución de la propiedad en Antioquia año 2014.....	47
Tabla 19 Distribución de la propiedad rural en Colombia 2014	48
Tabla 20, Zonas de Reserva Forestal y área ocupada, Ley 2 de 1959	71
Tabla 21, Predios por rangos de área, comparativos 1954 - 2014	87
Tabla 22, Polos opuestos de la concentración de la propiedad rural en Colombia	90
Tabla 23, Solicitudes recogidas por los GTF en las zonas trabajadas	92
Tabla 24, Conflictos de uso del suelo	100
Tabla 25, Desplazamiento forzado en el Vichada 2003 - 2008	106
Tabla 26, Acumulación de tierras en la altillanura del Vichada.....	107
Tabla 27, Categorías y codificación	109
Tabla 28, Tabulación de respuestas	110
Tabla 29, Frecuencias de las respuestas de los entrevistados	111
Tabla 30, Predios, mejoras y solitudes de formalización	120

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1, ubicación del municipio de SÁCHICA, Boyacá	22
Ilustración 2, ubicación del municipio de Ramiriquí, Boyacá.....	23
Ilustración 3, solicitudes por predios en SÁCHICA	93
.Ilustración 4, solicitudes por predios en Ramiriquí.....	94

AGRADECIMIENTOS

Presento mis más sinceros agradecimientos a:

La Universidad de Manizales y sus profesores de la Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente que, primero, golpearon mi ego mostrándome que no sabía investigar y, luego, me enseñaron a investigar con rigor; les doy mis gracias por que ratificaron la tesis según la cual los profesores deben enseñar conocimiento, para que los estudiantes aprendan a generar nuevo conocimiento.

A mi asesor de tesis, el querido profesor Francisco López Macías, por la paciencia, las enseñanzas y las muchas correcciones y recomendaciones en largas jornadas, aprovecho para decirle que, muchas veces pensé “¡será que éste cree que no tengo más cosas que hacer!”; gracias, con mis sentimientos de gratitud y aprecio.

A mi esposa y esos pedacitos de mi alma que son mis tres hijas, por prestarme el tiempo que les correspondía.

RESUMEN

Las condiciones más complejas de la población Colombiana se dan en el campo, la producción se hace con penurias, esa población es la más golpeada por la violencia, son la Colombia del patio trasero olvidada por los gobiernos, sin servicios públicos ni vías de penetración y, además, con predios sin títulos, lo que hace más vulnerables a los campesinos y les impide aspirar a subsidios, obras públicas o créditos. Esa es la Colombia *profunda*.

Si bien es cierto que la alta concentración de la tierra rural en pocas manos es un problema agrario de gran magnitud, la realidad muestra que mientras exista una informalidad tan grande de la tenencia de la tierra en el país, será casi imposible mejorar la calidad de vida de las gentes del campo y mucho menos pensar en Desarrollo Humano Sostenible.

En época de negociación de paz y entrada al post conflicto (o post acuerdos como prefieren llamarlo otros), se tiene que resolver inicialmente el grave problema de la tenencia de la tierra rural que siempre será caldo de cultivo para la guerra; pero, aunque parezca extraño, la principal causa de la informalidad de la tierra rural en el país, está cimentada en la normativa específica y la de protección ambiental que no solo no son coherentes, sino que crean un verdadero cuello de botella.

Que los campesinos que explotan su tierra desde hace más de cien años a menos de cien metros del casco urbano de los municipios de Chocontá o Villapinzón por estar dentro de una Zona de protección desde mucho antes de expedir la normativa, es no solo incongruente, sino absurdo en un país con tantos problemas sociales.

Alcanzar el DHS (Desarrollo Humano Sostenible) en el país con tanta informalidad de la tenencia y las normas incongruentes que existen, será bastante heroico, por decir lo menos. Desde el plano eminentemente práctico, será casi un imposible.

ABSTRACT

More complex conditions of the Colombian population are given in the field, production is done with hardship that population is the most affected by the violence, they are the backyard Colombia Forget by governments, without utilities or pathways, and in addition, no land titles, which make them, more vulnerable and prevent them, aspire to subsidies, public works or credit.

While it is true, that the high concentration of rural land ownership is a great problem in de Colombian country, the reality is that while there is an informality of tenure in the country, it will be almost impossible to improve the quality of life of rural people and much less, to think of Sustainable Human Development.

In times of peace negotiations and post-conflict entry, we have to initially solve the serious problem of rural land tenure will always be a breeding ground for war; but, strangely enough, the main cause of informality of rural land in the country, is based on the specific regulations and environmental protection because, they are not only inconsistent, but create a real bottleneck.

That farmers who exploit their land for over a hundred years ago to less than a hundred meters from the town of municipalities Villapinzón and Chocontá, because being inside a protection zone long before approving the regulations, is not only inconsistent but absurd in a country with so many social problems.

Reaching the DHS in a country with big informal tenure and rules that are inconsistent, it will be quite heroic to say the least.

INTRODUCCION

El desarrollo rural en Colombia, se ha visto e impulsado siempre pensando en mayor producción de cultivos de exportación y en número de cabezas de ganado, por lo anterior, la población y las condiciones en que vive se ha dejado de lado como si el asunto fuera solo económico.

Tradicionalmente, se ha planteado en muchos artículos e investigaciones, que el problema de la pobreza en el campo radica en la alta concentración de la propiedad y la negación del derecho al acceso a la tierra por parte de la población; mirando con detalle los datos de las fuentes oficiales existentes en el país y que por lo demás son las únicas con que se cuenta, las cosas muestran unas realidades bastante diferentes.

Si además de las cifras se hace trabajo de campo en diferentes regiones, las cosas se aclaran y el panorama de estudio se ensancha: existen factores de mayor peso que deberían estar al frente de los estudios. Con esta investigación, se pretende mostrar una realidad diferente a la que de manera convencional se muestra siempre, a partir de las mismas cifras y la indagación de campo.

El campo colombiano, por ratos, parece que se está convirtiendo en “tierra sin campesinos y campesinos sin tierra”, principalmente por la concentración de la propiedad y la situación de abandono en que se encuentran las gentes del campo. Para muchos es extraño que se diga que el país tiene más del 45% de los predios rurales en estado de informalidad y, por ese motivo, quienes han explotado esa tierra de manera continua y pacífica durante varias décadas, no tienen derecho a recibir subsidios del Estado, ni a ser beneficiados por las obras públicas y mucho menos a aspirar a obtener un crédito.

Quienes se asombran por esas cifras pueden quedar más sorprendidos debido a que la informalidad quizás sea mucho mayor de lo que aparece registrado según lo que se encuentra en las zonas donde se adelanta el Programa de Formalización de la Propiedad Rural; a lo largo de la investigación, se muestra

como las que, en muchas ocasiones, generan colisión causas de la alta informalidad de la tenencia en la zona rural, se debe a dos factores fundamentales: la ausencia de cultura orientada a registrar los predios y sanear las herencias y, lo que es más importante, la falta del Estado en cuanto a sus obligaciones de resolver el problema.

Pero, la parte de responsabilidad que compete al Estado, tiene como causas fundamentales la paquidermia de los encargados de realizar los procesos y la incongruencia de las definiciones legales para la regulación y el acceso a la tierra con las normas que tratan de proteger el medio ambiente.

El asunto de la normativa es el más penoso ya que no es fácil entender qué sentido puede tener definir, desde 1959, unas Zonas de Reserva que cubren los cascos urbanos de un buen número de municipios que ya existían desde mucho más de cien años de la expedición de la Ley 2; esa medida impide los procesos de formalización o entrega de tierras a los campesinos a pesar de que la están explotando desde hace varias generaciones o, para definir un tiempo, desde los años de Bolívar.

La norma se aprobó y se dejó la puerta abierta para ir sustrayendo segmentos de las zonas para resolver situaciones de emergencia, es decir, se enredaron los procesos a sabiendas del lío que se estaba generando; lo mismo se puede decir de la resolución 76 de 1977, del extinto INDERENA, que define como Área de Reserva Protectora de la cuenca alta del Río Bogotá todo lo que esté por encima de la cota 2.650, con lo cual se frena cualquier proceso de saneamiento predial de varios municipios de la Sabana de Bogotá, incluyendo sus cascos urbanos.

Para agudizar la problemática, las normas se aplican de manera discrecional, mientras a los campesinos se les niega el acceso a la tierra o se les frena la legalización de sus predios, a las multinacionales mineras se les expide resoluciones que, por su contenido, más parecieran “patentes de corso” para devastar montañas, desviar ríos y contaminar las aguas.

Este documento, presenta inicialmente una síntesis sobre la tenencia de la tierra rural en Colombia utilizando las cifras oficiales desde la década del cincuenta efectuando análisis comparativos para varios períodos históricos; seguidamente, se analizan las normativa sobre la tenencia de la tierra y las de protección ambiental para después mostrar el choque normativo y sus efectos negativos sobre la regularización de la propiedad rural en el país.

Finalmente, se sustenta la importancia de la formalización y la restitución de la propiedad como base para el DHS en el país y los requerimientos de presencia del Estado para afianzar el desarrollo rural con una política que tenga como pilares el ordenamiento social y productivo de la propiedad y el desarrollo de obras de infraestructura, salud y educación en el campo.

Al parecer, el país está entrando en la etapa anhelada de pos conflicto y éste tiene como soporte el bienestar de la población, para lograr ese objetivo, se debe resolver el problema de la informalidad y, con las normas actuales, el proceso será dispendioso, costoso e interminable.

CAPITULO I

1. DISEÑO TEORICO

1.1 Título de la investigación

“LA TENENCIA DE LA TIERRA, LA POLITICA AMBIENTAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE”

1.2 Situación actual

Uno de los mayores problemas sociales que ha aquejado al país desde hace muchas décadas, está dado por la tenencia de la tierra que ha sido causa de violencia e inequidad; no es en vano que las estadísticas muestren a Colombia como uno de los países más desiguales del continente en cuanto a la distribución de la riqueza y la tierra.

En las tres últimas décadas, se acentuó un proceso de contrarreforma agraria que concentró más la tenencia de la tierra, “de los 2,4 millones de propietarios de predios privados que hay en el campo colombiano, apenas 91.200 (el 3,8 por ciento) tienen más de 200 hectáreas. Sin embargo, sus terrenos abarcan el 41 por ciento de toda la superficie registrada. En contraste, los 943.200 dueños de menos de 3 hectáreas (39 por ciento de los propietarios) reúnen solamente el 3,7 por ciento de toda la base catastral” IGAC, Et al (2012).

Pero las cosas no se quedan solamente en el plano de la acumulación de tierra por medios non sanctus, en muchas ocasiones, gran parte de la situación radica en la confusa, dispendiosa y lenta aplicación de la normatividad colombiana que imposibilita en buena medida el acceso a la propiedad de la tierra y que ha llevado a que se presente una alta informalidad en la tenencia de la tierra; no obstante, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, denominada Ley de Víctimas, se inicia un proceso lento de restitución de tierras a cargo de la Unidad Administrativa

Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD. A pesar del esfuerzo que se está haciendo, el proceso marcha lentamente; se han planteado muchas conjeturas para entorpecer el proceso, que son muchas las falsas víctimas y se está poniendo en riesgo la seguridad jurídica de la propiedad en el país.

El informe de la Fundación Forjando Futuros, recogido por la revista Semana en su edición 1728 de junio de 2015, presenta datos contundentes para mostrar la realidad de las cosas: según los jueces especializados, el 89% de los reclamantes (solicitantes inscritos) fueron reconocidos como verdaderas víctimas; “el 63% de las 97 mil hectáreas restituidas ya había sido adjudicado por la nación a campesinos pobres. Lo que el despojo ocasionó fue una contrarreforma a favor de terratenientes” (ibídem).

De las 73.127 solicitudes presentadas ante la Unidad de Restitución, se han resuelto 1.980 en 1.000 solicitudes, eso quiere decir, que el 2% han sido resueltas; en el desarrollo del texto, volveremos sobre la situación de la restitución de las tierras despojadas a sangre y el engorroso proceso de restitución a los verdaderos dueños.

No es casualidad que en las mesas de negociaciones de paz de la Habana -entre el Gobierno nacional y las FARC- el problema de la distribución de la tierra haya sido el más prioritario en su abordaje y, aunque no se definen los procedimientos que permitirán implementar lo aprobado, las conclusiones y acuerdos iniciales sobre la materia se ajustan en gran medida a lo que se está desarrollando como objetivo de los Programas de Restitución y Formalización de la propiedad que adelanta, no sin dificultades, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR.

Por algo será que en el Informe nacional sobre Desarrollo Humano se puntualiza que **“Durante la década del 2001 al 2010, que prometía ser la del 'país de propietarios', el índice de desigualdad Gini en la propiedad de la tierra pasó del 0,80 al 0,86** (el nivel máximo de desigualdad es 1), un aumento preocupante”

PNUD (2012). Se trata de uno de los índices de concentración de la propiedad rural más altos de América latina.

No puede existir desarrollo sostenible ni protección del medio ambiente si se mantiene por un lado la desigualdad en la distribución de la tierra y, por el otro, la dificultad normativa para garantizar a los pobladores el acceso a la tierra que ha explotado con penurias durante toda una vida. Los efectos ambientales negativos de la informalidad de la propiedad y de las dificultades para sanearla, van desde la tala indiscriminada de las selvas y montes para cultivar cualquier cosa que comer, hasta la desecación de cuerpos de agua para extender la propiedad; el gobierno y las autoridades públicas en general, al igual que la academia, a través de Programas como la Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio ambiente, no pueden pasar por alto la situación del país en materia tan delicada y menos cuando las soluciones resultan urgentes.

Enmarcado dentro de la línea de investigación en la Universidad “La oferta natural y la demanda social ambiental: un espacio de posibilidades para el desarrollo sostenible”, el asunto de la tenencia de la tierra parte de una buena oferta de tierra para producción agrícola que podría satisfacer sin mayores problemas una demanda de la sociedad representada en millones de pequeños “aparceros”, que la labran sin soporte jurídico causando cada día dificultades sociales y chocando con el medio ambiente al tratar de “arañar” las cosechas. Pero, no se trata de estudiar la oferta y la demanda, el problema es que la relación entre ambas debe estar definida jurídicamente y eso no se puede dar cuando “el 48% de los 3’718.000 predios rurales inscritos en el catastro nacional no tienen títulos registrados”. Min agricultura (2012).

1.3 Planteamiento del Problema

La problemática de la tenencia de la tierra en Colombia, tiene cuatro componentes principales:

- La alta informalidad en la tenencia de la tierra

- La concentración de la propiedad de la tierra
- La normatividad compleja que la sustenta
- El choque entre la necesidad, la normatividad sobre la tenencia y las normas ambientales.

El aspecto de la concentración de la propiedad forma parte de la historia republicana del país, las reformas agrarias nunca se realizaron a cabalidad a pesar de lo establecido en las Leyes 200 del año 1936, 135 de 1961 o la 160 de 1994, por mencionar solo algunas; los procesos de adjudicación siempre fueron paquidérmicos y engorrosos y los resultados muy escasos por el poco volumen de hectáreas tituladas.

Si se miran las estadísticas que se han obtenido a partir del año 1954, la situación ha presentado variaciones muy mínimas. El estudio "**Colombia rural, razones para la esperanza**", del programa de ONU para el Desarrollo (PNUD), señala que "52% de la gran propiedad está en manos de 1,15% de la población, uno de los índices de distribución de riqueza más precarios en la región." PNUD (2011), "Toda la estructura de tenencia de la tierra y estructura agraria que tiene el país impiden y dificultan el desarrollo humano" (ibídem).

El segundo escollo, radica en la poca claridad en materia normativa y en lo difícil del proceso para sanear la propiedad rural en el país, que ha llevado a que la titulación por medio de adjudicación del INCODER sea mínima a través del tiempo. La información no explícita o de fácil acceso que tienen las entidades del ramo, dificultan en la mayoría de las veces los procesos ante los jueces y las notarías; a raíz de la política de Reparación y Reconciliación, aparece la Ley 1561 de 2012 que facilita el proceso para sanear la pequeña propiedad privada rural y urbana, pero sobre todo cuando se efectúa dentro del Programa de Formalización del MADR dejando en dificultades los casos llevados por los particulares, lo anterior por cuanto mantiene obstáculos complejos a la hora de proceder para los jueces. Las normas conexas causan otros traumas que aunque de menor calado complican el proceso.

Finalmente, se encuentra un inconveniente por la falta de coherencia entre el problema de la tenencia y la normatividad ambiental que se contrapone a la normativa propia del proceso de saneamiento de la propiedad. La llamada Falsa Tradición, se encuentra en todos los departamentos del país y marcadamente en la zona Andina, son títulos no completos que vienen de muchos años atrás, pero a la hora de sanear el predio, se presentan choques por delimitaciones de zonas de protección, rondas de río o cuerpos de agua que dificultan la titulación a quien ha utilizado la tierra de manera pacífica, continua y con ánimo de señor y dueño, todo por la ambigüedad de la norma que debería permitir el proceso con salvaguarda del cumplimiento de la Ley.

Con esas características, en que se tiene una elevada concentración de la tierra en muy pocas manos y, por el otro lado, se cuenta con una alta informalidad de la tenencia de la tierra en la zona rural -dada en lo fundamental por una normativa engorrosa- a la par con un corto circuito entre las normas sobre la legalización de la tenencia y la protección ambiental, se tiene una situación compleja que impide cualquier intento de Desarrollo Humano Sostenible en el campo colombiano. Lo anterior, abre las preguntas que fundamentan la investigación:

1. ¿Qué tan coherentes son la política ambiental, la normatividad para la formalización de la tierra y el desarrollo sostenible en el país?
2. ¿Puede darse DHS y protección del medio ambiente con los niveles de informalidad de la tenencia de la tierra rural que registra Colombia?

1.4 Justificación

La problemática de la tenencia de la tierra en el país, se ha investigado a nivel de procesamiento de los datos catastrales generados de las bases de datos de los entes encargados de la materia, a partir de las muestras nacionales agropecuarias de 1954, 1955 y 1956; con base en el análisis detallado de la información, se ha generado el conocimiento que sustenta actualmente las políticas de tierras en el

país. Con las leyes de Víctimas (1448 de 2011) y Formalización (1561 de 2012), se pasó de la investigación de la temática específica a requerir el análisis comparativo entre tres hechos: leyes de tierras, normatividad ambiental y la realidad de la tenencia que al parecer presentan incoherencias que dificultan el proceso de formalización de la propiedad rural en el país.

En el trabajo de campo en desarrollo del Programa de formalización, se encuentra por ejemplo que mientras en una zona de poca violencia en los últimos 30 años como Boyacá se encuentra más del 70% en falsa tradición (título de propiedad precario) obtenidos antes de 1970, en regiones como el Cauca, Nariño y occidente de Cundinamarca se encuentra mayoritariamente posesión (“predio de un tercero sobre un predio titulado a un particular”); de la misma manera, en esos lugares relativamente pacíficos, las solicitudes son en más del 75% firmadas por hombres y en los municipios que han sufrido violencia (aunque sin despojo de la tierra) casi la mitad son firmadas por mujeres dado que la violencia desapareció a los hombres y las viudas se quedaron con los hijos y la tierra, aunque sin título.

Pero, la formalización se inicia con una especie de choque entre las normativas dada por las restricciones ambientales que, por ejemplo, impiden resolver la problemática a labriegos que por más de 50 años han explotado la tierra de forma pacífica, continua y con ánimo de señor y dueño en Chocontá y Villapinzón, debido a encontrarse en una zona de protección forestal donde hace muchas decenas de años no hay árboles.

El informe nacional sobre el desarrollo humano “Colombia rural razones para la esperanza”, es contundente: “El actual modelo no está orientado a ampliar el desarrollo humano de los pobladores rurales. Por el contrario, obstáculos estructurales como la inequidad en los beneficios de la modernización; la concentración de la propiedad y la generación de conflictos por la tierra y el control del territorio; la exclusión de sus habitantes del crecimiento y desarrollo sectorial” PNUD (2011). “Hay un poco más de 3.5 millones de personas desplazadas: el segundo en el mundo después de Sudán, 7.8% de la población colombiana y 1.5 veces Barranquilla.” (Acción Social y CODHES citado por Min agricultura, 2012)

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo General

Llevar a cabo un análisis sobre la tenencia de la tierra rural en Colombia, con base en la concentración de la tierra y la informalidad de la propiedad, e identificar la incidencia negativa de la normativa sobre legalización de la propiedad y la protección ambiental en el país; a partir de los resultados, demostrar la incompatibilidad entre la situación de la tenencia de tierra en el sector rural y el desarrollo Humano Sostenible.

1.5.2 Objetivos específicos

- Efectuar un análisis de la concentración de la propiedad en el país y la informalidad de la tenencia de la tierra, para el período comprendido entre la década del cincuenta del siglo XX y la primera década del siglo XXI.
- Revisar críticamente la normativa para la legalización de la propiedad rural en el país.
- Realizar un análisis sobre la normativa colombiana acerca de la protección del medio ambiente y su relación con la legalización de la propiedad rural.
- Estudiar los conflictos de uso del suelo en el país y su incidencia en el desarrollo de la zona rural

1.6 Aspectos metodológicos

1.6.1 Tipo de investigación

El procesamiento y análisis estadístico de los datos sobre la tenencia de la tierra y la concentración de la propiedad rural en el país, basados en datos oficiales a partir de las muestras agropecuarias de la década del cincuenta, conlleva a utilizar el enfoque cuantitativo que permita generar los datos para soportar el análisis de

las relaciones que se dan entre la situación de la formalización de la propiedad rural y la normativa sobre titulación y preservación ambiental, que se hacen para facilitar el proceso de formalización y para impedirlo, dadas las pautas que dificultan los procedimientos en el país; para esta segunda parte, el enfoque a utilizar será cualitativo. En síntesis, será un modelo mixto.

1.6.2 Método de Investigación

Para comprender las dificultades relacionadas con la formalización de la propiedad rural en Colombia, sin quedarse en las estadísticas y el análisis aislado, se efectúa un estudio empírico analítico con una transversalización de análisis de las problemáticas sociales, en donde es preciso efectuar un análisis comparativo entre la normatividad ambiental y la de formalización de la tenencia de la tierra que evidencie las causas para que, en relación con ésta última, se presente alta informalidad rural en el país; por eso, se acudirá al Método Comparativo en la investigación.

1.6.3 Fuentes de Información

Las fuentes de información sobre la situación agraria en el país es bastante buena ya que, desde la década del cincuenta del siglo inmediatamente anterior, se inició el proceso de recolección de información por medio de las Muestras nacionales agropecuarias que desarrollara el Departamento Nacional de Estadísticas DANE, en los años 1954, 1955 y 1956; la misma entidad efectuó los Censos Nacionales Agropecuarios en 1960 y 1970 y, a partir de la década del ochenta, la información catastral se hizo más precisa y apta para análisis estadísticos y cualitativos. De todas formas, se han hecho diferentes estudios sobre la tenencia de la tierra por parte de entidades, empresas e investigadores. Para esta investigación se cuenta con información fundamentalmente proveniente de entidades oficiales.

Además, de los datos oficiales que serán procesados y analizados en los primeros capítulos, se efectuarán entrevistas a profundidad dirigidas a especialistas del programa de Formalización y expertos con experiencias en los temas de tierras y políticas ambientales. Los resultados serán mostrados como parte de los estudios de caso de los municipios de SÁCHICA y Ramiriquí en el departamento de Boyacá, donde se adelantan actividades de formalización de la propiedad rural.

Las preguntas formuladas en el cuestionario general fueron:

1. ¿Qué porcentaje de la propiedad de la tierra rural en el municipio de -----
----- se encuentra sin formalizar?
2. ¿Cuáles considera usted, podrían ser las causas de la informalidad en la tenencia de la tierra rural en el municipio?
3. ¿Los habitantes de los predios sin formalizar, conocen la importancia de la formalización?
4. Según la distribución de la tenencia por rangos de área, los predios sin formalizar se encuentra mayoritariamente en los siguientes rangos:

0 a 2 Has (), 2,1 y 5 has (), 5,1 y 10 has (), 10,1 y 30 Has (); Mas de 30 hectáreas ().
5. En su zona de trabajo, ¿cuál es el tipo de informalidad de la propiedad que más se presenta?
6. ¿Qué ventajas brinda al propietario de un predio la formalización de la propiedad?
7. Además de la formalización de la propiedad, ¿qué otra medida oficial considera importante para garantizar una mejora sustancial en la calidad de vida de los propietarios?

Adicional a las anteriores, se formularon algunas preguntas específicas a los especialistas no técnicos.

Las preguntas se elaboraron de tal manera que se pudieran agrupar en conjuntos, según el papel que juega el entrevistado en el desarrollo del programa de

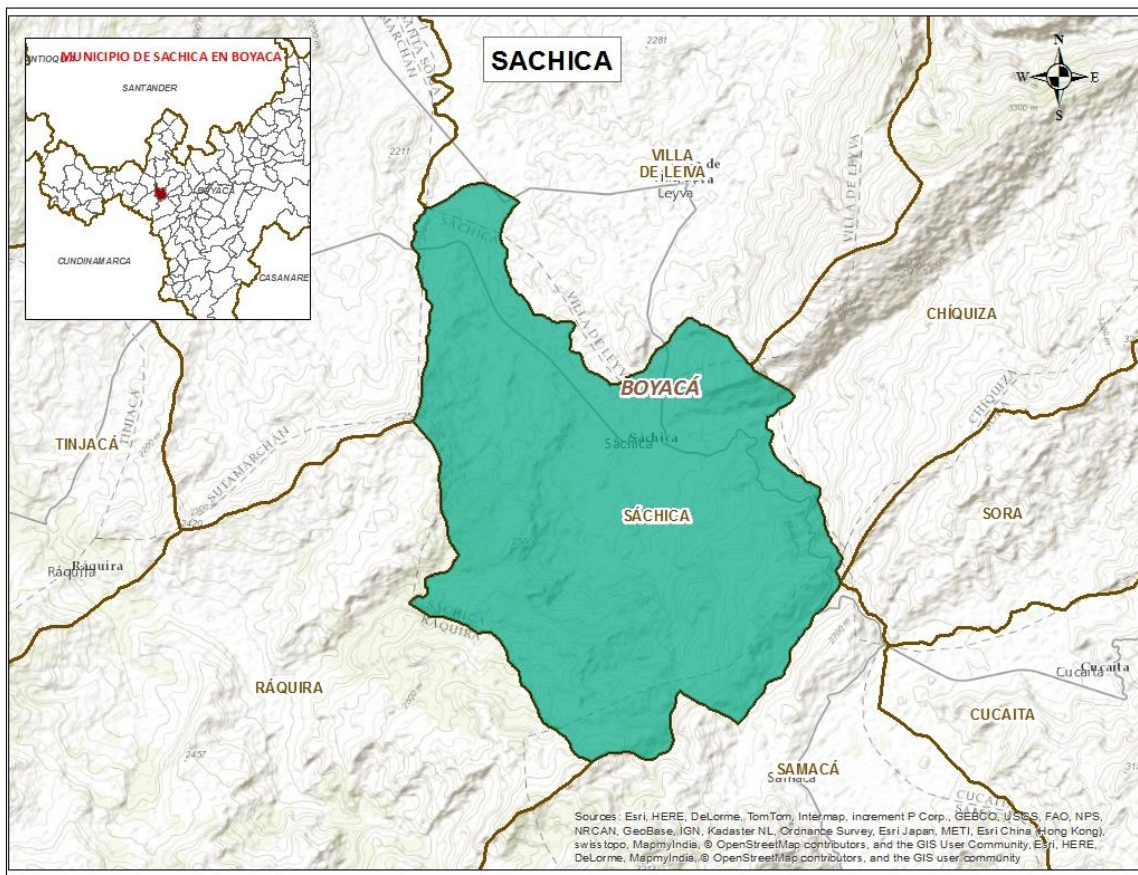
Formalización del Ministerio; de acuerdo con las temáticas manejadas por cada especialista entrevistado, se agruparon según se muestra en la Tabla:

Tabla 1, Grupos de entrevistados

FAMILIA	TEMATICA	ENTREVISTADOS	CODIGOS
1	Coordinación Técnica municipal	1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11	E1, E2, E3, E7, E8, E9, E10, E11
2	Socio ambientales	4, 5, 6, 12	E4, E5, E6, E12

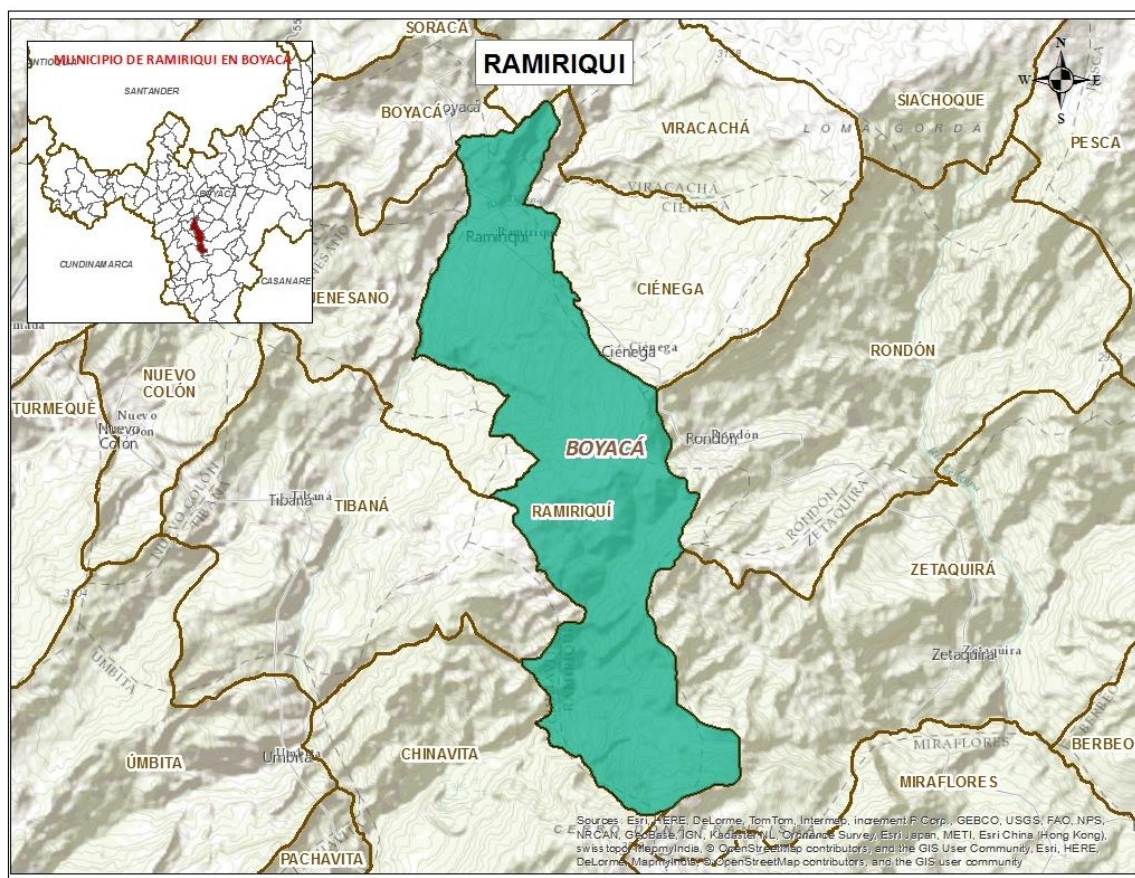
Los mapas abajo muestran la ubicación geográfica de los municipios que se tomaron como casos de estudio.

Ilustración 1, ubicación del municipio de Sáchica, Boyacá



Fuente: Programa de Formalización de la propiedad rural MADR, 2014

Ilustración 2, ubicación del municipio de Ramiriquí, Boyacá



Fuente: Programa de Formalización de la propiedad rural MADR, 2014

CAPITULO II

2. DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: CAMPESINOS SIN TIERRA Y TIERRA SIN CAMPESINOS

La propiedad de la tierra en Colombia es una de las causas de los conflictos sociales que ha padecido el país en los últimos cien años; la alta concentración de la propiedad rural sobre la tierra titulada, ha marcado una tendencia inmodificable que se ve reflejada en los datos oficiales desde que se cuenta con información estadística sobre la tenencia de la tierra en el país. La distribución de la propiedad ha formado parte de los grandes debates y análisis políticos que se realizaron durante todo el siglo XX y se acentuó con el inicio del presente siglo.

Cuando el país comienza a mirar otras alternativas para el desarrollo económico y vislumbra posibilidades para alcanzar procesos de pacificación, necesariamente dirige también su mirada a la manera como se concentra la tierra, la distribución marcadamente desigual de la tenencia y la monumental informalidad en la tenencia. Estos asuntos están al orden del día.

En las tres últimas décadas, se acentuó un proceso de contrarreforma agraria que concentró más la tenencia de la tierra, “de los 2,4 millones de propietarios de predios privados que hay en el campo colombiano, apenas 91.200 (el 3,8 por ciento) tienen más de 200 hectáreas. Sin embargo, sus terrenos abarcan el 41 por ciento de toda la superficie registrada. En contraste, los 943.200 dueños de menos de 3 hectáreas (39 por ciento de los propietarios) reúnen solamente el 3,7 por ciento de toda la base catastral” IGAC, Et al (2012). Cuando el Informe sobre Desarrollo Humano en el país plantea que “Colombia es más rural de lo que se cree, pero cuenta hoy con más hectáreas en minería que en producción de alimentos.” PNUD (2011), es menester darle una nueva visión a los estudios sobre el tema y pasar a plantear análisis rigurosos no solo sobre quién tiene la tierra y qué se debe entregar a los campesinos, sino también cómo garantizar el acceso a

la tierra pero propiciando los proyectos productivos que lleven a mejorar las condiciones de vida de los propietarios del campo.

En este capítulo, se presenta una semblanza sobre la tenencia de la tierra titulada en el país a partir de la década del cincuenta en que se recopila la primera información sobre la propiedad en la zona rural del país y se inician las investigaciones sobre la propiedad rural en Colombia.

Las fuentes de información utilizadas para este análisis, se muestran en la Tabla 2 abajo, y se hacen para el período comprendido entre 1954 y 2014:

Tabla 2: Fuentes de información sobre tenencia de la tierra en el país

FUENTES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE PROPIEDAD RURAL	AÑO
Muestras nacionales agropecuarias DANE	1954, 1955, 1956
Censos Nacionales Agropecuarios DANE	1960, 1970
Primera Encuesta Nacional Agropecuaria	1989
Encuesta Nacionales Agropecuarias	1995, 1996
Encuesta Nacional de Hogares Rurales	1997
Primera y Segunda Encuesta de Calidad de Vida y Eficiencia	1997, 1998-1999
IGAC, Base Nacional de Catastro	1984, 1988, 1997, 2001, 2005, 2014
Dirección de Sistemas de Información y Catastro, Antioquia	2014

Fuente: Síntesis del Autor.

A pesar que los datos son disímiles, por la manera de recogerlos y agruparlos, permiten hacer estudios comparativos acertados y verificar el asentamiento de la concentración de la tierra que se ha mantenido sin mayores modificaciones; a

pesar de la existencia de algunas normas bien intencionadas pero mal aplicadas y que propiciaban la distribución de la tierra rural, las cosas no cambiaron a partir de entonces.

2.1 Muestras Nacionales Agropecuarias: Se inicia la captura de datos sobre la situación agraria en el país

Durante la primera mitad el siglo pasado, no se contó con estadísticas sobre la propiedad rural en el país, principalmente por carencias de elementos técnicos para la captura y análisis, falta de cartografía y en parte por la situación de violencia que azotó el sector rural durante varias décadas. Las primeras estadísticas sobre el tema se generaron con las Muestras Nacionales Agropecuarias en las que se recogió información sobre las condiciones de propiedad; este trabajo fue adelantando por el DANE y los resultados soportaron los primeros estudios sobre estos tópicos en el país.

Para realizar las Muestras Nacionales Agropecuarias, el DANE recogió información en 15 de los 16 departamentos existentes en la época, faltando solamente la captura de datos en el departamento del Chocó; se debe puntualizar que la muestra solo se realizó en zonas no urbanas y tampoco se tuvieron en cuenta las propiedades cultivadas en flores.

En la Tabla 3, se presenta el resumen estadístico de lo concerniente a la distribución de la propiedad por rangos.

Tabla 3: Propiedades por rango de área, Muestra Nacional Agropecuaria 1954

RANGOS POR AREA (Has)	NUMERO DE EXPLOTACIONES	%	AREA (Has)	%
Menos de 1	161.778	17,60	84.000	0,30
1 a 5	342.788	37,30	843.100	3,04
6 a 10	143.549	15,62	982.600	3,54
11 a 20	101.275	11,02	1'376.100	4,96

21 a 50	85.371	9,29	2'594.400	9,35
51 a 100	37.814	4,11	2'586.000	9,32
101 a 500	38.335	4,17	8117,800	29,26
501 a 1000	4.912	0,53	3'749.100	13,51
1001 a 2500	2.541	0,28	4'037.200	14,55
Mayor de 2500	637	0,07	3'377.800	12,17
TOTALES	919.000	100,00	27'748.100	100,00

Fuente: Síntesis del autor con base en DANE, 1954.

Los datos de esta primera Muestra Nacional Agropecuaria reflejan que el 5,05% de las propiedades (predios de más de 100 hectáreas para ese entonces), ya concentraban el 65,49% de la tierra en explotación en el país y como dato que mostraba la alta concentración de la tierra, es el hecho que 637 propiedades equivalentes al 0,07% del total, contenían 3'377.800 hectáreas.

En el otro extremo, se nota que los predios con una extensión hasta de 5 hectáreas, que eran 504.566 que representaban el 54,9% de las propiedades, contenían 927.100 hectáreas que representaban apenas el 3,34% del total de la tierra en explotación. Los datos de la primera muestra del DANE, también indicaban que a la par que la totalidad de las propiedades pequeñas estaban cultivadas, las grandes extensiones se dedicaban al pastoreo de ganado vacuno o al descanso, es decir, se iba consolidando el país de campesinos sin tierras y tierras sin campesinos que se tiene actualmente.

La Muestra levantada en 1956, presenta datos con pocas diferencias en esos dos años, el resumen estadístico se aprecia en la Tabla 4.

Tabla 4: Propiedades por rangos de área, Muestra Nacional Agropecuaria 1956

RANGOS POR AREA (Has)	NUMERO DE EXPLOTACIONES	%	AREA (Has)	%
Menos de 1	112.090	13,66	56.000	0,25
1 a 5	347.290	42,31	895.000	3,94
6 a 10	136.510	16,63	1'023.800	4,51
11 a 20	94.040	11,46	1'410.600	6,22
21 a 50	71.441	8,70	2'500.400	11,02
51 a 100	29.943	3,65	2'245.700	9,90
101 a 500	25.072	3,05	7'521.600	33,15
501 a 1000	2.902	0,35	2'176.500	9,59
1001 a 2500	1.212	0,15	2'121.000	9,35
Mayor de 2500	342	0,04	2'738.000	12,07
TOTALES	820,842	100,00	22'688,600	100,00

Fuente: Síntesis del autor con base en DANE, 1956.

Se nota una disminución en el número de propiedades que se presentó por cuanto no fue posible efectuar el trabajo de recolección de información principalmente en los departamentos de Tolima y Huila, por razones de seguridad generada por la violencia vivida en la época.

De nuevo, se puede extraer alguna información contundente de los datos de la Tabla: el 55,96% de las propiedades que representaban 459,338 propiedades, contenían el 4,19% del área total en manos privadas que concentraba 951,000 hectáreas. Al igual que para 1954, estas propiedades se encontraban plenamente en explotación.

Entretanto, en el extremo opuesto, la Tabla muestra que los predios de más de 100 hectáreas que eran 29,528 para el 3,5% del total de predios privados, tenían 14'557,100 hectáreas que representaban el 64,16% del total del área en manos privadas. Es decir, que mientras el 55,96% de los predios abarcaba el 4,19% de la

tierra, el 3,5% de las grandes propiedades ocupaba el 64,16% de la tierra explotada.

Aunque los resultados no son del todo homogéneos comparativamente hablando, debido a modificaciones metodológicas y la falta de información en dos departamentos importantes sobre todo para la gran propiedad, si se compara con la encuesta de 1954, se encuentra que las cifras se mantienen sin mayores modificaciones.

Como dato interesante y que señala la utilización de la información de las Muestras Agrarias, se tiene que “La Muestra Agraria Nacional fue utilizada para sustentar la exposición de motivos del proyecto de Ley de la reforma agraria de 1961” Ibáñez (2012).

2.2 Segunda fuente de información sobre la tenencia de tierra en el país: Censos agropecuarios

Iniciando la década del sesenta, se pasa a otra manera de adquirir datos sobre la propiedad rural en el país ya que, contrario a lo ocurrido con el fallido censo agropecuario de 1951, que se quedó en programación, en 1960 se desarrolla el primer Censo Nacional Agropecuario del país. Basado en la experiencia adquirida con las Muestras Nacionales Agropecuarias, el DANE organiza y lleva a cabo el censo que marcó el proceso para tener información más acertada sobre la explotación agropecuaria con bastante detalle y sobre la tenencia de la tierra rural en particular.

Si bien es cierto el censo capturó información sobre el 24% del territorio nacional, la idea inicial era conformar un serie estadística sectorial para lo cual se realizaron muestras de manera consecutiva entre los años 1964 y 1968 hasta cubrir un total de 779 municipios; no obstante, las muestras no fueron del todo homogéneas y eso no permitió estructurar la serie planificada.

Un resumen sobre la tenencia de la tierra se muestra en la Tabla5 abajo:

Tabla 5: Distribución de la propiedad, Censo Nacional Agropecuario 1960

RANGO DE AREA (Has)	NUMERO DE EXPLORACIONES	%	HECTAREAS	%
Menos de 5	756.605	62,55	1'239.000	4,53
Entre 5 y 10	169.145	13,98	1'165.000	4,26
Entre 10 y 50	201.020	16,62	4'211.000	15,40
Entre 50 y 100	39.990	3,31	2'680.000	9,80
Entre 100 y 500	36.010	2,98	6'990.000	25,57
Entre 500 y 1000	4.141	0,34	2'731.000	9,99
Más de 1000	2.761	0,23	8'322.000	30,44
TOTALES	1'209.672	100,00	27'338.000	100,00

Fuente: Síntesis del autor con base en DANE, 1960

Analizando los datos del censo, se pueden extraer algunas inferencias relevantes para continuar con el vistazo sobre la concentración de la tenencia de la tierra rural en el país; las 756,605 propiedades de menos de 5 hectáreas representan el 62,55% del total de las propiedades censadas y ocupan 1'239,000 hectáreas que representan apenas el 4,53% de la tierra explotada en manos privadas del país.

Por otro lado, mirando las grandes propiedades del sector, se nota una alta concentración de la tierra en pocos predios, ya que solamente 42,912 predios o sea el 3,55% del total censado ocupan 18'043,000 hectáreas que representaban la escabrosa cifra del 66% del total de la tierra en manos privadas en Colombia.

A manera de síntesis de la situación vigente para las dos décadas estudiadas, hasta ahora se encuentra que entre 1954 y 1960 la variación con respecto a predios de hasta 5 hectáreas es muy pequeña según se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6: Polos opuestos de la distribución de la tierra: 1954, 1956 y 1960

RANGO DE AREA (Has)	AÑO	PREDIOS	%	AREA	%
Menos de 5	1954	504,566	54,90	927.100	3,34
Menos de 5	1956	459,338	55,96	951,000	4,19
Menos de 5	1960	756,605	62,55	1'239,000	4,53
Más de 100	1954	46,425	5,05	19'281,900	65,49
Más de 100	1956	29,528	3,50	14'557,100	64,16
Más de 100	1960	42,912	3,55	18'043,000	66,00

Fuente: Síntesis del autor con base DANE

La tendencia es tan irrefutable como desastrosa, los datos son muy similares aunque pareciera que se presentara una distorsión en los resultados de 1956 con respecto a la gran propiedad, pero, como ya se explicó en el punto correspondiente, no se tomaron datos en dos departamentos de grandes fundos como Tolima y Huila por la situación de violencia que vivió el país en esa década a raíz del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán.

El Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola CIDA, elaboró un estudio sobre la tenencia de la tierra y el desarrollo en varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia, y organizaron los rangos de áreas por tamaños de las propiedades clasificándolas en Sub familiar (hasta 10 hectáreas en la región Caribe), Familiar (entre 10 y 100 hectáreas en la región Caribe) y Multifamiliar (entre 100 y 500 hectáreas para la región Caribe); el estudio hizo un análisis completo y, para el caso colombiano, se tomaron como base los datos provenientes del censo nacional agropecuario.

Ana Ibáñez, destaca los resultados del estudio del CIDA extrayendo algunos aspectos importantes como: “Los resultados del estudio del CIDA mostraron una estructura dual de la distribución de la tierra, el 44,9% de la superficie es controlado por el 1,2% de las explotaciones multifamiliares grandes y el 5,5% de la

superficie es controlada por el 64,1% de las explotaciones consideradas sub familiares” Ibáñez (2012).

Las cosas no han cambiado en lo más mínimo como se mostrará más adelante. Lo mismo si se toma otra de las conclusiones del mencionado estudio del CIDA cuando deja claro que las propiedades de menos de 5 hectáreas cultivaban el 83% de la tierra mientras las grandes propiedades solo cultivaban el 10%, básicamente por cuanto eran grandes extensiones de pastos dedicados a la ganadería extensiva tal como se mantiene en la actualidad.

En los años 1970 y 1971, se realiza de nuevo el censo nacional agropecuario arrojando resultados similares a los de 1960 con respecto a la tenencia de la tierra, aunque el objetivo era más amplio ya que se recolectó información sobre tamaño de las propiedades, explotación de la tierra, tipos de cultivos, entre otras. El trabajo de campo se efectuó con el cubrimiento de 901 municipios, con lo cual la muestra abarcó casi todo el territorio nacional como división administrativa y porcentualmente alcanzó el 27,7% del territorio por superficie.

En la Tabla 7, se presentan algunos datos importantes sobre la distribución de la tierra siguiendo la misma agrupación por rangos de áreas.

Tabla 7: Distribución de la propiedad, 1970

RANGO DE AREA (Has)	NUMERO DE EXPLORACIONES	%	HECTAREAS	%
Menos de 5	700.225	59,50	1'146.000	3,70
Entre 5 y 10	159.659	13,57	1'088.000	3,51
Entre 10 y 50	217.873	18,51	4'653.000	15,01
Entre 50 y 100	47.763	4,06	3'198.000	10,32
Entre 100 y 500	42.897	3,65	8'253.000	26,63
Entre 500 y 1000	4.927	0,42	3'229.000	10,42
Más de 1000	3.467	0,29	9'426.000	30,41

TOTALES	1'176,811	100,00	30'993,000	100,00
----------------	------------------	---------------	-------------------	---------------

Fuente: Censo Nacional Agropecuario. 1970

Al echar un vistazo a los datos agrupados por rangos de área y explotaciones, se pueden extraer algunas conclusiones importantes que permiten mirar las tendencias y hacer comparaciones con los resultados anteriores.

De nuevo, las propiedades de menos de 5 hectáreas son las mayores y llegan a 700,225 para significar el 59,5% del total de las propiedades censadas abarcando 1'146,000 hectáreas.

En el polo opuesto, 51.291 propiedades que representan el 4,36% de la totalidad de las propiedades censadas, ocupan 20'908,000 hectáreas que significa el 67,46% del total de la tierra explotada.

Como dato para la comparación sobre la situación de los puntos extremos que se debe destacar, el 0,71% de las propiedades ocupaba el 40,83% del área total en explotación, mientras el 59,5% apenas abarcaba un paupérrimo 3,70% del total de la tierra en explotación por manos privadas. Los datos muestran que se mantiene la alta concentración de la tierra en pocas manos; para completar la situación dramática, muchos de los campesinos que tienen tierra, no cuentan con título real.

Durante la década del setenta, los datos del censo nacional agropecuario fueron la fuente de información para los estudios y análisis sobre la propiedad de la tierra en el país y sobre los usos del suelo; no obstante, ya se contaba con un buen número de predios titulados en el sector rural por parte del INCORA que conformaron una segunda fuente de información.

2.3 Base catastral: Fuente de información más detallada

En la década de los ochenta, el catastro colombiano pasó a convertirse en un catastro Jurídico Fiscal, con lo cual se inicia un proceso de captura de información más detallada y con una mejora sustancial en el componente cartográfico para la representación de los predios. Con la aprobación de la Ley 14 de 1983 y las

Metodologías de Zonas Homogéneas y Reconocimiento Predial, el IGAC establece mejores procedimientos y nacionalmente se inicia un proceso de captura de datos más consistentes.

La Tabla8, muestra la distribución de la propiedad por propietarios y área según la inscripción en la base de catastro del IGAC para la vigencia catastral de 1984. Los rangos de área más detallados que se presentan, son los que se utilizan en el IGAC desde entonces y se generan como resultados estadísticos normalmente a partir de la década del ochenta.

Tabla 8: Área de las propiedades en manos privadas por rango 1984

RANGO DE AREA (Has)	AREA	%	PROPIETARIOS	%
Menos de 1	234.900	0,66	765.600	31,16
1 a < 3	792.400	2,21	585.500	23,83
3 a < 5	752.500	2,10	262.600	10,69
5 a < 10	1'441.300	4,03	276.700	11,26
10 a < 15	1'159.500	3,24	127.800	5,20
15 a < 20	967.100	2,70	758.000	3,09
20 a <50	4'526.600	12,64	190.300	7,75
50 a < 100	4'430.600	12,38	87.200	3,55
100 a < 200	4'635.200	12,95	47.900	1,95
200 A <500	5'195,100	14,51	26.300	1,07
500 a < 1000	2'821.600	7,88	7.000	0,28
1000 a < 2000	1'982.800	5,54	2.400	0,10
Más de 2000	6'861.700	19,17	1.800	0,07
TOTALES	35'801,300	100,00	2'456,900	100,00

Fuente: Síntesis del autor con base IGAC. 1984.

Nuevamente, se extraen datos consolidados de la Tabla para hacer el análisis de la distribución de la propiedad y la concentración en los dos polos de propietarios/predios, que se aprecia desde las primeras muestras agropecuarias de la década del cincuenta.

Los predios con menos de 5 hectáreas ocupan apenas el 4,97% del área total en manos privadas para 1'779,800 hectáreas y están en manos de 1'613,700 propietarios que son el 65,68% del total de los inscritos en la base catastral del IGAC.

Por otro lado y como se presenta desde mediados del siglo XX, época desde la cual se tienen datos, en el polo de las grandes propiedades las cosas no cambian con respecto a la acumulación de la tierra: las propiedades de más de 500 hectáreas acumulan 11'666,100 hectáreas y son el 32,59% del total de la tierra privada que está en manos de 11,200 propietarios, que apenas son el 0,46% del total de los propietarios inscritos en la base catastral del IGAC.

Es muy dicente que 11,200 propietarios de 2'456,900 inscritos, posean tan descomunal cantidad de tierra.

Como dijo Kalmanovitz basándose en la misma información “Para el año 1984, la pequeña propiedad rural (aquellas que no superan las 20 has) en Colombia representaba el 14,9% de la superficie, y estaba en manos del 85,2% de los propietarios, mientras que la gran propiedad (a partir de las 200 Has) representaba el 47,1% del área rural registrada y estaba en manos del 1,5% de los propietarios.

Para el 2000 la pequeña propiedad rural estaba en manos del 86,3% de los propietarios, pero disminuyó su representación superficial al 9,2%, mientras que la gran propiedad redujo el número de propietarios al 1,3% y aumentó su participación al 68,3%” Kalmanovitz et al (2006). Más concentración de la tierra en el país no es posible que se encuentre.

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario hizo el cálculo del indicador GINI con base en los datos del censo de 1960 y los datos catastrales de 1988, encontrando que se presentó una cierta mejoría pasando de 0.8677 a 0.8403; de todas formas en ambos casos el índice de concentración es supremamente alto si se tiene en cuenta que 1 es el máximo grado de concentración que se podría encontrar.

De los resultados del trabajo de la Misión, se puede extraer una comparación con respecto a la propiedad para los años 1960 y 1988 tomando como base las mismas fuentes de datos. En la Tabla 9, se muestran los resultados de la comparación que presenta la variación porcentual por rango de área.

Tabla 9: Área de las propiedades por rango, comparación entre 1960 y 1984

RANGO DE AREA (Has)	1960%	1984%
Menores de 5	4,5	5,4
De 5 a 10	4,3	4,4
De 10 a 20	5,8	16,2
De 20 a 50	9,7	13
De 50 a 100	9,8	12,2
De 100 a 500	25,5	26,6
De 500 a 1000	10	8,4
Más de 1000	30,4	23,5
TOTALES	100	100

Fuente: Síntesis del autor; con base en la Misión de Estudios del Sector Agropecuario.

Se aprecia un aumento para los rangos hasta 500 hectáreas y una disminución para la gran propiedad de más de 500 hectáreas. Un dato importante que se tiene que introducir en el análisis es el concerniente a la titulación de tierras por parte del INCORA entre los años 1962 y 1987, período en el cual se entregó a la población un poco más de 16 millones de hectáreas mayoritariamente a los indígenas y pequeños productores.

La Tabla 10 muestra, según datos del INCORA, las áreas tituladas por rangos de años.

Tabla 10: Titulación por parte del INCORA entre 1962 y 1987

PERIODO	TITULACION	RESGUARDOS	TOTALES
1962-1967	1'560.084	12.615	1'572.699
1968-1972	180.023	61525	241548

1973-1982	2'863.960	5904267	8768227
1983-1987	1'610.845	3948837	5559682
TOTALES	6'214,912	9'927,244	16'142,156

Fuente: Síntesis del autor con base en datos del INCORA, diferentes años.

Para el período en estudio, se tituló tierra en grande en el país y se inició la conformación de los territorios de las comunidades indígenas a nivel nacional; por supuesto que al depender de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) de cada región, no se puede identificar la incidencia de los datos en la distribución de la propiedad. De todas formas, para los análisis sobre concentración de la tierra siempre se excluyen los títulos colectivos y las zonas de protección forestal.

La titulación de baldíos en el país desde 1901 hasta 2012, según los datos procesados por la Contraloría General de la República, con base en la fuente oficial del INCODER, muestra algunas curiosidades que bien vale la pena señalar; la Tabla No 11, presenta los predios adjudicados clasificados por rangos de área.

Tabla 11: Titulación de baldíos hasta 2012

RANGOS DE AREA	PREDIOS	%	AREA (has)	%
Menos de 1000 m2	76,799	12,4	2,809	
De 1000 m2 a 1 Ha	137,082	22,1	33025	0,1
De 1 a 5 Has	97,056	15,6	259460	1,1
De 5 a 20 Has	123,121	19,9	1'410,215	6,1
De 20 a 50 Has	117,044	18,9	4'182,225	17,8
De 50 a 100 Has	31,482	5,1	2'272,634	9,7
De 100 a 500 Has	30,487	4,9	5'926,349	25,3
De 500 a 1000 Has	4,349	0,7	3'394,877	14,5
Más 1000 Has	2,517	0,4	5'949,963	25,4
TOTAL	619,937	100	23'431,557	100

Fuente: Síntesis del autor con base en la CGR 2014.

Se aclara que los predios menores a 2000 metros cuadrados que ha adjudicado el INCODER, están ubicados en los centros poblados pequeños diferentes a las cabeceras municipales y los de menos de 1 hectárea en zonas sub-urbanas de

esos mismos poblados. Otro dato interesante es que la entidad ha adjudicado 6,686 predios (1,1%) de más de 500 hectáreas, lo que significa 9'344,840 hectáreas y equivalen al 39,9% del total del área adjudicada.

En el otro extremo, se han adjudicado 310,937 predios de menos de 5 hectáreas que representan el 50,1% del total y ocupan 295,294 hectáreas que representa el 1,2% del total de área titulada.

Para la última década del siglo XX y la primera de este siglo, los datos que se están utilizando para los análisis y estudio de la tenencia de la tierra en el país provienen de la base nacional de catastro del IGAC. También los de la Dirección de información y Catastro de Antioquia. Dichos datos son cada vez más confiables aunque el atraso en la actualización del catastro, sobretodo en la zona rural, conlleva problemas sobre la veracidad o validez de los resultados.

Con los catastro formados de acuerdo con los parámetros definidos por la Ley 14 de 1983, su Decreto reglamentario 3496 de 1983 y las metodologías ajustadas, se facilitan los procesos de análisis y comparación de datos sobre la tenencia de la tierra en el país.

En el informe sobre Desarrollo Humano en el país, del PNUD, se dice que “después de más de veinte años, en 1996, el 0,4% de los propietarios de fincas mayores de 500 has, controlaban cerca del 45% del área, mientras el 69,9% de pequeños propietarios con parcelas inferiores a 5 has poseían en conjunto el 4,3% del área total” PNUD (2002). Eso no muestra mayores diferencias con lo que se venía encontrando en todos los estudios de los períodos anteriores, como se puede ver en la Tabla 12 en que se muestran los datos para las grandes propiedades.

En la década del noventa, el número de predios inscritos en la base catastral y las áreas registradas muestran un aumento importante que se dio debido a la formación catastral en la aplicación de la Ley 14 y, por otro lado, en que las titulaciones de tierras de parte del INCORA se hacía sentir en el país. Entre 1983 y

1994, el INCORA tituló 5'070,945 hectáreas a particulares que conformaban cerca de 180,000 predios según las cifras oficiales.

Tabla 12: Área ocupada por predios de más de 500 hectáreas 1960 - 2005

AÑO	AREA DE PREDIOS CON MAS DE 500 HAS	% de área
1960	11'053,000	40,40
1970	12'655,000	40,83
1984	11'666,100	32,59
1996	13'181,100	31,48
2001	14'281,916	33,16
2005	14'226,399	33,00

Fuente: Síntesis del autor a partir de bases DANE, IGAC

Las cosas para el año de 1997 no cambiaron mucho si se revisan los datos de la base catastral, excluyendo títulos colectivos como se muestra en la Tabla 13.

Tabla 13: Distribución de la propiedad para 1997

RANGO DE AREA (Has)	AREA	%	PROPIETARIOS	%
Menos de 1	303.500	0,72	1'101.000	33,24
1 a < 3	962.300	2,30	69.000	23,22
3 a < 5	918.000	2,19	340.600	10,28
5 a < 10	1'819.700	4,35	367.800	11,10
10 a < 15	1'467.300	3,50	170.400	5,14
15 a < 20	1'240.400	2,96	102.000	3,08
20 a <50	5'730.500	13,69	250.700	7,57
50 a < 100	5'511.100	13,16	112.500	3,40
100 a < 200	5'244.100	12,52	56.600	1,71
200 A <500	5'492.000	13,12	29.500	0,89
500 a < 1000	3'327.500	7,95	7.400	0,22

1000 a < 2000	2'333.500	5,57	2.700	0,08
Más de 2000	7'520.100	17,96	2.100	0,06
TOTALES	41'870,000	100,00	3'312,300	100,00

Fuente: Síntesis del autor Base IGAC. 1997.

Los predios con área menor a 5 hectáreas, ocupaban 2'183,800 hectáreas que significaban el 5,22% del total del área registrada y estaban en manos de 2'210,600 propietarios que conformaban el 66,74% de los inscritos en catastro.

Nuevamente, en el extremo opuesto, la gran propiedad conformada por los predios con más de 500 hectáreas, ocupaban 13'181,100 hectáreas que significaba el 31,48% de la tierra registrada en poder de 12,200 propietarios que solamente eran el 0,37% del total de los propietarios inscritos en catastro.

Utilizando los datos de la base de catastro del IGAC, se hicieron los cálculos del indicador GINI para la concentración de la propiedad de manera comparativa para períodos entre 1960 y 1997, con resultados similares en todos los casos “Con respecto a los índices de concentración de la propiedad rural, según la evolución del índice GINI, este pasó de 84.18% en 1960 a 85.13 % en 1984 y a 91.36% en 1997; esta mayor tendencia en los últimos trece años se explica por la adjudicación de la mayoría de los resguardos indígenas en este período” Castaño (2009). Lo que muestra el cálculo del investigador es que, si se extraen los resguardos que son grandes propiedades colectivas (algo más de 30 millones de hectáreas para el año 97), el indicador de concentración se mantiene por encima del 0,85 que es la línea que ha mantenido a partir de la década del sesenta, cuando se tienen los primeros cálculos.

2.4 Narcotráfico y conflicto armado: Más concentración de la tierra rural

La primera década del siglo XXI muestra algunas modificaciones en las cifras que se dan, principalmente por la aparición de más de 4.000 predios con más de 500 hectáreas que, según algunos estudiosos del tema, se da por la acumulación producida por la contrarreforma agraria que se dio en el país en los últimos 15 años. En la Tabla 14, se muestran las estadísticas agrupadas de acuerdo con los rangos de área según predios y propietarios para el año 2001, cuando despuntaba el siglo, según los datos de predios inscritos en la base catastral.

Tabla 14: Distribución de la tierra 2001

RANGO DE AREA (Has)	PREDIOS	%	PROPIETARIOS	%	AREA	%
MENOS 1	931.386	36,40	1'220.795	34,20	316.907	0,74
1 A 5	829.876	32,43	1'185.864	33,22	1'949.569	4,53
5 A 10	267.782	10,47	389.652	10,91	1'868.717	4,34
10 A 15	124.273	4,86	180.077	5,04	1'499.166	3,48
15 A 20	74.048	2,89	107.519	3,01	1'268.261	2,94
20 A 50	184.034	7,19	262.538	7,35	5'780.838	13,42
50 A 100	79.777	3,12	115.843	3,25	5'464.960	12,69
100 A 200	38.085	1,49	59.375	1,66	5'167.062	12,00
200 A 500	18.505	0,72	31.830	0,89	5'471.160	12,70
500 A 1000	5.290	0,21	9.025	0,25	3'761.012	8,73
1000 A 2000	2.519	0,10	3.724	0,10	3'397.448	7,89
MAS 2000	3.028	0,12	3.639	0,10	7'123.456	16,54
TOTALES	2'558,603	100,00	3'569,881	100,00	43'068,556	100,00

Fuente: síntesis del autor a partir de la Base catastral IGAC. 2001.

Las grandes propiedades que tienen más de 500 hectáreas llegan a 10,837 predios (0,43%) en poder de 16,388 propietarios (0,45%), con un área total de 14'281,916 hectáreas (33,16%).

En el polo opuesto, o sea el de los pequeños propietarios, las cosas continúan sin mayores alteraciones en el papel pero muchos predios fueron despojados por

compras fraudulentas, bajo amenaza o por desplazamiento. Los predios de menor extensión, manteniendo el rango para los menores de 5 hectáreas, llegan a 1'761,262 que representan el 68,83 del total de predios inscritos excluyendo títulos colectivos y áreas de protección, a la par, pertenecen a 2'406,659 propietarios que representan el 77,42% de los propietarios inscritos y, para completar, tienen apenas el 5,26% del área total en manos privadas; la concentración es total.

Durante la primera década el INCODER tituló, entre 2003 y 2010 según las cifras oficiales, 1'826,963 hectáreas muchas de ellas en la altillanura con la idea de generar agroindustria y de paso ampliar al máximo la frontera agrícola en el Vichada; no vale la pena analizar lo que ocurrió y sigue ocurriendo con esas tierras que cayeron en manos de falsos campesinos que estaban muy ligados a la clase política nacional; en buena hora muchas de esas tierras tituladas de manera fraudulenta están retornando al Estado.

Por otro lado, la concentración de la tierra recibió otro aditamento cuando violando los parámetros definidos en la Ley 160 de 1994, en lo atinente a la acumulación de baldíos titulados a campesinos, grandes empresas nacionales y extranjeras se valieron de todas las artimañas para adquirir de manera por lo menos bastante extraña -y creando múltiples empresas fantasmas- grandes extensiones de tierras principalmente en la zona que pareciera ser la tierra prometida, la altillanura del Vichada.

De los casos de marras ya conocidos en el país por las denuncias y debates públicos, es bueno retomar un apunte de la Organización extranjera OXFAM cuando dijo dentro de su investigación sobre el tema, “La legislación colombiana establece límites a la compra de tierras que hayan sido anteriormente adjudicadas por el Estado en procesos de reforma agraria, con el fin de evitar su concentración y preservar su función social. Sin embargo, entre 2010 y 2012 la empresa Cargill, la mayor comercializadora de materias primas agrícolas del mundo, adquirió 52.576 hectáreas en la Altillanura a través de 36 sociedades creadas con ese fin”. OXFAM (2013).

Del informe de OXFAM, “GOBERNAR PARA LAS ÉLITES. Secuestro democrático y desigualdad económica” publicado en enero de 2014, se toma el siguiente párrafo que es un resumen de la situación “¿De qué manera las leyes que regulan las economías nacionales se subordinan a los intereses de las élites? Se trata de un problema inherente a la naturaleza de la política. Como hemos visto, la influencia de los grupos acaudalados da lugar a desequilibrios en los derechos y la representación política. Como resultado, esos grupos poderosos secuestran la toma de decisiones de las funciones legislativas y regulatorias.” (ibídem).

En Colombia, existe una marcada relación entre acumulación de tierras rurales y poder político en el país, es sabido que un porcentaje, tal vez mayoritario, de miembros permanentes del congreso, son también grandes propietarios de tierras, lo que pasa es que no todas las haciendas se llaman El Ubérrimo.

Del mismo informe de OXFAM, podemos extraer lo siguiente, “Dada la magnitud del incremento de la concentración de la riqueza, la monopolización de oportunidades y la inequidad en la representación política suponen una tendencia grave y preocupante. Por ejemplo:

- Casi la mitad de la riqueza mundial está en manos de sólo el 1% de la población.
- La riqueza del 1% de la población más rica del mundo asciende a 110 billones de dólares, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la mitad más pobre de la población mundial.” (Ibídem). Definitivamente, las leyes benefician a los que más tienen y los campesinos colombianos no pertenecen a ese grupo.

Casos muy parecidos sobre concentración de la tierra, basándose en adquisiciones fraudulentas, o al menos en contra de la Ley que prohíbe acumular las Unidades Agrícolas Familiares otorgadas por el INCODER, se encuentran en muchos sitios del país y hasta ahora se está comenzando a publicitar, aunque es posible que se les tienda la mano con un proyecto de ley que podría aclararles la situación a favor de las grandes empresas.

Para el año 2002, el IGAC y CORPOICA, publican un estudio detallado sobre Los conflictos del uso de la tierra en el país y se discriminan los usos de los predios y las condiciones de uso de los mismos. La Tabla 15, muestra los datos generales sobre el tema.

Tabla 15: Cobertura y uso de la tierra 2002

COBERTURA	%
Bosques	50,7
Pastos	26,6
Sabanas	10,8
Agricultura	3,7
Matorrales	1,9
Agua-pantanos	2,6
Otros	3,7
Totales	100

Fuente: IGAC-CORPOICA 2002.

Según la historia económica del país, vivimos en una tierra con vocación agrícola y nuestros ancestros locales eran agricultores y los indígenas que tenemos continúan cultivando la tierra, no obstante el último estudio detallado con que cuenta el país, muestra unos resultados totalmente contrarios a esa tradición de papel; la Tabla es muy diciente y no amerita muchos comentarios, pero vale la pena resaltar que la tierra usada en ganadería extensiva estaba formada por los pastos y gran parte de lo que se denominó sabanas, lo que significaba para el 2001 que más del 30% de la tierra rural explotada estaba ocupada por ganadería extensiva.

Para aclarar un poco el panorama, se le debe echar un vistazo a los datos sobre vocación de uso de las tierras extraídas del mismo estudio de las dos entidades oficiales; la Tabla 16 muestra la situación de vocación de uso de los suelos del país.

Tabla 16: Vocación de uso del suelo 2002

VOCACION DE USO	%
Forestal	58,6
Agrícola-silvoagropecuaria	18,9
Ganadera-silvopastoril	12,5
Agro-silvopastoril	6,0
Conservación recurso hídrico	4,0

Fuente: IGAC-CORPOICA 2002.

Se nota una contradicción bastante grande entre la madre tierra y el uso que el hombre le está dando al suelo. Mientras en ganadería se está utilizando más del 35%, las razones técnicas, económicas, ambientales y sociales, entre otras, indican que se debería utilizar el 12,5% en esta actividad pecuaria, además de que el proceso que se realiza es mediante una explotación en ganadería extensiva.

Por otro lado, las tierras con vocación agrícola llegan al 18,9% del total y en la realidad para la época del estudio solo se utilizaba el 3,7%, lo peor de todo es que esta área ha disminuido en producción de comida y está aumentando en producción de biocombustibles, se le da prioridad a las máquinas por encima de la soberanía alimenticia.

Mirando las cifras y la situación descrita anteriormente, no era complicado para el PNUD en su informe sobre Desarrollo Humano, que concluyera que **“Durante la década del 2001 al 2010, que prometía ser la del 'país de propietarios', el índice de desigualdad GINI en la propiedad de la tierra pasó del 0,80 al 0,86 (el nivel máximo de desigualdad es 1), un aumento preocupante”** PNUD 2011.

Para verificar el estado de la distribución de la propiedad rural en el país, es importante un vistazo a lo que se encuentra en la base de catastro para el año 2005, que muestra cómo la tendencia a la concentración continúa y la acumulación no para. La Tabla 17 presenta los datos con rangos similares para facilitar análisis y comprensión de los mismos.

Tabla 17: Distribución de la propiedad 2005

RANGO DE AREA (Has)	PREDIOS	%	PROPIETARIOS	%	SUPERFICIE HAS	%
MENOS 1	971.599	37,11	1'287.165	34,98	324.469	0,75
1 A 5	843.505	32,21	1'212.514	32,95	1'977.702	4,59
5 A 10	270.668	10,34	396.192	10,77	1'889.443	4,38
10 A 15	126.034	4,81	183.609	4,99	1'520.298	3,53
15 A 20	75.170	2,87	109.314	2,97	1'287.405	2,99
20 A 50	186.164	7,11	267.126	7,26	5'845.228	13,56
50 A 100	80.685	3,08	117.880	3,20	5'524.426	12,82
100 A 200	38.080	1,45	59.936	1,63	5'158.941	11,97
200 A 500	18.084	0,69	31.721	0,86	5'341.653	12,39
500 A 1000	5.152	0,20	9.222	0,25	3'669.070	8,51
1000 A 2000	2.167	0,08	3.553	0,10	2'901.333	6,73
MAS 2000	1.129	0,04	1.620	0,04	7'655.996	17,76
TOTALES	2'618,437	100,00	3'679,852	100,00	43'095,965	100,00

Fuente: Síntesis del autor con base IGAC. 2005.

De nuevo los resultados son contundentes, las cosas no mejoran y, muy por el contrario, continúa la concentración de la tierra en pocas manos, lo que lleva definitivamente a comprobar que de verdad estamos en “un país con campesinos sin tierra y tierra sin campesinos”.

El polo de la opulencia vio aumentadas sus propiedades de manera significativa al llegar a que 8.448 predios que son el 0,32% del total de predios registrados en catastro, contengan 14'226,399 hectáreas que significan nada más y nada menos que el 33,10% de la tierra titulada en el país que está en manos de 14,395 propietarios.

Por los lados del otro extremo, las cosas marchan igual que siempre ya que 1'815,104 predios, o sea el 69,32% de los inscritos en catastro y pertenecientes a 2'499,679 propietarios con predios de menos de 5 hectáreas, ocupan apenas 2'499,679 hectáreas, lo que significa el 5,34% de la tierra en poder de particulares.

Teniendo en cuenta que el departamento de Antioquia cuenta con su organización catastral descentralizada, normalmente se efectúan los análisis sobre la tenencia de la tierra solo con base en los datos de la Base Nacional de Catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; para validar la veracidad de que se pueden extrapolar los datos a todos los casos del país, se tomaron los datos de la Dirección de Informática y Catastro de Antioquia. Los resultados son contundentes y ratifican la situación de concentración y distribución de la propiedad rural en Colombia; la tabla 18 muestra los resultados del procesamiento utilizando rangos similares a los que se trabajaron en los casos anteriores usando los datos de junio de 2014.

Tabla 18: Distribución de la propiedad en Antioquia año 2014

RANGO DE AREA HAS	PROPIETARIOS	%	PREDIOS	%	AREA (HAS)	%
0 a 3	437.721	65,9	337.248	69,2	200.287,54	3,3
3 a 5	46.643	7,0	31.772	6,5	123.976,35	2,0
5 a 10	54.705	8,2	36.114	7,4	257.694,74	4,2
10 a 15	26.755	4,0	17.590	3,6	215.863,26	3,5
15 a 20	16.869	2,5	10.964	2,2	190.274,85	3,1
20 a 50	42.430	6,4	28.344	5,8	901.559,24	14,7
50 a 100	20.363	3,1	12.985	2,7	908.070,64	14,8
100 a 200	10.843	1,6	6.360	1,3	874.269,35	14,2
200 a 500	5.546	0,8	5.566	1,1	867.019,64	14,1
500 a 1000	1.809	0,3	558	0,1	37.5337,64	6,1
> de 1000	571	0,1	203	0,0	1234980,46	20,1
TOTALES	664.255	100,0	487.704	100,0	6'149.333,70	100,0

Fuente: síntesis del autor con base en datos de DSIC de Antioquia, 2014.

Como se ve, para el caso del departamento de Antioquia, los pequeños propietarios, que poseen predios de hasta 5 hectáreas, son 484.364 que significa el 72,9% del total de predios inscritos; esos pequeños propietarios, son dueños de 369.020 predios que son el 75,7% del total de predios de la base de datos; entretanto, en el polo de la alta propiedad, 2.380 propietarios o sea el 0,45 del total de propietarios inscritos tienen en su haber la no despreciable cantidad de

1'610,318 hectáreas o sea el 26,2% del área total representada en 761 predios, el 0,13% de los predios inscritos en la base catastral.

Se puntualiza que el total de área de la gran propiedad guarda proporción con la topografía bastante montañosa del departamento, por lo cual se concentra en las zonas de Urabá en tierras planas y más fáciles de explotar. En general, se mantiene la alta concentración de la tierra y la abundancia de pequeños predios como en el resto del país.

Para cerrar el análisis del estado de la distribución de la propiedad rural en Colombia a nivel nacional, una revisión a los datos extraídos de la base nacional de catastro del IGAC para el año 2014, como en los casos anteriores, se sustrajeron las propiedades de resguardos indígenas, títulos colectivos de negritudes y parques.

Tabla 19 Distribución de la propiedad rural en Colombia 2014

RANGOS AREA (Has)	PREDIOS	%	PROPIETARIOS	%	AREA TOTAL	%
Menos de 1	1.314.163	41,81	1.769.436	39,14	391.129	0,8
1 a 3	657.995	20,94	974.256	21,55	1.139.145	2,33
3 a 5	279.489	8,89	420554	9,3	1.059.861	2,17
5 a 10	297.418	9,48	452.367	10,01	2.082.830	4,26
10 a 15	140.141	4,46	209.601	4,64	1.693.492	3,47
15 a 20	83.318	2,65	124.703	2,76	1.429.829	2,93
20 a 50	205.501	6,54	305.682	6,76	6.452.653	13,21
50 a 100	89.280	2,84	136.053	3,01	6.130.286	12,55
100 a 200	42.327	1,35	69.007	1,53	5.714.231	11,7
200 a 500	20.381	0,65	36.734	0,81	6.117.904	12,52
500 a 1000	7.063	0,22	13,364	0,3	5.085.352	10,41
1000 a 2000	3.584	0,11	5.718	0,13	4.791.446	9,81
Más de 2000	1.822	0,06	2.876	0,06	6.767.012	13,85
TOTALES	3.142.981	100	4.520.351	100	48.855.170	100

Fuente: síntesis del autor con base en datos del IGAC 2014.

Sobran los análisis sobre datos que se han mantenido constantes o con pocos cambios en los últimos sesenta años, desde que se cuenta con buenas estadísticas oficiales, al menos en lo atinente a la distribución de la propiedad; no obstante, existen algunas diferencias sustanciales entre la información del 2005 y la de 2014 que bien vale la pena mirar:

Los predios de menos de 1 hectárea aumentaron en algo más del 30% a la par que disminuían las propiedades de entre 1 y 3 hectáreas; esta connotación tiene una explicación bastante clara ya que se dividieron las pequeñas propiedades por herencias y sucesiones que se van liquidando, ese aspecto se tocará más adelante por cuanto forma parte de uno de los mayores índices de informalidad de la tenencia que existen en el país.

Por el contrario, los predios de más de 500 hectáreas o sea los de la opulencia, aumentaron para los tres rangos que se han definido para los estudios de manera sustancial, de la misma manera que el área que ocupan la cual pasó de 14'2296,398 de hectáreas a 15'847,367 en el 2008 y llegó a 16'643,810 hectáreas para el año 2014; precisamente, para el período entre 2001 y 2008 se presentó el mayor aumento de la concentración de la propiedad en el país según las estadísticas oficiales

Según el ministerio de agricultura, se tiene que “51.3 millones de hectáreas son **reservas forestales** (Ley 2a de 1959) Existen 8.9 millones de has con cobertura boscosa que no están bajo el régimen de protección En la reserva forestal hay áreas urbanas e intervenidas: 5 millones de has ya no son bosques”; Ministerio de Agricultura (2012). Esta situación ha generado que en muchas regiones del país sea imposible formalizar la tenencia de la propiedad a los campesinos ya que sus tierras, que han explotado durante décadas, se encuentran dentro de dichas zona en las que no crece un árbol, pero a contrapelo se le otorgan grandes extensiones a las empresas de minería extranjeras.

En el informe presentado por el señor Ministro de agricultura al presentar la Ley de Tierras y Desarrollo Rural, mostró cifras sobre la informalidad de la tierra en Colombia que bien vale la pena revisar:

El 48% de los 3'718,000 predios rurales inscritos en el catastro nacional no tienen títulos registrados.

26% de los predios existentes en Catastro (3.3 millones) están ocupados sin título de propiedad registrado o contrato que sustente su ocupación. Aproximadamente 1.7 millones de predios rurales no tiene títulos ciertos.

La situación de la tenencia se agrava cuando se analiza de manera unificada con la situación ambiental debido a que, mientras se complica la titulación de la tierra a los campesinos que la cultivan, se otorga a manos llenas y sin control para actividades mineras y/o de producción de alimentos para las máquinas para generar biocombustibles; es claro el mensaje del informe sobre desarrollo humano “Los títulos mineros cubren ya gran parte del país y las solicitudes lo sobreponen todo, “Entre 2000 y noviembre de 2010 el Ministerio de Minas otorgó 7.264 títulos mineros y tramitó 17.479 solicitudes en toda la geografía nacional; mientras la superficie que se contrató rebasó las 5,8 millones de hectáreas, área superior a las extensiones dedicadas a la actividad agrícola del país”. PNUD (2011).

Como punto de conclusión sobre la situación de la tenencia de la tierra, vale la pena traer estas notas del informe sobre desarrollo humano en el 2011, “El actual modelo no está orientado a ampliar el desarrollo humano de los pobladores rurales. Por el contrario, obstáculos estructurales como la inequidad en los beneficios de la modernización; la concentración de la propiedad y la generación de conflictos por la tierra y el control del territorio; la exclusión de sus habitantes del crecimiento y desarrollo sectorial; y la ausencia de condiciones políticas apropiadas que les permitan acceder de manera democrática a los procesos de toma de decisiones públicas, impiden fortalecer sus capacidades, ampliar las opciones para definir y enriquecer sus proyectos de vida, estimular procesos de empoderamiento y afianzar sus libertades políticas y económicas.” PNUD (2011).

CAPÍTULO III

3. NORMATIVA SOBRE EL ACCESO A LA TIERRA Y EL DERECHO A LA PROPIEDAD RURAL

3.1 Antecedentes

La normativa sobre el acceso a la tierra y el derecho a la propiedad rural en el país, está soportada en la Constitución Política del país y se ha desarrollado con un marco legal bastante extenso y estructurado; al respecto, la Constitución del 91 determina que el derecho a la tierra que tienen los trabajadores del campo en Colombia, es un deber del Estado, así, en su Artículo 64º, define “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

Durante el siglo XIX, se adelantaron titulaciones de tierras dentro de dos esquemas claros, en la primera parte, entre 1820 y 1873, se entregaba la tierra básicamente para soportar los gastos del gobierno principalmente generados por la lucha de la independencia, “El gobierno emitía bonos por los cuales recibía ingresos, y más tarde los bonos eran redimidos por tierras públicas. Le Grand, (1988). “el 2,3% del territorio nacional entre 1850 y 1930 se entregó a manos privadas como resultado de las políticas de desamortización y baldíos” Sánchez, et al (2007).

Las cosas cambian a partir de esos años cuando se emiten leyes que impulsan la entrega de tierras a los campesinos para que las incorporen al proceso productivo; “las leyes 61 de 1874 y 48 de 1882 establecieron que aquellos que hicieran uso productivo de la tierra les serían otorgados títulos de propiedad.” Le Grand (1988).

Las normas sobre la formalización de la propiedad en manos privadas en el país provienen desde la segunda mitad del siglo XIX, pero se ha entregado tierra en la mayoría de los casos a los campesinos que la trabajaban cumpliendo algunos requisitos de ley, aunque sin definir o aplicar criterios de protección de los bosques o de la tierra de acuerdo con su potencial. A partir de los años 1870, se abrió el camino de la titulación de baldíos de la nación para aquellos que explotaran la tierra, las Leyes 61 de 1873 y 48 de 1882, establecieron que “a aquellos que hicieran uso productivo de la tierra, le serían otorgados títulos de propiedad” Le Grand (1988); no se fijaban restricciones de uso para proteger el ambiente básicamente porque para la época no se veía la necesidad de hacerlo, aunque ya el Decreto 0945 de noviembre de 1884 determinaba las primeras pautas para la explotación de bosques nacionales. No obstante, “el proceso de legalización y titulación de las tierras de los colonos ante las autoridades estatales y el gobierno, era largo y costoso y en muchos casos, impidió la formalización de los derechos de propiedad de los colonos” Sánchez, et al (2007).

En los últimos 100 años, se han expedido un buen número de normas para garantizar y amparar el derecho a la propiedad; para esta investigación, se tomará el período comprendido entre la década del cincuenta y la primera década del siglo XXI, esto por cuanto se tratará de mirar de manera contextual el desarrollo de la tenencia de la tierra a la luz de los datos disponibles; que como ya se vio, arranca con las muestras agropecuarias de los años cincuenta.

Durante los años 1905 y 1908, se expiden dos leyes que inician la regulación para el manejo de baldíos en Colombia, son las Leyes 56 del 29 de abril de 1905 y la Ley 25 del 29 de agosto de 1908, que definían la línea a seguir para la gestión de baldíos en el país. El primer intento serio de sentar las bases para regular y garantizar el acceso a la tierra en el país, se presentó durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo, dentro de la denominada “Revolución en Marcha”, quien en 1936 presentó al Congreso de la República la llamada Ley 200 sobre el régimen de tierras, al tiempo que se reformó la Constitución en materia de la

concepción de la propiedad privada. Un aspecto central de esta Ley, es la motivación que se centró en impulsar la explotación económica de los predios de manera obligatoria, como base para otorgar el derecho de dominio sobre los mismos o la facultad al Estado para restituirla a su dominio, todo lo anterior con el reconocimiento explícito a los trabajadores del campo del derecho al dominio de las tierras.

Con esta Ley, se buscaba modificar la estructura de tenencia de la tierra en el país, modernizar la producción agropecuaria y regular el proceso de adquisición de la propiedad para mejorar la explotación del suelo bajo una tenencia regulada.

El basamento giraba en torno a clarificar los derechos de propiedad sobre la tierra y, sobretudo, en resolver la situación de los ocupantes de baldíos de la nación.

El marco normativo que implementa dicha definición se determina en la Ley 160 de 1994.

Actualmente, en Colombia no existen restricciones generales a la cantidad de hectáreas que puede poseer una persona, ya sea nacional o extranjera, a pesar de que en el Congreso se han debatido algunas propuestas para limitar la extensión que puede adquirir una persona extranjera; pero, sí existen límites en casos particulares: cuando se trata de predios que hubiesen sido adjudicados como baldíos o tierras que fueron adquiridas con el Subsidio Integral de Tierras (SIT), en las franjas costeras, en un radio de cinco kilómetros alrededor de las explotaciones mineras y en el caso de inversores extranjeros en la franja de frontera internacional.

3.2 Normativa sobre el acceso a la tierra rural

Para el período que abarca este estudio entre la década del cincuenta y la primera década del siglo XXI, se han expedido diferentes leyes generales que definen la

juridicidad de esta materia al unísono con sus decretos reglamentarios, no obstante, existen otras normas menos amplias que también legislan sobre ese mismo cuerpo y por lo tanto serán tenidas en cuenta en el análisis.

Con la Ley 135 de 1961, se creó el INCORA y se estableció la política para la titulación de baldíos en Colombia; en el parágrafo Primero del Artículo 1, determina “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”; la idea es clara y el objetivo también.

Con esta Ley, llamada de Reforma Agraria, se estableció en el Artículo 29 que solamente se adjudicarían baldíos a personas naturales (es claro que no se adjudicaría a ningún tipo de persona jurídica); por otro lado, se determinó que la superficie adjudicada no sería superior a 450 hectáreas, incluyendo las salvedades siguientes:

Es posible titular hasta 1.000 hectáreas en regiones definidas por el INCORA, que se encuentren alejadas de centros poblados y sin vías de comunicación y hasta 3.000 hectáreas en regiones de sabanas de pastos naturales como los llanos orientales, en las que por razones de suelos, clima y demás factores naturales, no fuera “económicamente factible la siembra de pastos artificiales”.

Para evitar la acumulación de baldíos, la norma determina que a nadie se le puede adjudicar nuevo baldío si con eso sobrepasa la extensión máxima adjudicable, de la misma forma, si la tierra fue adquirida por compra a un adjudicatario en los últimos cinco años, tampoco se le podrá hacer nueva adjudicación. En el mismo sentido, fija plazos en tiempo para que a ninguna persona se le pueda adjudicar nuevo baldío antes de cinco años de la anterior adjudicación.

Un aspecto importante, es que define las pautas para que el INCORA pueda constituir zonas de reservas naturales y extraerlas de los baldíos. Art 39.

Por otro lado, la Ley 135, conocida como la Ley de Reforma Agraria, definió la Unidad Agrícola Familiar (UAF) como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”. La UAF no es la misma para todo el país, sino que varía según municipios, en función del potencial productivo y otros factores.

El INCODER (antiguo INCORA) es el organismo responsable de establecer el tamaño de la UAF según una metodología que divide el país en “zonas relativamente homogéneas” en las cuales la productividad se considera equivalente y que fue soportada con la Resolución del INCORA 041 de 1996.

La UAF, fue definida en el Artículo 48 como, las “Unidades Agrícolas Familiares” que se asignarán a los trabajadores con la obligación de poner bajo la explotación a lo menos la mitad del predio dentro de los cinco (5) años siguientes; el Artículo 50 determina en el numeral b) “Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo, que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola. Si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas.”

Como se ve, el fundamento de las UAF se basa en que sean familias del campo las benefactoras del proceso de adjudicación de baldíos y que la tierra le sirva para mejorar la calidad de vida.

En general, a partir del año sesenta, el país ha estado aplicando un proceso constante pero bastante lento y turbio de “reforma agraria” que no ha arrojado los resultados esperados, o al menos los que se podría esperar de esta clase de

programas. El problema de la desigualdad y la concentración de la propiedad, se trató de resolver con un método estrictamente distribucionista que pretendía darles un pedazo de tierra a los campesinos sin tocar los grandes fundos improductivos y, por lo tanto, sin tocar a fondo la estructura semi feudal que se daba en el campo.

De manera sucinta, se presentan las normas que han soportado los procesos de clarificación de la propiedad y acceso a la tierra a partir del año sesenta.

Con la expedición de la Ley 4^a de 1973, el proceso de reforma agraria que se adelantaba, así fuera lentamente, sufrió un frenazo por cuanto complicó los procesos de “reforma agraria” y blindó a los propietarios de tierras incultas con respecto a los parámetros de expropiación. Se estableció un procedimiento de adquisición de tierras complejo y los medios probatorios tan engorrosos, que impidió a los solicitantes de títulos de tierra ocupada demostrar que cumplían los requisitos exigidos.

La ley 35 de 1982 le dio un impulso a los trámites para la entrega de tierras en zonas de conflicto dentro del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y facilitó la adquisición de tierras por parte del INCORA, para entregarla a los campesinos y posibilitó a muchos grandes propietarios vender tierras incultas o de la menor calidad; no obstante, más que titulación, las adjudicaciones se hicieron por medio de una especie de “reforma agraria soportada en un mercado de tierras” que benefició a muchos campesinos y le resolvió el problema de manera fácil a los terratenientes.

Ley 1 de 1968, que se definió como Ley de Arrendatarios y Aparceros, estableció trámites más ágiles para los procesos y procedimientos y, como aspecto importante, fijó nuevas causales de expropiación más rigurosos para tratar que la tierra fuera explotada adecuadamente. Como otro aspecto destacable, vale la pena acotar que reglamentó la Unidad Agrícola Familiar (UAF) con el fin de

proteger y regular la tenencia de la propiedad a aquellos campesinos beneficiados con los procesos de adjudicación de baldíos.

La Ley 6ª de 1975 sobre aparcería, la cual reformó la Ley 1ª de 1968, es uno de los soportes del llamado “Acuerdo de Chicoral” para tratar de desmontar los procesos de Reforma agraria en el país. Como fundamento, revive las formas atrasadas de explotación de la tierra, privilegia a los propietarios rentistas aunque no conozcan las propiedades que tienen, impulsando así la posibilidad de violar el objetivo trazado de que la propiedad de la tierra debe cumplir una función social y, además, yendo en contravía de un principio fundamental de la Ley de reforma agraria que postula que la adquisición y expropiación de los predios que se hallaren ocupados por pequeños arrendatarios y aparceros, cuando el propietario no dirija la operación de la explotación ni la financie, estarán en orden prioritario para ser expropiados a favor de quienes los explota.

Con la ley 30 de 1988, se introdujeron cambios a la normativa existente en cuanto al proceso de “reforma agraria”, eliminó la calificación de tierras y la explotación agropecuaria para permitir la expropiación y posterior entrega a los campesinos, además, vinculó a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-ANUC, al desarrollo de las políticas definidas con respecto a propiedad de la tierra; otro aspecto importante es que se intentó eliminar los impedimentos legales y de procedimiento que prácticamente imposibilitaban la aplicación de las leyes para resolver el problema del acceso a la tierra

Ley 35 de 1982 que dio nacimiento al Plan Nacional de tierras, a cargo del INCORA, tenía como base “rescatar” a los campesinos que vivieran en las zonas de influencia de la guerrilla; el instituto adquirió tierras de no muy buena calidad, para repartirlas entre esas familias mediante créditos de largo plazo.

Decreto 2217 de 1996 el cual establece el “Programa para la adquisición de tierras para poblaciones campesinas desplazada por la violencia”, aunque no avanzó demasiado por la poca oferta de tierras, se utilizó la norma en alguna medida.

En el año 2001, se expide el Decreto 2007, que al definir y declarar una zona rural en inminencia de desplazamiento de población, protege la propiedad de las personas desplazadas internas prohibiendo las transacciones de tierras en la zona específica; como aspecto bondadoso, además de tratar de proteger los derechos, se los concedía al que estuviera en el predio o también si el propietario se encontraba lejos.

El Plan de Desarrollo para el período 2003 a 2006 llamado “Hacia un Estado Comunitario” que se expidió por medio de la Ley 812 de 2003, en sus Artículos 27 y 28 define aspectos básicos sobre el acceso a la tierra, planteando la tenencia provisional de tierras adquiridas o expropiadas hasta por 5 años.

Pero, además de las normas, que al menos en el papel protegen, garantizan y facilitan el acceso a la tierra, también se cuenta con normas que tratan de financiar el desarrollo agropecuario, por eso, no puede sorprender lo establecido en la Ley 1133 de 2007 cuyo fin era establecer un programa para la empresarización del campo; se conoció con el pomposo nombre de “Agro Ingreso Seguro”, que pretendía el otorgamiento de créditos y subsidios para propiciar el desarrollo productivo por medio de la reconversión del uso de la tierra; no es necesario estudiar ni discutir el objetivo real y el resultado conocido por todos que arrojó el programa. Como siempre, los grandes propietarios y terratenientes se apoderaron de los recursos y al campesinado llegó muy poco. Ni siquiera se controlaba, ya que no era requisito, la calidad de la tenencia ni el modo de adquisición.

La situación que generó protestas, investigaciones y procesos jurídicos con cárcel y devoluciones, llevó al ex ministro y profesor Rudolf Hommes a decir: “desde sus inicios era evidente que la política de ‘Agro Ingreso Seguro’ iba a contribuir a

acentuar la concentración del ingreso y de la riqueza en el campo sin claros efectos sobre la producción, con consecuencias negativas sobre el mercado laboral y sin aportar a las condiciones de abandono y extrema pobreza en las que vive la población rural” Hommes, (28 de septiembre, 2009)

3.3 La Ley 160 de 1994: ¿una ley para evitar la concentración de la propiedad, de quienes?

Un paso adelante en la implementación de las políticas de Estado para garantizar el acceso a la tierra, se dio con la expedición de la Ley 160 de 1994 que está inspirada en el Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, que “ordena al Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios de escasos recursos y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina”.

El primer artículo de la ley define entre sus objetivos esenciales:

“(a) 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, a las mujeres campesinas jefas de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

(c) 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 reforma agraria y desarrollo rural campesino, para lograr su fortalecimiento.

(d) 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 (ZRC), 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.”

Con la expedición de esta Ley, el tamaño de los baldíos que pueden ser adjudicados por el Estado pasó a ser la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y en el inciso noveno del Artículo 72, se prohíbe expresamente la acumulación de propiedades superiores a una UAF en el caso de tierras con antecedente de baldíos:

“Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las unidades agrícolas familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la unidad agrícola familiar”.

De acuerdo con esta prohibición, cualquier transacción que exceda por acumulación la UAF, es considerada legalmente nula; de igual manera, a los notarios y registradores, les está expresamente prohibido efectuarlas, “so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución” como reza el Artículo 25 de la mencionada Ley.

La esencia de esta norma, se resume en permitir que la tierra del Estado sea distribuida de manera democrática para garantizar el acceso a la tierra a los campesinos, montando un blindaje que asegure que las tierras que fueron adjudicadas como baldías, efectivamente, sólo puedan ser transferidas de un

campesino a otro, sin permitir que terceros entren en proceso de acaparar dichas tierras.

Como caso especial y con el objeto de ordenar el uso del suelo y en particular en aquellas zonas con predominio de tierras baldías, la Ley 160 faculta al INCORA (hoy INCODER) para seleccionar y delimitar Zonas de Reserva Campesina (ZRC), (Arts.80 y 81) para el fomento de la pequeña propiedad rural, teniendo en cuenta las condiciones agroecológicas y socioeconómicas regionales y respetando el ordenamiento ambiental y los derechos culturales y sociales de los campesinos.

Hasta agosto de 2013, a pesar de la claridad en la normativa, solamente se han constituido seis Zonas de Reserva Campesina, que aún no son operativas y sobre las cuales ha caído toda clase de estigmatización y persecución imposibilitando su establecimiento pleno.

Otro aspecto que determina la Ley 160, es la creación de Zonas de Desarrollo Empresarial, figura que aún no ha sido aplicada básicamente por cuanto la Corte Constitucional lo considera improcedente debido a que contraviene el principio de progresividad en el acceso a la tierra para el campesinado.

3.4 Leyes de Restitución de Tierras y Formalización de la Propiedad Rural.

¿Comienza el post conflicto con respecto a la tenencia de la tierra rural?

Uno de los aspectos fundamentales del conflicto que se vive en el país desde hace más de cincuenta años y tal vez el soporte principal de esa situación, es la informalidad de la tenencia de la tierra rural y la concentración de la propiedad por medios legales e ilegales. El primer punto en la agenda de negociaciones de la Habana, entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, es el del problema agrario y por supuesto que el aspecto sobre distribución de la tierra es fundamental.

Dada la situación nacional y complejidad de la crisis agraria en el país, en el período 2010-2014, se presentaron y aprobaron en el Congreso nacional dos proyectos de ley que están llamados a resolver gran parte del conflicto sobre la tierra que tiene el país; por un lado, se aprobó la Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan normas de “atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”. Esta norma, contempla el principio de Reparación que el Artículo 25 define como: “Comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus modalidades individual, colectiva, material, moral y simbólica.” Ley 1448 (2011).

De la misma manera, en el Artículo 28 sobre Derechos de las víctimas, se determina en el numeral 9, “Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente Ley.” Ley 1448 (2011). Como parte de la implementación de la norma, se creó la Unidad de Restitución de Tierras adscrita al Ministerio de Agricultura para que se encargara de adelantar el proceso de identificar a los propietarios, poseedores, ocupantes de tierras despojadas por los grupos al margen de la ley; el programa avanza aunque lentamente y con un riesgo tal de los reclamantes que muchos de sus dirigentes han sido asesinados desde que se expidió la norma y se han conformado verdaderos escuadrones “anti restitución”.

Lo anterior, es solamente una muestra de lo que significa tratar de resolver el grave problema de la tenencia de la tierra en el país; en la medida que se vaya resolviendo la situación, disminuirá el caldo de cultivo de los actores armados ilegales. Por tratarse de restituir los derechos de propiedad que fueron arrebatados a los campesinos, el programa se desarrolla en las zonas más peligrosas y violentas de los campos del país y, específicamente en los sectores donde tuvieron mayor influencia los llamados grupos paramilitares.

En aplicación de la norma, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), ha recibido 73.127 solicitudes en

todos los departamentos, mayoritariamente en Antioquia (15.059), Tolima (5.300), Meta (5.096) y Cesar (5.029). UAEGRTD (2015); de esas, 40.445 responden a predios informales. Según el análisis presentado por la revista Semana en su edición 1728 de junio de 2015, 61.780 solicitudes se encuentran represadas por que no se efectuado la microfocalización definida por el Decreto 599 de 2012 sin lo cual, la unidad no puede iniciar los procesos.

Con las condiciones de inseguridad que prevalecen en el campo, el retorno de los reclamantes es complejo, el informe demuestra que, “en 97 los jueces ordenaron que se compensara el predio reclamado con un predio de similares características en otro territorio. Estas compensaciones tienen las siguientes razones: falta de seguridad (51), condición del solicitante (14), restricción ambiental (9), riesgo natural (11)” (ibídem).

El otro componente legal de esa política de tierras, está conformado por la Ley 1561 de 2012, que tiene como fundamento “Establecer un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles rurales y urbanos de pequeña entidad económica y sanear la Falsa tradición”; esta norma conocida como Ley de Formalización, debería jugar un papel preponderante en un país en el que el 48% de los 3'718,000 predios rurales inscritos en el catastro nacional no tienen títulos registrados.

Para implementar lo definido en la Ley, se creó el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural en el Ministerio de agricultura; el fundamento de la norma es que se agiliza el proceso de legalización del título y se le lleva la solución a los campesinos a las veredas en que viven. Es importante destacar que los esfuerzos que adelanta la dependencia encargada de las actividades son lentos, pero se van estructurando en la medida que avanzan los procesos y se afianza la metodología a la par que los jueces acogen el nuevo esquema que racionaliza las actividades para concederle a los campesinos la titularidad sobre la tierra que han trabajado durante décadas.

Una mención especial merece el proceso de “legalización” de la tierra que requiere el Estado por medio de sus diversas dependencias, para la construcción de obras de infraestructura, esta actividad se ha visto entorpecida por los resultados muy lentos de la gestión predial para la adquisición de los terrenos afectados por obra pública. La normativa al respecto es amplia y difusa, de difícil aplicación y con demasiados vacíos que impiden que la problemática que se presenta en cada obra se resuelva con prontitud.

El problema en que normalmente se convierte la adquisición de los terrenos afectados por un proyecto de obra pública, contrario a lo que se cree y se dice, no es generado solamente por la dificultad de la negociación, en muchos casos, se trata de que los predios requeridos para la construcción de una vía, son posesiones o simples ocupaciones de baldíos de la nación; el proceso para obtener esa tierra de parte de los poseedores u ocupantes, es bastante complejo por la situación social que genera y por la ineficiencia de las entidades estatales o las empresas concesionarias que no aplican la norma por ahorrar presupuesto. La Ley 1682 de diciembre de 2013, que define medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, dedica parcialmente el Título IV a Gestión y Adquisición Prediales.

Al declarar de utilidad pública e interés social la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte, viabiliza la rápida adquisición de predios bien por la enajenación voluntaria o bien por la expropiación. En el Artículo 21, determina el Saneamiento, por motivos de utilidad pública, de aquellos terrenos de particulares que se requieran para la obra, aunque se aclara que solo se sanea de manera automática la fracción afectada y adquirida por la entidad.

La solución más pertinente sería adelantar un proceso de formalización de la propiedad en el marco de la nueva norma que es ágil y expedito y luego, como parte de la gestión predial, adquirir los terrenos afectados y aprovechar para que

todas las propiedades fueran quedando saneadas. El punto que causa admiración es que el mismo Estado identifique los predios informales, resuelva lo de su interés y le deje a los propietarios la solución de la parte compleja; es lo de siempre: seguir normatizando para alargar el problema.

A manera de síntesis sobre el desarrollo de la normativa que dicta las pautas sobre la formalización de la propiedad de la tierra en el país y la tenencia de la tierra, se puede resumir que las primeras normas aparecen en el siglo XIX para entregar baldíos a los productores con el fin central de recoger impuestos para el sostenimiento de la guerra. A partir de los años 1870, se abrió el camino de la titulación de baldíos de la nación para aquellos que explotaran la tierra, por medio de las Leyes 61 de 1873 y 48 de 1882, se establece que “a aquellos que hicieran uso productivo de la tierra, le serían otorgados títulos de propiedad” Le Grand (1988); se debe resaltar que al igual que en los tiempos actuales, el proceso era bastante dispendioso y además costoso, lo que no permitió que se alcanzara un buen avance.

Al iniciar el siglo XIX, se expiden dos leyes que sustentan la titulación de baldíos en la primera parte del proceso: en 1905 y 1908, se aprueban dos leyes que inician la regulación para el manejo de baldíos en Colombia, son las Leyes 56 del 29 de abril de 1905 y la Ley 25 del 29 de agosto de 1908 que definían la línea a seguir para la gestión de baldíos en el país. Con la Ley 200 de 1936, se reforma la manera de adelantar el proceso en el país, destacándose que la motivación de ley *se centró en impulsar la explotación económica de los predios de manera obligatoria, como base para otorgar el derecho de dominio sobre los mismos* o la facultad al Estado para restituirla a su dominio, todo lo anterior con el reconocimiento explícito a los trabajadores del campo, del derecho al dominio de las tierras.

El segundo paso fuerte para garantizar el acceso a la tierra a los campesinos, se dio con la expedición de la Ley 135 de 1961 denominada de Reforma Agraria; con

esa norma se creó el INCORA y se estableció la política para la titulación de baldíos en Colombia; en el párrafo Primero del Artículo 1, se determina “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”; la idea es clara y el objetivo también. Otro aspecto fundamental que define la norma es la determinación que trata de evitar la acumulación de baldíos, la norma determina que a nadie se le puede adjudicar nuevo baldío si con eso sobrepasa la extensión máxima adjudicable (UAF), de la misma forma, define que, si la tierra fue adquirida por compra a un adjudicatario en los últimos cinco años, tampoco se le podrá hacer nueva adjudicación.

Con la aprobación de la Constitución de 1991, se puntualiza en el Artículo 64º, un aspecto trascendental al determinar que “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

Por lo pronto, el capítulo relacionado con garantizar el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad, se ajusta con las Leyes 1448 de 2011 y 161 que soportan la Restitución de Tierras y la Formalización de la Propiedad Rural, que bien se pueden tomar como el inicio del pos conflicto al que está llegando el país.

CAPITULO IV

4. DE LA NORMATIVDA AMBIENTAL Y LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA

4.1 Antecedentes

El siglo XX significó el desbroce de las montañas en Colombia sin mayores controles con respecto a los daños ambientales, no se tenía aún normatividad ni conciencia sobre lo que implicaba dejar sin árboles grandes extensiones de tierra que simplemente se convertían en potreros; antes por el contrario, la colonización se veía como una muestra de empuje. No significa que se requería dejar la naturaleza sin tocar, se hubiera podido desarrollar explotación de manera que se preservaran las fuentes de agua, no se secaran las ciénagas y demás cuerpos de agua y se protegieran las cumbres de las montañas, con eso al menos el desastre se hubiese podido controlar.

Como se mostró en el capítulo anterior, las normas sobre la formalización de la propiedad en manos privadas en el país provienen desde la segunda mitad del siglo XIX, pero se entregaba la tierra, en la mayoría de los casos, cuando ya el campesino la estaba explotando, de tal manera que no era posible definir o aplicar criterios de protección de los bosques o de la tierra de acuerdo con su potencial.

A partir de los años 1870, se abrió el camino de la titulación de baldíos de la nación para aquellos que explotaran la tierra, las Leyes 61 de 1873 y 48 de 1882, establecieron que “a aquellos que hicieran uso productivo de la tierra, le serían otorgados títulos de propiedad” Le Grand (1988). No obstante, “el proceso de legalización y titulación de las tierras de los colonos ante las autoridades estatales y el gobierno, era largo y costoso y en muchos casos, impidió la formalización de los derechos de propiedad de los colonos” Sánchez, et al (2007).

Lo más complejo es que aún se continúa titulando la tierra a quien ya la ostenta sin título desde hace más de 5 ó 10 años y demuestre que la ha estado explotando de manera continua y pacífica, sin definir claramente qué cosas debe proteger; lo anterior, impide que se proteja la naturaleza más allá de lo que a bien tenga el campesino, aunque, si se trata de un ganadero, no existe miramiento y simplemente se arrasa para crear potreros.

Por supuesto que, no se debe olvidar que durante la primera mitad del siglo pasado, la problemática ambiental no ameritaba mayores discusiones y se veía como algo ajeno a la población y solo se trataba de cuidar un poco las rondas de las cañadas en las fincas más por voluntad del campesino que por convicción o por que alguna norma lo determinara. Lo anterior llevó a que se devastaran grandes porciones del territorio y se iniciara una carrera desbocada hacia la erradicación de los bosques para crear potreros altamente improductivos.

La importancia de destacar en la investigación la relación existente entre la normativa ambiental y la formalización de la propiedad, se fundamenta en que titular territorio sin control sobre el que se podría explotar y de qué manera, se convirtió en una especie de “patente de corso” que permitió desbrozar montañas y quemar grandes extensiones de bosques para cultivos y potreros, lo cual fue la cuota inicial de la degradación ambiental en el país. En la década del cincuenta, se inicia el intento por definir en las normas los criterios para la protección ambiental y, por supuesto, se debía atar a la formalización de la propiedad rural para evitar que se continuara la degradación del medio ambiente.

Aunque la aplicación de las normas sobre protección de bosques y aguas en el país no se haya implantado en serio, la normativa es tan extensa como antigua, el paso inicial se dio con la expedición del Decreto 0945 de noviembre de 1884 que fijaba las primeras pautas para la explotación de bosques nacionales y se afianza a comienzos del siglo XX cuando, en 1905 y 1908, se expiden dos leyes que inician la regulación para el manejo de baldíos en Colombia, son las Leyes 56 del

29 de abril de 1905 y la Ley 25 del 29 de agosto de 1908 que definían la línea a seguir para la gestión de baldíos en el país.

Ya en la década del cuarenta, se dictaron sendos decretos que sentaron las bases iniciales sobre la protección de los bosques en el país. Comenzando esa década, se expide el Decreto No. 1383 de 1940 por medio del cual se adoptaron medidas para la defensa y aprovechamiento de bosques; para 1941 se definían pautas generales sobre la protección de los bosques, cuando se expidió el Decreto 1300 que reglamentaba el anterior y que determinaba medidas sobre defensa y aprovechamiento de los bosques; a pesar de ser pasos en la dirección correcta, se refería en ambos casos a penalidades y prohibiciones de tala pero sin normatizar sobre la tenencia de propiedad y restringir la titulación para preservar los bosques.

4.2 La ley 2 de 1959 y las Zonas de Reserva: ¿Qué se perseguía y qué generó?

De manera específica, la normativa ambiental que afecta los procesos de legalización de la propiedad de la tierra en Colombia, parte del Decreto legislativo 2278 de 1953 “Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales” y que en su Artículo 1. Plantea: “El presente Decreto contiene las reglas generales en la vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques; aprovechamiento, comercio, movilización y exportación de productos forestales”.

Con respecto a la titularidad de la tierra, el mencionado decreto determina en su Artículo 5. “Constituyen zonas de interés general aquellas que señale el Ministerio de Agricultura, en cada caso, ya sea en terrenos baldíos, o en predios de dominio privado, por contener especies valiosas que convenga conservar”.

El Capítulo IV del decreto, define la protección de las “Reservas madereras” y la obligación del Estado y de los particulares propietarios de predios o quienes

fueran beneficiados por procesos de titulación de baldíos, de proteger los bosques definiendo las áreas mínimas que se deberían conservar entre 10% y 20% de la extensión total del terreno del predio, cuando tenían más de 50 hectáreas.

Claro que el decreto legislativo dejaba la puerta abierta para la devastación ya que los capítulos VIII y IX definían los criterios para las Concesiones y Licencias para la explotación maderera en tierras nacionales y la Participación de la Nación en el reparto de las ganancias. Se organizaba así la tala autorizada junto a la ilegal que se extendió por la Amazonia y el Chocó.

En desarrollo del Decreto Legislativo 2278 de 1953, se expide la Ley 2 de 1959 por medio de la cual se establecen determinadas zonas del territorio nacional con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", de acuerdo con la clasificación definida en el Decreto legislativo 2278 de 1953 y, además, se determinan las pautas generales para adjudicación de baldíos; la Ley establece siete (7) Zonas de Reserva Forestal que aún se mantienen en la actualidad:

- a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, que se extiende desde el límite con Ecuador hasta el océano Atlántico y desde la cordillera occidental hasta la costa del Pacífico.
- b) Zona de Reserva Forestal Central
- c) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena
- d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta
- e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones
- f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy
- g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía

Por otro lado, en el Artículo 2. "Se declaran Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y

para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%” dejando la posibilidad que el Ministerio de agricultura les pueda hacer sustracciones. La Tabla No 20, muestra el área ocupada por cada una de las Zonas de Reserva Forestal declaradas por la Ley 2.

Tabla 20, Zonas de Reserva Forestal y área ocupada, Ley 2 de 1959

RESERVA FORESTAL	AREA SEGÚN CARTOGRAFIA IGAC
Amazonia	37'577,121
Central	1'543,636
Cocuy	725,553
Pacífico	7'935,857
Serranía de los Motilones	548,355
Rio Magdalena	2'154,295
Sierra Nevada de Santa Marta	539,217
TOTAL	51'024,034

Fuente: Proyecto Protección de Tierras y patrimonio de la Población Desplazada, Acción social 2009. Base IGAC

Teniendo en cuenta que las zonas delimitadas son bastante extensas, ocupando el 47% del área total del país, se prohibió de un tajo la formalización de la tierra sin un análisis detallado y particular de cada caso; sin lugar a dudas que el propósito de la Ley es encomiable y tendía a preservar espacios sensibles de los ecosistemas del país, no obstante, muchos de esos territorios ya estaban habitados desde décadas atrás y además no se encontraba mucho qué preservar o proteger como el casco urbano de Valledupar o el de Armenia.

Para dejar una puerta abierta y permitir desarrollos específicos dentro de las zonas definidas por la Ley, se define en el Artículo 3 el procedimiento general para que el gobierno nacional pueda sustraer “aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria”.

En general, la Ley 2 de 1959 estaba bien intencionada, pero adolece de dos fallas protuberantes: primero, se extendieron tanto algunas zonas que abarcaron territorio urbano y áreas donde se estaba cultivando desde muchos años atrás y los bosques habían desaparecido hacía varias décadas y; segundo, la apertura para sustraer sectores productivos para actividad agropecuaria fueron extendidos a cualquier actividad económica principalmente para minería a gran escala, como la de carbón en el departamento del Cesar que se encuentra mayoritariamente en lo que era parte de las Zonas de Reserva Forestal de la Sierra Nevada y la Serranía de los motilones.

En el estudio sobre Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2 de 1959, Acción Social afirma que “Del total de municipios que tiene el país, 357 están contenidos total o parcialmente con las Reservas Forestales, estos municipios cubren un área de 79’282,751 ha, de la cual 51’024,034 ha se superponen con las Reservas Forestales.” Acción Social (2009).

Además de lo anterior, hace el cálculo de la población que habita dentro de las Zonas de Reserva definidas por la Ley 2 con base en los resultados del censo 2005 y usando cartografía del IGAC, el resultado muestra que hay “2’818,147 de personas al interior de ellas, de las cuales 76,8% habitan en áreas urbanas (2’165,625) y 23,2 % en rurales (652,522).” Acción Social (2009).

Con la Resolución 763 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se sustraen “las cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales, incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos.”; cabe anotar que dichos cascos urbanos llevan varias décadas construidos y desde luego de antes de expedida la Ley 2 de 1959.

En el considerando de la Resolución 763 de 2004, se puntualiza “*Que el desarrollo urbano y la satisfacción de necesidades de servicios y desarrollo social y*

económico de las poblaciones asentadas en cabeceras municipales y cascos urbanos, se ven afectados por las restricciones de uso derivadas de la localización de dichas cabeceras y cascos urbanos al interior de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959”.

“Que existen 101 cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales localizadas al interior de áreas de reserva forestal de Ley 2ª, en algunos de los cuales se presentan dificultades para clasificar y definir usos del suelo y desarrollar actividades propias de las dinámicas de desarrollo urbano en consideración a la afectación legal que representa su localización al interior de áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959”.

Sería bueno echar un vistazo a lo que ha pasado en muchas ocasiones con los programas de titulación en varios de esos centros urbanos, donde fue imposible realizar los procesos o se dificultaron al máximo por que se encontraban dentro de las Zonas de reserva de la Ley 2. Nunca se ha esclarecido qué se protegía con la inclusión de esos terrenos dentro de las mencionadas Zonas.

En el Artículo 3º de la mencionada Resolución 763, se habla **“De la sustracción de áreas urbanas**. Se declaran sustraídas de las reservas forestales nacionales definidas en la Ley 2ª de 1959, las áreas urbanas y de expansión urbana de municipios y corregimientos departamentales localizados al interior de dichas reservas forestales. Se incluye en la sustracción las áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos de servicio básico y saneamiento ambiental asociada a dichos desarrollos localizados en suelos rurales.” Al sustraer hasta las áreas de expansión de los centros mencionados (si se encuentran delimitadas en el POT), se resuelve un problema momentáneo pero se aplaza lo grande, ya que el crecimiento obligará a continuar con sustracciones para seguir remediando en vez de curar.

Es bueno hacerse dos preguntas que recogen parte de la problemática creada por las normas bien intencionadas pero mal elaboradas; ¿cuál fue el objeto de dejar

el casco urbano de la ciudad de Valledupar dentro de la Zona de Reserva definida por la Ley 2 de 1959? ¿Tendrá explicación dentro de la sana lógica que sea tan complejo formalizar predios rurales en el municipio de Pitalito, principal municipio productor de café en el país, ya que esos cafetales se encuentran dentro de una Zona de Reserva a pesar que se han estado cultivando a lo largo de décadas de manera continua y pacífica?

A pesar de la existencia clara de la norma y que el Ministerio del medio ambiente expidió los Términos de Referencia para la sustracción de terrenos explotables agrícolamente de las Zonas de reserva, la formalización de la tenencia a quienes explotan terrenos en esas condiciones ha sido compleja y normalmente negativa, tanto en desarrollo del programa de Ministerio de agricultura como de las actividades del INCODER. A la par, mientras en el departamento del Cesar no se puede formalizar a los pequeños productores que explotan la tierra con cultivos de subsistencia, en el vecindario las grandes plantaciones de palma africana se levantan sobre tierras con todos sus títulos en regla a pesar que también están dentro de la Zona de reserva delimitada por la Ley 2 de 1959, para proteger ya nadie sabe qué cosa.

Con el Decreto Ley 2811 de 1974, por medio del cual se expide el Código de recursos naturales, se determina en su Artículo 209º, que “No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal”, con esto se reafirma lo definido en la Ley 2 y de la misma manera, en el Artículo 210º se afirma que “si en un área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva”.

Lo anterior, sentó las bases para la aprobación de títulos mineros en cualquier parte del país y se inició la escalada de la llamada locomotora minera; otro aspecto importante es que al declararse la minería como “actividad de utilidad

pública e interés social”, se puede aprobar títulos incluso en los parques naturales donde en principio está prohibida de manera total. Por lo anterior, la restricción de titulación de tierras dentro de las Zonas de reserva se mantiene solo para el campesinado, mientras se abre todo un boquete para la minería a gran escala.

De hecho, la zona minera del centro norte del departamento del Cesar que tiene una de las mayores áreas de explotación minera del país, se encuentra dentro de la Zona de reserva de la Ley 2 y, no obstante, se expiden las Resoluciones autorizando a la multinacional DRUMMOND por medio de “Licencias ambientales globales”, como se hace con la Resolución 414 de 2008. Es toda una autorización para arrasar tierras reservadas. Esas tierras entregadas incluyen los playones y sabanas comunales que pomposamente son clasificados como inalienables, inembargables e imprescriptibles. Entretanto, a los campesinos se les niega la titulación por que el proceso está restringido por la Ley 2 de 1959.

4.3 La protección del medio ambiente y la tenencia de la tierra: ¿por qué no se aplica a todos?

La normativa nacional protege el agua y las fuentes de dicho recurso de muchas maneras, el Decreto 2811 de 1974, por medio del cual se expide el Código de recursos naturales, determina en su Artículo 83 “.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;
- c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho...;”

La intención es buena a primera vista si se aplicara por igual a todos los solicitantes de tierras, pero mientras a los campesinos se les aplica la norma, a las

multinacionales con las Licencias globales se les entrega el permiso para hacer cualquier cosa, entre ellas, desviar ríos que dejan sin agua a los agricultores e incluso a los centros urbanos como ocurrió en La Jagua de Ibirico en el Cesar, pero no se puede hacer nada ya que la licencia ambiental ampara el atropello ambiental. “La desviación del río Calenturitas es una realidad, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial aprobó el cambio del cauce a través de la resolución 462.” Vanguardia (14 de marzo de 2009).

La desviación del río Calenturitas sí que es violatoria de todo lo existente: se encuentra dentro de la Zona de Reserva de la Ley 2 del 59 y, además, amparado por el Código de recursos naturales! Vaya contradicción.

Con el **Artículo 84º**, del Código de recursos naturales, que dictamina que “La adjudicación de un baldío no comprende la propiedad de aguas, cauces ni, en general, la de bienes a que se refiere el artículo anterior, que pertenecen al dominio público.”, se mantiene la doble norma que afirma el criterio de evitar la titulación al campesino que explota la tierra para generar comida y el sustento, pero se aplica de otra manera para empujar la llamada “locomotora minera” que arrasa sin contemplaciones. Todo eso, a pesar de lo que determina la Constitución Política de la República cuando en su Artículo 79, “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

Como se ve, la norma es adecuada y podría proteger las fuentes de agua, pero solo se aplica para dificultar aún más la formalización de la propiedad o la titulación de baldíos a campesinos que explotan la tierra desde hace décadas de manera continua y pacífica.

Las normas para Preservación del agua y de Conservación del agua expedidas por el Decreto 1541 de 1978 y la Ley 79 de 1986, prevén de manera clara y por lo demás adecuada la definición de parámetros para preservar las corrientes de agua incluyendo su zona de protección, cuando el mencionado Decreto en su

Artículo 16 plantea que “La adjudicación de baldíos excluye la de las aguas que contengan o corran por ellos, las cuales continúan perteneciendo al dominio público”, pero al adelantar el proceso de formalización o de adjudicación, lo que se debería hacer es simplemente determinar la prohibición de utilizar dicha tierra en el título, fallo judicial o Resolución según el ente que expida el acto.

Lo anterior implica que, además de excluir la franja, se debe sensibilizar al adquirente para que respete la norma y tome conciencia de la protección del medio ambiente como una forma de conservar la vida misma. Este caso adquiere importancia vital cuando se está adelantando el proceso de formalización de predios pequeño, los que tienen menos de 5 hectáreas que son típicos del altiplano cundiboyacense y que son atravesados por corrientes de agua; leyendo las normas a simple vista, pareciera que no se podrían formalizar los predios a pesar que los solicitantes cumplen con los requisitos de leyes generales, no obstante, se tiene que aplicar la definición y resolver el impase de esos predios pequeños que, si se dividen por no poder adjudicar la franja de cauce de agua, no serían objeto de formalización porque el área sería muy pequeña. La solución se debe mantener en cuanto a resolver el problema de la tenencia pero dejando en el título la restricción de uso de las zonas a preservar y sensibilizar a los beneficiarios de la obligación y los beneficios que brinda la protección ambiental.

Capítulo aparte merece la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, tiene como fundamento la implementación de lo definido en el **Artículo 64**. “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...” La esencia de la ley es acertada y bien intencionada, no obstante, su aplicación no ha sido ni rápida ni mucho menos eficiente. Con respecto a los aspectos ambientales, esta norma sobre tierras trae restricciones importantes con respecto al uso de la tierra.

El Artículo 39 de la Ley 160, afirma que “Por el solo hecho de la adjudicación, se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de

los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto”. Además, siguiendo con la misma línea de preservación ambiental, en el Artículo 79, se determina “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”.

Para afinar el contenido ambiental, el Artículo 59° plantea “Será causal de extinción del derecho de dominio la explotación que se adelante con violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las relacionadas con la preservación y restauración del ambiente contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones pertinentes.”.

Las restricciones, prohibiciones y sanciones que determina la Ley 160 son tales, que se puede decir que cobijan lo necesario para que el territorio nacional quede protegido ambientalmente, lástima que las definiciones solo se apliquen a los campesinos agricultores ya que por un lado los ganaderos, palmicultores y sobre todo, las multinacionales mineras, están por encima de esas normas con licencia o sin ella. Un punto que no se puede dejar pasar por alto, ya que se acomoda fácilmente a quien es el solicitante, tiene que ver con los playones y sabanas comunales, típicas de los departamentos de la costa y algunos de los llanos, el Artículo 69 de la Ley 160 dice que “Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.” Esto parece un chiste ya que en las licencias globales que se otorgan a las multinacionales mineras, se les da la autorización “global” para hacer y deshacer a sus anchas.

No se tiene que hacer mayores análisis sobre los preceptos definidos sobre la protección ambiental y la formalización de la propiedad en el país, para delimitar la gran contradicción que existe debido a que, al tratar de proteger se agrava la

situación social debido a que se imposibilita la formalización de la tenencia de la tierra que se ha explotado a lo largo de los años, por cuanto se encuentran en zonas de reservas perfectamente mal delimitadas. Si se miran muchas zonas protegidas que están urbanizadas desde hace más de un siglo o las rurales que han venido siendo cultivadas desde hace muchas décadas, se encuentra un soporte muy simple para este presupuesto.

4.4 ¿Qué se puede proteger declarando Zona de Reserva el caso urbano de los municipios del norte de la sabana de Bogotá?

Pero no solamente la normas nacionales mantienen la contravía entre protección ambiental, formalización de la propiedad y Desarrollo Humano Sostenible o, al menos, mejora de la calidad de vida de los campesinos del país; el 3 de septiembre de 1977, el presidente de la República expide la Resolución 076 por medio de la cual se aprueba un acuerdo del Instituto Nacional de Recursos Naturales no Renovables INDERENA, que en sus dos primeros artículos determina:

Artículo 1: Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 2: Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora - Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%, y de las definidas por el artículo 1 de este Acuerdo y por el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.

De nuevo, la intención muy buena pero, también de nuevo, se comete el mismo error que causó la desproporcionalidad de la Ley 2 de 1959: con el ánimo de preservar el medio ambiente, se exageran las cosas, se pasa por encima de los criterios técnicos y se golpea a sectores desprotegidos del país. El primer aspecto es la definición de linderos de manera arbitraria ya que decir que lo que se

encuentre por encima de los 2.650 metros sobre el nivel del mar desde el salto del Tequendama aguas arriba, se encuentra dentro del Área de Reserva Forestal Protectora, amerita por lo menos una consideración mínima que mire la tierra cobijada por la medida, el uso que se le está dando y la gente que la habita.

En el **Artículo 3**, se delimitan los usos que se les pueden dar a los terrenos dentro de la zona demarcada: “Además de los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes del Gobierno Distrital y del Concejo de Bogotá, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal alindadas en los artículos 1 y 2 de este Acuerdo requerirá licencia previa”.

Un segundo aspecto que se debe mirar tiene que ver, al igual que lo acaecido con la Ley 2 de 1959, si tiene alguna consecuencia equivocada definir como parte del área a proteger los centros urbanos de varios municipios de la sabana de Bogotá, que ya lo eran en la fecha de expedición de la norma, como Chocontá o Villapinzón; en ambos, es imposible titular predios urbanos en cumplimiento de las normas vigentes, porque la tierra se encuentra por encima de los 2.650 metros de altura que se fijaron como una buena ocurrencia. Desapareció el INDERENA y las funciones de “administración y manejo” del área en comento, las heredó la CAR por delegación del desaparecido instituto primero y por mandato de la Ley 99 de 1993 ahora, por medio del Artículo 31 en que define las funciones de las Corporaciones.

Como la función de las CAR solo se refiere a reservas nacionales en el área de su jurisdicción, para este caso, solo está facultada para administrar pero de ninguna manera para sustraer, ya que esa es tarea exclusiva del Ministerio del Medio Ambiente en virtud de la Ley 99. Por lo anterior, la parte dentro del Distrito Capital fue re alinderada por el ministerio por medio de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, “Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá y se fijan las pautas y lineamientos para su manejo y ordenamiento de los cerros orientales de Bogotá” del Ministerio de Ambiente,

Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual fue aclarada por medio de la Resolución 519 del 22 de abril de 2005.

Por el otro lado, la situación de los municipios de la sabana con gran parte de su territorio dentro del área de protección, ha sido complicada administrativamente por no poder desarrollar proyectos de infraestructura en la mayoría del territorio, hasta que se les resuelva la situación; no obstante, los proyectos de formalización de la propiedad rural para los municipios de Chocontá y Villapinzón, se frenaron en marzo del 2013 a la espera que el Ministerio y la Corporación regional finalizaran el estudio para delimitar técnicamente la zona y sustraer las áreas de manera racional.

A pesar de las definiciones normativas existentes, que normalmente son acertadas, no se toman las decisiones para resolver la problemática de largo plazo sino que se colocan “paños de agua tibia” que resuelven las situaciones mediáticas y se deja de lado lo sustancial. La Ley 1450 de 2011 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en su Artículo 204 plantea “Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras.”; y el párrafo 3 del mismo artículo es claro en lo que se debe hacer “Las áreas de reserva forestal establecidas por el Artículo 1 de la Ley 2 de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, re categorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del ministerio respectivo.”

Ante la presión de años, los entes oficiales iniciaron el proceso de estudio técnico a cargo del Instituto Alexander Von Humboldt, con la participación de las administraciones municipales y los gremios del sector productivo y conformando un comité de seguimiento integrado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional del Guavio, el Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Gobernación de Cundinamarca. Como producto del trabajo, el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución No 0138 del 31 de enero de 2014, por medio de la cual se re alindera la reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del río Bogotá.

Todo lo anterior basados en lo establecido en la Resolución 512 de 2012, por medio de la cual el Ministerio de Medio Ambiente estableció el procedimiento para la alinderación de la reserva y toma como base para esa definición el hecho que “al momento de la expedición del Acuerdo 30, existían en su interior áreas clasificadas hoy como suelo urbano, de expansión urbana, así como de equipamiento básico y de saneamiento ambiental ubicados en el suelo rural...”, extrañas conclusiones sobre algo que se decidió, a sabiendas, hace más de 35 años; es el mismo caso de las zonas delimitadas por la Ley 2 de 1959 y las decisiones se siguen tomando por fragmentos en vez de resolver de manera integral la problemática.

En el considerando, se sustenta de manera clara la decisión de re alindera y sustraer partes del área inicial al plantear “Que igualmente se identificaron áreas que atendiendo a las condiciones actuales, a los procesos de ocupación del territorio consolidados y a su no consonancia con el régimen de uso de la reserva, deben ser excluidas, sin que esto ponga en riesgo el efecto protector del área que se mantiene reservada. Vale la pena señalar que, los resultados de los estudios arrojan que estas áreas no contienen valores representativos y funcionales de los objetos de conservación priorizados para esta reserva.”. Eso se está presentando desde que se expidieron el Decreto 30 y la Resolución 76 en el año de 1977, que le dieron vida jurídica al Área de Reserva Foresta.

Con la re alinderación, el Área de la reserva se quedó sin el 44,94% que tenía inicialmente y que simplemente no cumplían ningún papel en la situación, pero sí entorpecían bastante las cosas; lo anterior quiere decir que se sustrajeron 110.190 hectáreas que nunca debieron estar allí. En las actividades permitidas dentro del área de reserva, que según el Ministerio no ponen en riesgo el efecto protector, se

identificaron el manejo y aprovechamiento forestal, infraestructura y equipamientos básicos y usos agropecuarios además de las actividades establecidas en la Resolución 1527 de 2012.

La intención de proteger el medio ambiente no puede seguir llevando al gobierno a frenar procesos fundamentales simplemente, porque se hacen análisis en el papel, sin información detallada y sobre cartografía no apropiada; eso ha llevado a expedir normas como la Ley 2 de 1959 o la Resolución 76 de 1977; es inadmisibles que años después se concluya con un contundente “al momento de la expedición del Acuerdo 30, existían en su interior áreas clasificadas hoy como, suelo urbano”, esto por cuanto, Chocontá y Villapinzón existen desde la época de la independencia como centros poblados. Mucho menos es aceptable que se expida una Resolución que aclara que “Se declaran sustraídas de las reservas forestales nacionales definidas en la Ley 2ª de 1959, las áreas urbanas y de expansión urbana de municipios y corregimientos departamentales localizados al interior de dichas reservas forestales”, esto es inexplicable si se tiene en cuenta que entre otras áreas urbanas se habla de Valledupar, capital del departamento del Cesar que ya cumplió más de 400 años.

La aplicación de la Ley 1561 de 2012, cuenta con dos trabajas que entorpecen los procesos y los hacen más engorrosos y costosos: por un lado la desactualización de la información catastral y el hecho de no almacenar en las bases catastrales las formas de tenencia informales como las posesiones, ocupaciones y sucesiones que hacen que se deba levantar en campo toda la información espacial y por el otro lado, la norma del Estatuto Registral que no permite registrar un predio si en el folio de matrícula inmobiliaria aparece una cabida y unos linderos diferentes a los que se levantan en campo; esto ha llevado a que se tenga que formalizar la tierra con área diferente a la real por cuanto, la norma prevalece sobre la realidad.

CAPITULO V

5. LA FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD RURAL Y EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

La situación agraria en el país es compleja y de vieja data, la Colombia del “patio trasero” parece vivir en un túnel del tiempo en que las cosas siempre que cambian es en detrimento de los habitantes de la zona rural; tal vez un resumen escueto de la realidad agraria de Colombia la presenta Absalón Machado cuando afirma: “El problema agrario es la carencia de una decisión política de reformar la estructura agraria en función de objetivos de desarrollo y equidad de largo plazo. Es la no consideración del sector agropecuario como un sector estratégico para la sociedad, tanto en términos de seguridad alimentaria como de dominio territorial a través de actividades económicas lícitas, y también en calidad de sector que contribuye con externalidades significativas en la conservación del medio ambiente y calidad de vida.” Machado (2010)

Los valiosos estudios sobre la situación agraria en el país, normalmente se han elaborado desde los puntos de vista jurídico y técnico, apenas con el informe de Desarrollo Humano entregado por el PNUD en 2011 se inició el cambio hacia un análisis en el cual la gente y sus posibilidades de mejoría se convierten en el centro de atención. La protección del medio ambiente y la solución a la problemática de la tenencia de la tierra, se deben mirar como la base para el desarrollo humano sostenible y no como un objetivo a alcanzar.

Durante décadas, se ha planteado que el alimento para los grandes conflictos sociales que han azotado el país a lo largo de más de cincuenta años, básicamente son el desarrollo rural y los problemas de acceso, tenencia, concentración y uso de la tierra; los Planes de gobierno, desde que existen, vienen cargados de intenciones para resolver la problemática pero ninguno se ha implementado como política de Estado que logre hacer mella a la situación. Un

vistazo a lo que ocurre en el campo es desolador y las entidades de gobierno tienen conciencia plena de lo que ocurre, según fuente oficial “Hoy día la mayoría de las familias campesinas, vive en situación de pobreza y la tercera parte de ella de pobreza extrema. Se registra una alta informalidad en la posesión de sus predios y es limitado su acceso a crédito, tecnología moderna y a los servicios básicos de calidad.” Acción Social UE (2011).

Los gobiernos de turno han tratado de propiciar el desarrollo productivo de la agroindustria y movido grandes recursos hacia los sectores fuertes de la producción y los grandes propietarios. Al parecer se ha pensado que el crecimiento de la riqueza implica desarrollo, en los campos colombianos se tiene una muestra real que las cosas no son así, mientras la tierra se acumula en un sector muy pequeño de propietarios, en el otro extremo se divide llegando casi a hacer los predios improductivos.

En el primer informe sobre Desarrollo Humano para Colombia publicado en 2003 por el PNUD, “**CONFLICTO, CALLEJÓN CON SALIDA**”, se hace un planteamiento que pasó desapercibido pero que se mantiene como definición, “el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”: de la gente, porque se trata de llevar una vida más humana; por la gente, ya que el desarrollo depende del esfuerzo creativo de hombres y mujeres, no de la naturaleza ni de la suerte; para la gente, porque el fin no es añadirle ceros a las cuentas nacionales sino mejorar la vida de las personas.” PNUD (2003). Si uno de los soportes del conflicto que se desarrolla en el país surge del campo, es bueno mirar con detalle lo que allí ocurre.

De acuerdo con lo mostrado en los capítulos precedentes, los grandes obstáculos que conforman la base para el bajo desarrollo rural en el país, tomando como epicentro a la gente, parten de tres aspectos fundamentales:

- ✓ Alta informalidad en la tenencia de la tierra

- ✓ Alta concentración de la propiedad

- ✓ Conflicto de uso de la tierra

A lo anterior, se le deben añadir dos factores preponderantes como son la normativa excluyente y además mal aplicada, tanto en lo atinente a la propiedad y el acceso a la tierra como a la ambiental y, la carencia de infraestructura vial y de servicios básicos en el sector rural. Normalmente se ha planteado que los dos factores más importantes para la situación agraria en el país, tienen que ver con el conflicto armado y el narcotráfico, nada más alejado de la realidad que ese argumento; la tierra ha estado concentrada y poco formalizada desde que se inició la época republicana en el país cuando ni existía el conflicto ni se tenía noticias del tráfico de drogas ilícitas.

Para el período de estudio, o sea a partir de la década del cincuenta cuando se inicia el proceso de captura de información sobre la situación de la tenencia de la tierra en el país, las cosas han cambiado muy poco y, desde siempre, se ha mantenido una brecha profunda entre pocos predios de gran extensión por un lado y muchos predios pequeños por el otro. La Tabla 21 muestra una comparación para dos rangos claves sobre número de predios y área y su relación porcentual con respecto al total de predios en manos privadas en el país.

Tabla 21, Predios por rangos de área, comparativos 1954 - 2014

RANGO DE AREA (Has)	AÑO	PREDIOS	%	AREA	%
Menos de 5	1954	504.566	54,90	927.100	3,34
Menos de 5	1960	756,605	62,55	1'239,000	4,53
Menos de 5	1970	700,225	59,50	1'146.000	3,70
Menos de 5	2001	1'761,262	68,83	2'226,476	5,27
Menos de 5	2005	1'815,104	69,32	2'302,171	5,34
Menos de 5	2014	2'251.647	71,64	2'590.135	5,30
Más de 500	1954	8,090	0,88	11'164,100	40,23
Más de 500	1960	6,902	0,57	11'053,000	40,43
Más de 500	1970	8,394	0,71	12'655,000	40,83
Más de 500	2001	10,837	0,43	14'281,916	33,16
Más de 500	2005	8,448	0,32	14'226,399	33,00
Más de 500	2014	12,469	0,39	16'643,811	34,07

Fuente: Análisis del autor con base en DANE (Muestras Nacionales agropecuarias, Censos Nacionales Agropecuarios), IGAC (Base catastral).

Como se puede ver en la Tabla No 18, la concentración de la propiedad rural en el país viene de vieja data y con base en las cifras oficiales que provienen de las primeras muestras agropecuarias, los censos rurales y la base nacional de catastro, los datos de los dos polos de concentración de la tierra, se han mantenido con muy poca variación desde la década del cincuenta; la situación no es causada por el conflicto ni por el narcotráfico aunque, indudablemente, sí lo acrecientan. Tal vez se podría decir que las cosas son al contrario: en gran medida la problemática agraria es insumo para aquellos.

5.1 La informalidad y la concentración de la propiedad rural: pilares del sub desarrollo rural

Aunque la gran concentración de la tierra en manos privadas es un factor importante, no menos importante es el hecho que el número de predios informales en el país sea demasiado grande. Como se citó en el capítulo II, según las cifras suministradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “El 48% de los 3’718,000 predios rurales inscritos en el catastro nacional no tienen títulos registrados”. Esa cifra es alarmante por sí sola, pero las cosas se deben mirar con un poco más de detalle ya que, así como el testaferrato es un buen truco para ocultar la tenencia “mal habida”, los predios inscritos en la base catastral no recogen un porcentaje mayoritario de la informalidad.

Por norma, en catastro solo se inscriben mejoras en predio ajeno pero sin delimitar los terrenos que son explotados por terceros que no tienen título registrado, o sea en calidad de poseedores de tierra y, además, esta información no se detalla cómo debería ser; por otro lado, la denominada “falsa tradición” que es una figura amparada en la ley colombiana y que según concepto del Director de la oficina jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro es “inscripción que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia y se considera como tal los actos que versen sobre:

1. Enajenación de cosa ajena.
2. Transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como es la venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión y la posesión inscrita.” SNR (2004).

Una de las más recurrentes formas de informalidad en el país, es la de la Posesión, o sea la explotación de un terreno dentro de un predio perteneciente a un tercero o la que tienen los herederos de una sucesión ilíquida en la que no se tiene la división jurídica del predio heredado. En menor cuantía se encuentran Títulos no registrados que pueden ser una escritura pública, una sentencia o una resolución de adjudicación, que no se registraron por desconocimiento del propietario o por evitar los procedimientos engorrosos.

Por otro lado, la ocupación de baldíos de la nación que no se inscribe ni se registra en base de datos alguna, representa cifras altas de informalidad e incluso, en las Zonas de reserva y parques, se encuentran terrenos explotados de tiempo atrás por terceros. No se puede hablar de explotación de baldíos por medio de ocupación por parte de los campesinos sin tierra de la misma manera que grandes propietarios que han usurpado terrenos de este tipo para ensanchar sus propiedades; en un Boletín de prensa de 2012, el INCODER puntualiza que “se planea recuperar un millón de hectáreas de baldíos indebidamente ocupadas” INCODER (2013); el problema de estos grandes raponazos al Estado, es que se hicieron por medio de abogados y firmas especializadas que, en palabras del Superintendente de Notariado y Registro, “Existió una gran capacidad para robar tierras, no solo de parte de los grupos armados, sino de los de cuello blanco.” INCODER (2013).

Con respecto a las ocupaciones de baldíos por parte de campesinos sin mayores posibilidades jurídicas de adquirir esos terrenos, a no ser que lo hagan por medio de los programas de titulación de tierras del estado, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada por la violencia (PPTP), de Acción Social de la presidencia, estimó que en 2009 cerca de 2,9 millones de personas ocupaban áreas de reserva en aplicación de la Ley 2a de 1959, y reclamaban del Estado derechos como acceso al crédito, asistencia técnica, justicia, educación y salud (Acción Social, 2009). El punto a mirar en este aspecto, es que esos ocupantes de terrenos dentro de las Zonas de Reserva Forestal, han

habitado allí durante décadas y fueron desplazados por quienes saben que pueden presionar para que se les formalice la propiedad.

La alta concentración de la tierra en manos privadas en el país, queda perfectamente demostrada con el análisis de las cifras oficiales recogidas a partir de la década del cincuenta del siglo inmediatamente anterior y que se muestran de manera detallada en el capítulo II, en el cual se evidencian los dos polos de la tenencia de la tierra rural en el país. Según las cifras oficiales que reposaban en la base nacional de catastro para el año de 2014, se tenían inscritos **3'142.981 predios rurales que pertenecían a 4'520.351 propietarios y ocupaban un área de terreno de 48'855,170 de hectáreas.** Ver tabla 19.

Para analizar las cifras, a continuación el resumen que contiene los dos extremos opuestos de la tenencia que son mostrados en la Tabla:

Tabla 22, Polos opuestos de la concentración de la propiedad rural en Colombia

RANGO DE AREA (Has)	PREDIOS	%	PROPIETARIOS	%	SUPERFICIE HAS	%
Menos de 5	2'251.647	71,64	3'164.246	69,99	2'590.135	5,3
Más de 500	12.469	0,39	21.958	0,49	16'643.811	34,07

Fuente: cálculo del autor con base en datos de catastro para vigencia 2014.

Nadie se puede extrañar entonces cuando se dice que la situación de la tenencia de la tierra rural en el país es sencillamente escandalosa por aparecer como una de las concentraciones más altas del mundo. El hecho que el polo de la opulencia sea propietario de predios con más de 500 hectáreas, tenga en su poder 14'226,399 de hectáreas concentradas en 8,448 predios, que son el 0,32% del total de predios registrados en catastro, que significan nada más y nada menos que el 33,10% de la tierra titulada en el país, y que ese polo esté conformado tan

solo por 14,395 propietarios, es una fiel radiografía de la dramática situación que se vive en Colombia.

Entre tanto, por los lados del polo de la pobreza, las cosas marchan igual que siempre ya que 1'815,104 predios, o sea el 69,32% de los inscritos en catastro y pertenecientes a 2'499,679 propietarios con predios de menos de 5 hectáreas, ocupan apenas 2'499,679 hectáreas, lo que significa el 5,34% de la tierra en poder de particulares.

No puede quedar ninguna duda sobre la alta concentración de la tierra en las zonas rurales del país, asunto que se agrava al no poder identificar la tierra que está en poder de grandes terratenientes que utilizan interpuestas personas a través del llamado testaferrato.

Ahora, si se revisa la informalidad, los datos cambiarían las estadísticas de manera radical. Para empezar, se debe aclarar que generalmente cuando se dan cifras sobre la informalidad de la propiedad rural, se parte de los datos que reposan como “mejoras” inscritas en el catastro y los predios registrados como Falsa Tradición en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; estas son cifras buenas pero parciales.

La realidad es bastante mayor que la reportada con respecto a la informalidad; por eso cuando el ministro Juan Camilo Restrepo dijo en la sustentación de motivos de la Ley 1561 de 2012 que, “El 48% de los 3'718,000 predios rurales inscritos en el catastro nacional no tienen títulos registrados”, como se citó más arriba, se basaba en los datos que aparecen en las entidades mencionadas.

Para conocer la real dimensión de la informalidad, se requiere obligatoriamente levantar información en campo, partiendo por supuesto de los datos mencionados; esa es la tarea que adelanta el Programa de Formalización de Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que está implementando la ley 1561; con base en las recepciones de solicitudes de tres municipios adelantadas por los

Grupos Técnicos de Formalización Municipal (GTF), de las localidades de San Juan de Río Seco en Cundinamarca, Sáchica y Ramiriquí en Boyacá y Pitalito en el Huila, como se muestra en la Tabla 23, en la cual se presentan las solicitudes por predio para las Zonas de Formalización que se están trabajando y que no cubren toda la zona rural de los respectivos municipios:

Tabla 23, Solicitudes recogidas por los GTF en las zonas trabajadas

MUNICIPIO	PREDIOS IGAC	MEJORAS INSCRITAS	SOLICITUDES FORMALIZAR	PREDIOS CON SOLICITUDES
San Juan de Río seco	2.887	116	873	315
Sáchica	1.186	163	952	260
Pitalito	12.061	1.366	3.206	1.031
Ramiriquí	8.260	210	2.755	643

Fuente: Programa de Formalización Ministerio de Agricultura, 2014.

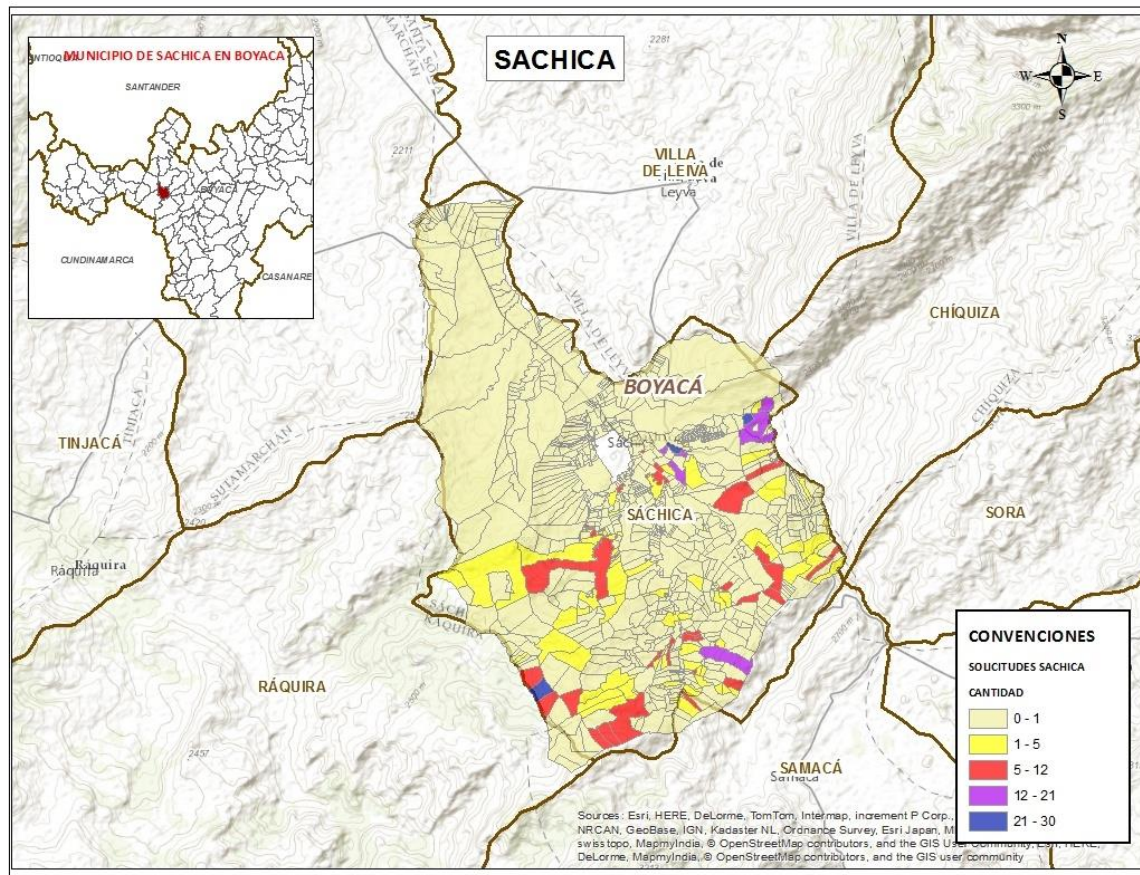
Explicando un poco la información, se encuentra que para cada municipio en estudio se tienen inscritos en catastro un número de predios que incluyen mejoras o posesiones de terceros en predio ajeno. Las mejoras son “predios sin formalizar” y las solicitudes recolectadas en las jornadas específicas son las denominadas Solicitudes de predios por formalizar. Las mejoras inscritas en catastro, forman parte de las solicitudes pero la diferencia es bastante grande.

Al tomar el caso de Sáchica, por ejemplo, se tiene que se recibieron 952 solicitudes de la ciudadanía que son terrenos que están dentro de 245 predios que cuentan con título válido en el país, lo anterior implica que, al finalizar el proceso, el municipio tendrá más de 2.000 predios registrados e inscritos con lo cual el número de predio formales se habrá incrementado en 921 predios, lo que significa un aumento del 78%; esa es la panorámica real de la informalidad en el país.

Claro que en muchas zonas la situación varía y no se puede determinar un promedio con buena aproximación ya que la situación varía en todos los casos.

Los mapas, abajo, muestran en colores las solicitudes recogidas sobre los predios en los municipios de Sáchica y Ramiriquí.

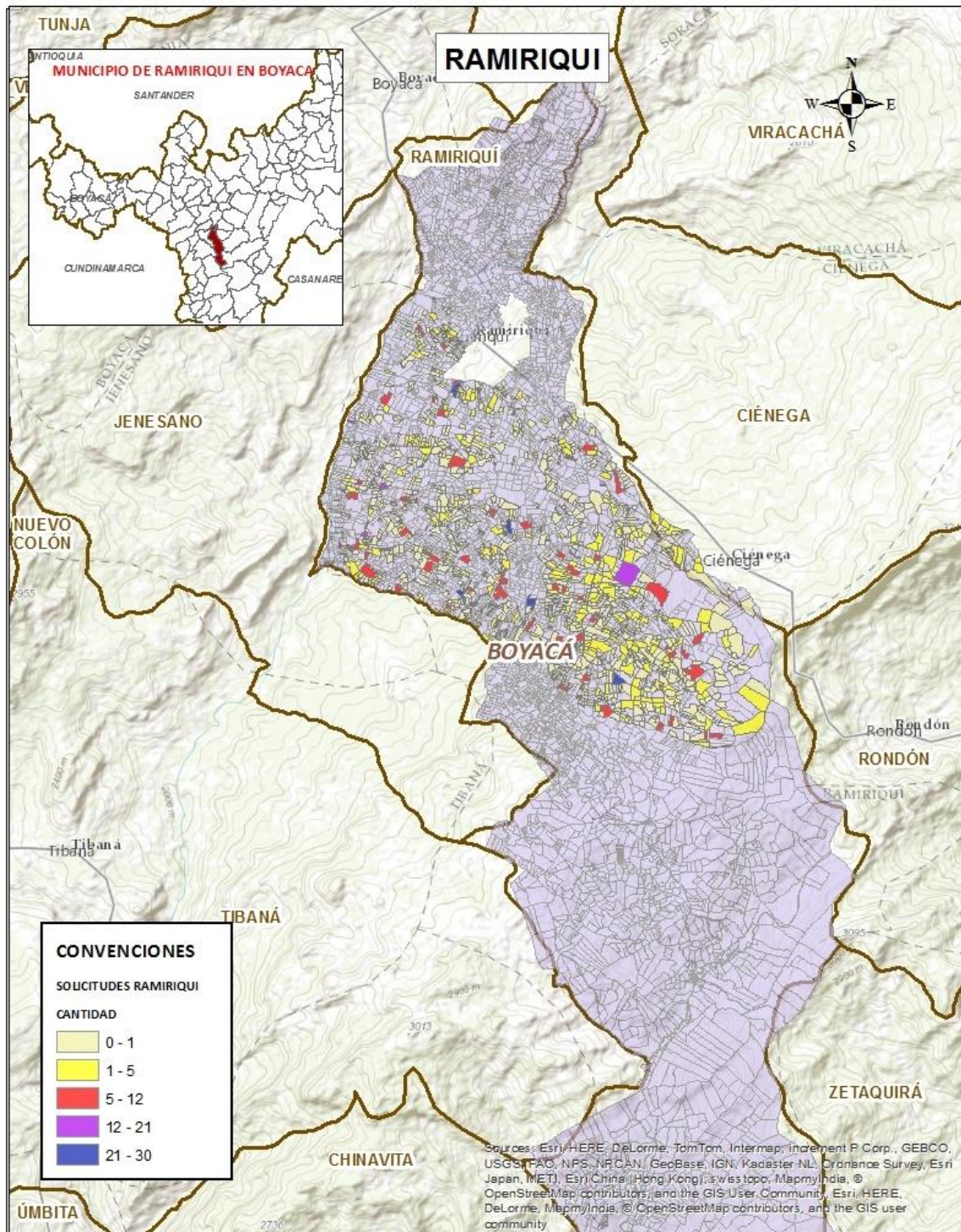
Ilustración 3, solicitudes por predios en Sáchica



Fuente: Programa de formalización MADR, 2014.

En el municipio de Ramiriquí, la relación entre predios y solicitudes es similar al caso de Sáchica y demás municipios del altiplano que se están trabajando en el Programa de Formalización; de la misma manera, las dos rutas de formalización se repiten ya que mayoritariamente se refieren a falsa tradición y sucesiones ilícitas. El mapa abajo muestra las solicitudes sobre los predios.

.Ilustración 4, solicitudes por predios en Ramiriquí



Fuente: Programa de Formalización, 2014.

Para el caso de Pitalito, el mayor productor de café del país, las cosas guardan similares características con respecto a predios inscritos, mejoras inscritas en catastro y el número de solicitudes recibidas en las jornadas de formalización; mientras en la base catastral se tienen 1.366 mejoras con 12,061 predios, se recibieron 3.206 solicitudes en apenas 1.031 predios, lo cual probablemente lleve a que el número de predios que se formalice sea bastante alto una vez se cubra toda la zona rural del municipio. Para este caso, se tiene una particularidad ya que buen número de predios son “ocupaciones” dentro de la Reserva Forestal Central, lo que entorpece el proceso ya que se tiene que resolver el impase con una sustracción de los terrenos. Para los tres municipios en estudio, la sucesión sobre Falsa tradición y las posesiones representan el mayor caso de informalidad.

La llamada Falsa Tradición es bastante grande en departamentos como Cundinamarca y Boyacá y aunque no se puede seguir registrando este tipo de títulos desde 1970, los predios que ya tenían esa condición mantienen el derecho y, por lo tanto, se siguen registrando ventas o sucesiones sobre dichos títulos; eso hace que siga aumentando el número de predios con esa condición.

Pero, se debe tener en cuenta que el Programa de Formalización se implementa en las zonas que no sufrieron desplazamiento o donde no se presentó de manera acentuada el conflicto bélico que ha azotado al país durante las últimas décadas.

Para las zonas en que se presentó el desplazamiento forzado, la informalidad de la tenencia de la tierra también está al frente. Para los que propiciaron los desplazamientos masivos o individuales, por medio del asesinato o la amenaza, era más seguro arrebatar la tierra a quienes no contaban con título de propiedad.

En aquellos municipios en que más se acentuó la violencia y el desplazamiento forzado, más de la mitad de la tierra arrebatada a los campesinos carecía de título y esa circunstancia hace más compleja la restitución de la tierra despojada. “El 61,1% de los predios abandonados o despojados necesitan ser formalizados a la

mayoría de las familias desplazadas, el 78,3 por ciento se declaró propietaria de la finca o parcela que tenía antes de su desplazamiento. De este porcentaje, solo el 21 por ciento cuenta con una escritura registrada y el 9% con una sin registrar”. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2010).

Como era de esperarse, la mayoría de la tierra usurpada estaba en la informalidad y eso dificulta la investigación para identificar los linderos a partir de la información de los solicitantes, ya que no se cuenta con cartografía catastral que sirva de referencia para determinar la real ubicación, cabida y linderos de los predios solicitados en restitución; un factor importante que complica las cosas es que muchos predios fueron adicionados a otros “englobes”, muchas veces con el respaldo de funcionarios de las entidades y así desapareció la evidencia.

No puede sorprender que la tierra usurpada y la adquirida por medio de la presión del adagio acuñado por los compradores armados de, “me vende o le compro a la viuda”, fuera mayoritariamente de predios informales; quienes detectan el poder armado o no, cuentan con la información necesariamente para conocer donde se puede adquirir tierra barata y sin mayores complicaciones.

En el mismo informe del Programa de Formalización, se plantea que “El 35 por ciento de las familias desplazadas inscritas en el RUPD no cuenta con un papel que acredite su tenencia y el 23 por ciento cuenta con documentos como promesas, contratos, entre otro”. Lo anterior muestra que de todas formas el problema central gira en torno a la alta informalidad de la propiedad rural en el país; no se puede hablar solo de concentración de la propiedad cuando se tiene por delante una informalidad inmensa por resolver.

Para entender a plenitud la importancia de formalizar la propiedad, es necesario analizar un poco las consecuencias que se generan de la informalidad de la propiedad para los campesinos, entre ellas las siguientes:

- Sin el título registrado, el propietario no tiene acceso a créditos bancarios que, aunque sean costosos, permiten mejorar la producción. Dichos propietarios no cuentan con soporte para respaldar su deuda.
- No cuenta con la posibilidad de recibir ninguna clase de subsidio del Estado por cuanto el título registrado es el primer requisito para ser tenido en cuenta.
- El predio nunca estará en el mercado formal ya que los compradores prefieren comprar tierras legalizadas.
- Su tierra aunque sea similar a la de los vecinos, siempre tendrá menos valor ya que los compradores pagan más cuando tienen la garantía de la propiedad.
- Los predios normalmente no son vinculados a proyectos productivos ni por parte del sector público ni del privado.
- La tierra es más apetecida por los usurpadores de predios, tanto por los contingentes armados ilegales, como por parte de los que andan a la cacería de tierra sin legalizar para adelantar procesos que les permiten arrebatarse la tierra a los campesinos.
- Cuando parte o la totalidad del predio sea afectado por cualquier obra pública, la negociación con el Estado o la empresa que adelanta la obra es engorrosa y con suma desventaja para el presunto propietario.
- Como dicen los campesinos de Ramiriquí en las jornadas de recepción de solicitudes, “cuando la tierra de verdad es de uno, parece que produce más”, tal vez sea la energía que genera la certeza de la propiedad o más bien, puede ser el ahínco con que se trabaja en esas condiciones.

La situación de informalidad fue la causa que soportó la expedición de la Ley 1561 de 2012, cuyo Objeto es “Promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el

despojo o abandono forzado de inmuebles.” Se entendió finalmente que si la gente no tiene la seguridad de la tenencia, ni se puede mejorar la situación social del sector rural ni se cuenta con la base para el blindaje inicial para evitar el despojo.

En la misma dirección, el programa de Formalización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) que implementa lo determinado en la citada Ley, tiene como Objetivo general, “Estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, y desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente.” MADR 2012. Este tiene que ser el fundamento para sentar las bases que lleven a resolver la grave problemática situación agraria en el país.

Como resultado de impacto del Programa, el documento de presentación define los siguientes aspectos:

1. Arraigar a la población, y propiciar el uso de las tierras en actividades rentables desde el punto de vista económico, social, ambiental y cultural.
2. Dar a las familias rurales un activo cierto que respalde el crédito destinado a la inversión de largo plazo y les permita el acceso a los instrumentos de desarrollo rural que ofrece el Estado.
3. Dificultar la usurpación, el desplazamiento forzado, el testaferrato y la violación de los derechos humanos.
4. Estimular el mercado y el alquiler de tierras, induciendo a un mejor uso y generando mayor movilidad laboral rural.
5. Mejorar la posición social y económica de las mujeres campesinas.”

Esos puntos conforman el objetivo último de la formalización, ya no se puede seguir pensando que formalizar es un fin, dado el cambio de rumbo y de visión sobre la situación agraria en Colombia, la formalización de la propiedad tiene que ser simplemente la base para mejorar la calidad de vida de la gente y

definitivamente enrutarse hacia el Desarrollo Humano de la población de las zonas rurales del país.

Ahora bien, si el objetivo central de los procesos de formalización de la propiedad y restitución de la tierra usurpada es mejorar la calidad de vida de la gente del campo, sin lugar a dudas que se debe pensar en el Desarrollo Humano Sostenible (DHS) como la única vía para salir de la postración; pero, se tiene que mirar la política que se está estructurando basada en Ordenamiento productivo y Ordenamiento social de la propiedad.

No es posible que el campo se desarrolle de un momento a otro si, como se mostró en las páginas anteriores, los problemas de tenencia en cuanto a informalidad y concentración se mantienen intactos desde hace más de cien años; como dice Fabio Sánchez analizando los factores que impidieron el desarrollo exportador del país durante el siglo XIX, “La estructura de los derechos de propiedad sobre la tierra a finales del siglo XIX en Colombia, es la clave para entender el porqué de su lánguido desarrollo exportador. Si las exportaciones per cápita colombianas ocupaban el penúltimo lugar en América Latina, superando solamente las de Haití, ello fue el resultado de la escasa transformación de los derechos de propiedad informales a formales en las zonas de frontera de la escasa actividad de titulación de baldíos a los productores directos de la tierra. Así, los productores o “colonos” al tener la expectativa de usurpación o expropiación de sus terrenos por parte de terratenientes más poderosos, mantuvieron bajos o nulos niveles de producción de exportables.” Sánchez, et al (2007).

Se puede afirmar sin temor a engaño que los predios informales que se tienen en la zona rural del país son muchos más que los indicados por las cifras oficiales, pues estas se toman o se deducen de las base de datos de catastro (mejoras) y del registro (Falsa Tradición inscrita); en ninguna de las entidades oficiales se cuenta con toda la información sobre los tipos de informalidad, ya que no se

capturan los datos y la única forma de conocer con exactitud el número de predios con esa condición es en campo, trabajando con la gente que convive con el problema.

5.2 Los conflictos en el uso de la tierra, traba para el desarrollo sostenible

Para avanzar hacia el desarrollo Humano Sostenible en la zona rural colombiana, se deben resolver otros aspectos adicionales a la informalidad y la alta concentración de la propiedad. La tierra por naturaleza tiene una capacidad de uso y ese uso natural está definido inicialmente por las condiciones naturales del terreno como relieve, agua y características físico químicas que favorecen o imposibilitan el crecimiento de determinadas plantas.

De acuerdo con esos criterios, el IGAC y CORPOICA, en su informe sobre Los Conflictos de uso del suelo en el país, publicado en 2002, clasifican los suelos según su vocación de uso como se mostró arriba en las Tablas No. 15 y 16, que muestran que existe una clara contradicción (conflicto de uso técnicamente hablando) entre la madre tierra y la explotación de la tierra en el país. La Tabla 24 presenta los porcentajes de área de la tierra según su vocación o capacidad de uso y lo que se está haciendo en la realidad a nivel de explotación de la tierra.

Tabla 24, Conflictos de uso del suelo

CAPACIDAD DE USO	%	USO ACTUAL	%
Forestal	58,6	Bosques	50,7
Agrícola y Silvoagrícola	21,9	Agrícola	3,7
Ganadería y silvopastoril	15,5	Ganadería	37,4
Otros	4,0	Otros	8,2
TOTALES	100		100

Fuente: Síntesis del autor con base IGAC – CORPOICA 2002

Lo más destacable, es la diferencia entre el suelo naturalmente apto para la agricultura (21,9%) y el escaso 3,7% que se estaba utilizando en la realidad; en el

mismo sentido, y ahí radica la desviación, la cantidad de tierra utilizada en ganadería altamente extensiva es más de dos veces lo que de verdad tiene como vocación ese uso. No hay que analizar demasiado para deducir el destino de los 18 millones de hectáreas que no se utilizan en agricultura.

El Uso actual denominado “Otros” en la Tabla, encarna un aspecto que se tiene que mirar con cuidado ya que mayoritariamente significa Minería, o sea las áreas dedicadas a la locomotora que destruye todo a su paso; como dice el PNUD “El auge de la minería se refleja en la dinámica de otorgamiento de licencias. Entre 2000 y noviembre de 2010 el Ministerio de Minas otorgó 7.264 títulos mineros y tramitó 17.479 solicitudes en toda la geografía nacional; mientras la superficie que se contrató rebasó las 5,8 millones de hectáreas, área superior a las extensiones dedicadas a la actividad agrícola del país.” PNUD (2011).

Es bueno pensar un poco en las grandes extensiones de tierra aptas para la agricultura o cualquier otro uso productivo que se dedican a la explotación minera a gran escala para que grandes empresas multinacionales extraigan y acumulen más riquezas; esta “locomotora”, como se concibe en el alto gobierno, tiene varias connotaciones que se contradicen con el desarrollo humano ya que, por un lado, se enriquece a unos pocos, se desperdicia la tierra que se debería utilizar en la producción de alimentos y, además, se destruye de manera tajante el medio ambiente por cuanto se conceden licencias parecidas a “patentes de corso” para destruir lo que se requiera, para extraer los materiales y, lo más lamentable, con normas que se acomodan a la necesidad empresarial.

No puede pretenderse que exista Desarrollo Humano Sostenible en el campo, mientras en las cercanías se contaminan las aguas y el aire; el debate entre desarrollo sostenible y medio ambiente es álgido y simplemente hace parte de un reflejo de la realidad mundial en que la ganancia voraz depreda y destruye el medio ambiente, porque el objetivo es la acumulación de hoy sin mirar el mañana; por ello vale recordar las palabras del ex ministro Manuel Rodríguez, “Es pura paja eso de que existe la minería ambientalmente sostenible. No la puede haber,

porque la minería es una actividad con un enorme impacto, más aún la de cielo abierto. Si uno va al Cerrejón, que hoy en día se propaga como una gran mina sostenible, sabe que el 20% de unos huecos que parecen cráteres lunares van a quedar abiertos para siempre y que no es posible retro llenarlos.” Rodríguez M. (2011).

Lo peor de todo es que no se trata de la minería ilegal tan vilipendiada, es de la supuestamente moderna y “sostenible” que practica la Drummond mientras sus vagones corren por el valle del Cesar lanzando polvillo de carbón por doquier, antes de esparcirlo en las playas del Rodadero. Pero la llamada locomotora minera del gobierno colombiano, que supuestamente es soporte para el Desarrollo sostenible en el país, “vulnera los derechos de la población rural cuando no se cumplen los procesos de consulta previa. La depredación de la riqueza natural puede transformarse rápidamente en regalías, como en el departamento del Cesar con el carbón, pero las opciones de desarrollo sostenible y humano no tendrán futuro en el corto plazo”. PNUD (2011).

Al preferir la minería sobre la producción agrícola, la destrucción de los recursos naturales, el desvío y contaminación de los ríos y cuerpos de agua van en detrimento de la mejora en la calidad de vida de los habitantes de los sectores rurales del país.

El problema no es que el Desarrollo Humano Sostenible no sea la salida, el problema consiste en que lo desvirtuaron al nacer, por cuanto quienes definen el Qué hacer, Cómo hacerlo y además lo Hacen, son los que detentan-ejercen el poder político y económico; la sustentación económica y ambiental es suficiente y acertada, la deficiencia está en la implementación de los criterios y el objetivo que se persigue; es que no se puede poner a los ratones a cuidar el queso, porque se engordan. Otro ejemplo, lo que pasa con la formalización de la tierra en Colombia, por un lado, la norma determina que “Las islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional sólo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones

y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del INCORA.” Ley 160 (1994) y remata con “Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar” pero, para apoyar la *locomotora minera* que es el soporte básico de “nuestro desarrollo sostenible”, de un plumazo sin mayores remordimientos se le titula a la Drummond una licencia Global (Resolución número (414) 11 de marzo de 2008 **“POR LA CUAL SE OTORGA UNA LICENCIA AMBIENTAL GLOBAL”** para explotar el carbón en el Cesar, eliminando las sabanas comunales y los playones milenarios del río Guatapurí que eran utilizados de manera solidaria por los campesinos de la zona.

Como se puede concluir a partir de las cifras aportadas por los estudios desarrollados por las entidades oficiales, los conflictos de uso son de gran magnitud y los terrenos dedicados a la ganadería son la principal causa del conflicto que tiene, por otro lado, una implicación mayor, se dedican a ganadería extensiva de tal manera que en muchos casos se convierten en grandes extensiones sin explotación pero que significan riqueza y poder para los grandes propietarios.

Ante los resultados del informe sobre Conflictos de uso de la tierra, el investigador Absalón Machado sentenció claramente “Colombia tiene una estructura productiva con un uso irracional del suelo que se conjuga con su estructura predial inequitativa para constituir una estructura agraria trunca, ineficiente y fuente de permanentes conflictos. El país está subutilizando la tierra agrícola en sus $\frac{3}{4}$ partes, mientras sobre utiliza en ganadería más del 100% de los suelos.” Machado (2010). Para completar el cuadro de la desproporción, plantea Acción Social basada en el estudio publicado por el IGAC que, “de las 38 millones de hectáreas que actualmente están destinadas a la ganadería, sólo 19.3 millones tienen vocación ganadera. Sólo 5 millones de hectáreas son de pastos mejorados, y el esquema productivo vigente en este subsector se caracteriza por un uso extensivo de la tierra, tecnológicamente atrasado y con un consumo significativo de los

incentivos que tiene el sector, especialmente crédito e Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). El buen manejo de potreros y de las técnicas de nutrición y sanidad animal son la clave para mejorar la alimentación natural, que es una ventaja competitiva de la ganadería colombiana.” Acción Social UE (2011).

Ahora bien, vale la pena puntualizar algunos aspectos sobre la “locomotora agropecuaria”, que en últimas tiene un significado muy claro, como es la acumulación de tierra para agroindustria, que no estará destinada a producir alimentos para las personas sino para producir productos que sirvan para exportar alimentos para las máquinas, que internacionalmente tienen la mejor acogida ante la necesidad de energía que aumenta cada día. Es decir, se le apuesta oficialmente a la creación de grandes empresas en el sector rural pero sin contar con los campesinos; con eso, se estará acentuando la crisis y se va finalizando como se comenzó la investigación: “Colombia campesinos sin tierra y tierra sin campesinos”.

A pesar de todo, los productores del campo, con o sin título registrado, con tierra formalizada o sin formalizar, logran que “El 90% del área sembrada se dedica a los productos que componen la canasta básica alimentaria de la población colombiana. El cultivo que más superficie ocupa en la agricultura colombiana sigue siendo el café (18% del área total).

- El maíz es el segundo cultivo de mayor extensión (13%), seguido por el arroz (10%) y el plátano (9.3%), la caña (8.8%), la palma africana (7.8%) y los frutales (5%). Estos seis productos básicos representan casi el 55 % del área sembrada total.” Acción Social UE (2011)

Para ser más justos en el análisis sobre el aporte de los campesinos al país, se puede tomar este párrafo del mismo informe oficial, “Los pequeños productores juegan un rol predominante en la agricultura; los hogares de la economía campesina: (i) constituyen el 12% de los hogares de Colombia; (ii) representan la

mayoría de los hogares en el sector agrícola; (iii) conforman el 90% de la mano de obra agrícola: (iv) cosechan la mitad de área sembrada en cultivos; y (v) tienen considerables partes de la ganadería - entre 12 y 40%-. Sin embargo la mayoría de los hogares rurales (65%) viven en condiciones de pobreza o en pobreza extrema (33%). Además, registran una alta informalidad en la posesión de sus predios y es limitado el acceso a fuentes de crédito y tecnología.” Acción Social UE (2011).

Cada año, se incrementa la cantidad de tierra que se dedica a los cultivos para la producción de insumos energéticos y eso hace que los campesinos se vayan convirtiendo en jornaleros y abandonen la producción de alimentos; por otro lado, actividades como la minería y la acumulación de tierras en poder de empresas extranjeras, llevan a que los campesinos dejen de ser productores y tengan cada vez menos posibilidades de acceso a la tierra.

En el informe “Divide y comprarás” citado anteriormente, se puntualiza con precisión lo que está ocurriendo y parece va en aumento con respecto a la acumulación de tierras para producción de agro combustibles por parte de empresas extranjeras, “La legislación colombiana establece límites a la compra de tierras que hayan sido anteriormente adjudicadas por el Estado en procesos de reforma agraria, con el fin de evitar su concentración y preservar su función social. Sin embargo, entre 2010 y 2012 la empresa Cargill – la mayor comercializadora de materias primas agrícolas del mundo – adquirió 52.576 hectáreas en la Altillanura a través de 36 sociedades creadas con ese fin. OXFAM (2013).

Pero Cargill no es la única en estar acumulando tierras en la altillanura para dedicarla a producir alimento para las máquinas, no se pueden olvidar los debates en el Congreso de la República sobre el tema que se ha ido diluyendo y que mostró como empresas como Riopaila Castilla, Mónica (Brasil), Poligrow (Italia España) y Forest First Company (Estados Unidos), han estado adquiriendo tierras por encima de lo definido en la Ley sin muchas trabas y dentro de la misma zona

del Vichada. Todo eso ocurre en una zona en la cual el desplazamiento forzado se incrementó año tras año entre 2003 y 2008 como se muestra en la Tabla 25 generada por una fuente oficial.

Tabla 25, Desplazamiento forzado en el Vichada 2003 - 2008

AÑOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008
VICHADA	321	707	1001	1465	2672	2442

Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH 2009

Las cosas son tan graves, que la FAO en un documento de trabajo fechado en el 2011, puntualiza con respecto a la situación de Colombia que “En este caso se destacan los procesos de concentración y de extranjerización de tierras destinadas a la producción de materias primas para la elaboración de biocombustibles. Especialmente, se trata de la palma africana (concentrada en 4 empresas con 22.000 ha c/u), remolacha, caña de azúcar (predios entre 3.000 y 11.000 ha) y yuca.....Las principales transacciones sobre tierras se realizan por parte de grandes grupos económicos del país y recientemente por empresas extranjeras favorecidas por políticas que incentivan la inversión extranjera, estímulos e incentivos a las plantaciones a gran escala y reformas a la legislación agraria para levantar las restricciones a la compra de grandes extensiones de tierras, principalmente en la región de la Altillanura orinoquense” Gómez-OEA (2011).

Como datos para los análisis de lo que ocurre en la Orinoquia colombiana, según la Unidad de Restitución, en el Vichada se han recibido a enero de 2015, 646 solicitudes de restitución de los cuales, 544 pertenecen a predios informales; extraña tanta coincidencia entre informalidad despojada y tierras acumuladas en la altillanura

Los datos sobre la adquisición de predios, mayoritariamente antiguos baldíos, por parte de empresas agroindustriales en la altillanura, con la acumulación de muchas UAF en contra de lo definido por la Ley 160 de 1994, que fueron

divulgados por la Contraloría General de la República en su informe de 2014 sobre “Actuación especial sobre la acumulación irregular de baldíos en la altillanura Colombiana”, son dicientes, claros y muy cuidadosos. En la Tabla 26, se presenta un acumulado sobre las hectáreas acaparadas por las principales empresas.

Tabla 26, Acumulación de tierras en la altillanura del Vichada

EMPRESA	PREDIOS	AREA Has
Monica	10	21,886
Cargill	39	52,575
Rio Paila Castilla	43	42,000
Grupo Luis C Sarmiento A.	17	14,710
Helm Trust SA	3	16,350
Timberland Holding Limited	12	13,254
Sociedad Agroindustria Guarrojo SA	10	8,330

Fuente: Síntesis del autor con base en el informe de la CGR 2014

Es claro que las multinacionales andan en una carrera desaforada por adquirir tierras en los llamados países en vías de desarrollo, no solo lo hacen en Latinoamérica sino que, en Asia y África están acumulando tierra para dedicar a cultivos de alimentos para máquinas; el problema es que se debería pensar en dedicar esos grandes terrenos en agricultura y dándole a los campesinos las mismas posibilidades de subsidios y beneficios que se le dan a las grandes empresas.

Es posible que se pueda plantear que de todas formas las empresas que están desarrollando los proyectos agroindustriales generan un buen número de empleos que serán ocupados por los pobladores de la zona, pero ello significa que se contratará a campesinos que se quedan sin tierra y se convierten en jornaleros, en un país que no se destaca precisamente por los mejores salarios ni las mejores condiciones laborales sobretodo en la zona rural. Entonces, ¿cómo pensar que

ese nuevo tipo de desarrollo económico, les mejorará sustancialmente su calidad de vida?, no existen muchos argumentos creíbles a favor.

5.3 Trabajo de campo: entrevistas con expertos

La situación de la tenencia de la tierra en el sector rural colombiano siempre se ha tomado como causa fundamental del conflicto armado y se convirtió en el primer punto de negociación de las rondas de la Habana en el marco del proceso de paz. En un país agrícola, el campo debería tener más importancia de la que se le ha dado tradicionalmente en Colombia y uno de los primeros puntos a resolver es el de la informalidad de la tenencia de la tierra.

En desarrollo del programa de formalización de la propiedad rural del Ministerio de agricultura y desarrollo rural, se están adelantando actividades en 30 municipios con la participación de empresas privadas bajo la coordinación técnica, jurídica y social de expertos contratados por el ministerio; para hacer un análisis sobre algunos aspectos claves de la situación, se efectuaron entrevistas a 12 de los mencionados expertos en diferentes municipios.

Las preguntas formuladas se seleccionaron para indagar a profundidad sobre temas jurídicos, técnicos y sociales que muestren la realidad encontrada en terreno.

Las entrevistas se hicieron por escrito, enviando a cada especialista el cuestionario por internet y ya diligenciadas fueron recibidas por el mismo medio; teniendo en cuenta que todos los entrevistados forman parte de los Grupos Técnicos de Formalización (GTF) del Ministerio de Agricultura en alguno de los municipios en que se está interviniendo o en la Unidad Coordinadora Nacional, simplemente se les explicó el objetivo de la investigación y se esperó su respuesta.

5.3.1 Análisis de las entrevistas

Los especialistas se clasifican en dos grupos, de acuerdo con la experticia particular de cada uno y con base en el papel que desempeñan en el desarrollo del programa, tanto vinculados directamente por el ministerio, como con empresas privadas encargadas de desarrollar las actividades de campo o de procedimientos legales.

De acuerdo con los aspectos fundamentales que se buscaba profundizar con las preguntas y las respuestas dadas por los especialistas entrevistados, se identificaron las siguientes categorías que se utilizaron para el análisis y las conclusiones que se presentan en la Tabla 27:

Tabla 27, Categorías y codificación

CATEGORIA	CODIGO	SUB CATEORIA	CODIGO
Causas de la informalidad	1	Ignorancia del campesinado	1.1
		Procesos engorrosos y costosos	1.2
		Falta de oferta del Estado	1.3
		Restricción por ley ambiental	1.4
Tipo de informalidad	2	Posesión	2.1
		Sucesión	2.2
		Falsa tradición	2.3
		Ocupación	2.4
Ventajas de la formalidad de la tenencia de la tierra	3	Acceso a crédito	3.1
		Recepción de subsidio del gobierno	3.2
		Mejor precio de venta	3.3
		Mayo seguridad de propiedad	3.4
Acciones del Estado después de la formalización	4	Construcción de vías	4.1
		Servicios públicos	4.2
		Créditos y mercados	4.3

5.5												
6	46	70		50	48		50	45	30	56	50	

Las frecuencias para cada una de las respuestas se presentan en la tabla 29 abajo.

Tabla 29, Frecuencias de las respuestas de los entrevistados

CATEGORIA	SUB CATEGORIA	FRECUENCIA
Causas de la informalidad	Ignorancia del campesinado	9
	Procesos engorrosos y costosos	9
	Falta de oferta del Estado	4
	Restricción por ley ambiental	7
Tipo de informalidad	Posesión	6
	Sucesión	3
	Falsa tradición	7
	Ocupación	4
Ventajas de la formalidad de la tenencia de la tierra	Acceso a crédito	10
	Recepción de subsidio del gobierno	9
	Mejor precio de venta	9
	Mayo seguridad de propiedad	9
Acciones del Estado después de la formalización	Construcción de vías	11
	Servicios públicos	12
	Créditos y mercados	9
Área de predios solicitados (hectáreas)	0 – 2	8
	2,1 – 5	2
	2,1 – 10	
	10,1 – 30	2
	Más de 30	

Las causas de la informalidad en el sector rural colombiano, de acuerdo con las respuestas dadas por los entrevistados, se debe mayoritariamente a ignorancia de los campesinos, lo engorroso y costoso de los procesos y a las restricciones de las leyes ambientales. Como se ve, dos de los aspectos fundamentales dependen del Estado ya que se dificultan los procesos desde el punto de vista de procedimientos legales y, además, las normas impiden la formalización de la pequeña propiedad.

Al leer las respuestas, se ratifica en terreno lo que se encuentra al analizar la relación entre las normas de protección ambiental que arrancan con la Ley 2 de 1959, que intentan proteger zonas que han sido cultivadas durante docenas de años por campesinos de manera tradicional, pacífica y de manera continua.

Las respuestas fortalecen los aspectos fundamentales planteados en esta investigación y aclaran algunos puntos que se deben acentuar en esta etapa de pos conflicto en que entra el país y que tiene como uno de sus aspectos centrales la formalización de la propiedad rural.

Una de las respuestas que brinda claridad sobre la problemática de la formalización en el país, generada por las normas de protección ambiental, la dio el entrevistado No 6 al contestar la pregunta 3; cuando afirmó “Otro punto importante que es básico para formalización es que la etapa de sustraer áreas de las Zonas de Reserva (Ley 2 de 1959) es dispendiosa y demorada, así que se tiene que identificar los predios afectados y proceder de inmediato a adelantar la solicitud respectiva. Pero además, existen muchas normas nacionales y regionales que determinan las zonas de protección sin un análisis técnico que además involucre los aspectos socio económicos para facilitar la formalización; no se puede desconocer el choque que existe entre las normas de protección ambiental y las que permiten o garantizan el acceso a la tierra rural.”

El otro aspecto importante que mantiene la informalidad en la tenencia de la tierra es el poco conocimiento de los procesos que se deben seguir para alcanzar la formalización de la propiedad de parte de los campesinos y la lentitud de la entidad encargada de estas actividades. A lo anterior, se suma que los costos son elevados.

Las respuestas dadas por los expertos a los que se les formuló la misma pregunta giran, con diferentes matices, en torno a las mismas causales, eso lleva a plantear que la problemática tiene dos componentes que se deben trabajar para eliminar la

informalidad y evitar que se vuelva a presentar: por un lado, llevar el programa de formalización a la gente y ayudarles a resolver la situación, y por el otro, adelantar campañas de concientización sobre la importancia para todos de la legalización de la tierra pero, facilitando el proceso en las entidades competentes.

Por otro lado, las falencias del Estado para garantizar el acceso de los campesinos a la tierra parten de las definiciones de ley y las intenciones de proteger terrenos que ya no tienen nada que proteger; las cosas se deben mirar en gran medida como una falta del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, pero también como una falla a la hora de determinar zonas geográficas sin un rigor científico mínimo.

La respuesta complementaria a la dada por los expertos, fue la aportada por la Líder Técnico nacional de la Unidad Coordinadora del Programa (entrevistado No 5), cuando afirma al hablar sobre los objetivos del programa, el objetivo general es “Estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, y desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente.”

Los Objetivos específicos

1. Modernizar el proceso de formalización de la propiedad (adjudicación de las tierras baldías y saneamiento de la propiedad privada).
2. Diseñar y ejecutar campañas masivas de formalización, en coordinación con las entidades nacionales y territoriales competentes.
3. Fomentar la cultura de formalización de los derechos de propiedad y del registro de títulos de propiedad.”

Con respecto a la relación entre la informalidad y la normativa ambiental, en la entrevistada No 6, una especialista ambiental planteó unos aspectos que el país debe atacar de manera coherente para solventar el problema; a la pregunta ¿Desde una perspectiva social, qué tanta relación existe entre la informalidad de la tenencia de la tierra y la normatividad ambiental?, su respuesta fue muy clara:

“Hay un choque entre la normativa ambiental y la saneamiento de la propiedad en el país que entorpece los procesos, se debe partir de la Ley 2 del 59 que definió Zonas de Reserva con el ánimo de proteger los recursos pero sin tener en cuenta el desarrollo futuro ni las condiciones particulares de ese momento. Se delimitaron áreas que estaban pobladas desde mucho tiempo atrás y otras cultivadas también desde varias décadas atrás; aunque se dejó la posibilidad de aprobar la sustracción de terrenos con perspectivas de explotación agrícola, esto ha sido un proceso complejo de cumplir y esa es una causa de la no titulación de baldíos de parte del INCODER en terrenos dentro de las Reservas, a pesar de que las tierras están cultivadas y de la misma manera ha sido un escollo para la formalización en los programas específicos”.

A la ambientalista con experiencia en gestión predial, se le preguntó ¿Para el caso de la formalización de los predios rurales en implementación de la Ley 1561 de 2012, se definieron todas las restricciones que se deben aplicar, ¿considera usted importante que se apliquen esas medidas? La pregunta es fundamental para el análisis de lo que significan las restricciones definidas en las normas del país y su choque con los procesos de formalización de la propiedad rural. La respuesta, es un reflejo de que se encuentra en el campo y de los cuellos de botella que se deben resolver para hacer más operativo el proceso, “No es importante, es obligatorio pero teniendo en cuenta que se debe hacer un estudio previo de las condiciones de la zona con respecto a las restricciones y además que se formalice sensibilizando a los solicitantes y además dejando por escrito claramente qué obligación debe respetar la persona. Por supuesto, que no se trata solo de sensibilizar, además, se tiene que vigilar el cumplimiento de las normas no sea que nos pase lo de la franja de protección de las vías que, a pesar que son del Estado, la cerca de los predios llega hasta el borde de la carretera, el propietario paga impuesto predial por toda la tierra y cuando se va a ampliar la vía, se le debe pagar la zona de afectación”.

Otro punto importante, básico para formalización, es que la etapa de sustraer áreas de las Zonas de Reserva (Ley 2 de 1959) es dispendiosa y demorada, así

que se tiene que identificar los predios afectados y proceder de inmediato a adelantar la solicitud respectiva.”

Las respuestas a la pregunta sobre “Ventajas de la formalidad de la tenencia de la tierra”, muestran una coincidencia en torno a las cuatro opciones formuladas por los entrevistados en relación con las bondades que traerá a los campesinos el contar con un título registrado y con todas las de la ley. Hablar de créditos y subsidios para campesinos pobres es un aspecto fundamental para el desarrollo humano y la mejora de la calidad de vida de la gente del campo; las respuestas sobre la seguridad de la tenencia y el mejor precio de venta, muestran otra base menos explorada ya que la inseguridad de la tenencia se hizo visible en el país en medio del conflicto armado, por cuanto los datos oficiales muestran que más del 60% de los predios arrebatados a los campesinos, eran informales.

Los resultados esperados y que se han venido afianzando en el campo en el trajinar diario con los solicitantes, muestran las bondades que tiene el proceso para la gente y, sobre todo, lo que se persigue resolver; ante la pregunta de las ventajas que brinda al propietario de un predio la formalización de la propiedad, el entrevistado No 3 dio una respuesta contundente que en lo fundamental es compartida por los demás expertos, “Quien tiene el título de propiedad, puede solicitar crédito bancario con ese respaldo, pero en esas zonas de pequeñas propiedades son más importantes aspectos tales como los proyectos productivos financiados por la administración y los subsidios que están en aumento; esas cosas están moviendo también a los campesinos a tratar de buscar la formalización de sus tierras y, por eso, el Programa de formalización tiene tanta acogida. Por otro lado, la experiencia de lo ocurrido con el desplazamiento de pequeños propietarios a quienes se les despojó de sus tierras, es un factor importante ya que la gente entendió que tener el título tiene una gran ventaja por cuanto les protege en gran medida su propiedad.”

Otro punto importante es que los compradores de tierra siempre prefieren un predio con escritura registrada con toda su documentación en regla y eso garantiza siempre un mejor precio y facilidad en la negociación.

Para la gente, existe la claridad de los beneficios que recibirán, pero la formalización no es el objetivo final del proceso, esos resultados serán simplemente la base para iniciar la mejora en la calidad de vida de la gente y llevarlos al verdadero Desarrollo Humano Sostenible, que tiene que ser el propósito a conseguir como cimiento para una paz verdadera.

Una pregunta que arrojó respuestas similares de los entrevistados fue la de ¿Además de la formalización de la propiedad, qué otra medida oficial considera importante para garantizar una mejora sustancial en la calidad de vida de los propietarios?

El entrevistado No 3, contestó: “Eso es fundamental ya que, si bien el título es la mejor garantía de seguridad para la gente, se requiere que se les pueda brindar una facilidad para vender sus productos porque muchas veces son más baratos que el pasaje y el transporte de los mismos a las poblaciones y, por otro lado, los comerciantes ofrecen precios muy bajos para comprarlos”.

Las respuestas a las preguntas sobre ventajas de la formalidad de la tenencia y las acciones esperadas de parte del Estado, muestran una congruencia total entre lo que se espera obtener en primera instancia y las obligaciones que tendría el Estado para lograr el bienestar de los nuevos propietarios.

El punto es que si el país está pensando en Desarrollo Humano Sostenible y en post conflicto, no puede dejar las cosas en que se les resuelve el lío de la informalidad a la gente y los habilita para que paguen impuesto predial, el proceso es la base para lo que viene, pero se tiene que dotar de mejores condiciones de vida a la gente. No basta con que la administración municipal ya pueda invertir parte de sus muy pocos recursos en las veredas que se han formalizado, se trata de que el gobierno nacional estructure y aplique una verdadera política de desarrollo rural basada en el ordenamiento social de la propiedad, el ordenamiento productivo y en garantizar servicios públicos, salud, educación y transporte a la gente del campo.

La solución entonces está clara en lo que se está haciendo, pero el esfuerzo es inmenso por el número tan alto de predios en situación de informalidad en el país, los recursos económicos que se requieren son bastante altos pero, bien vale la pena el intento como pilar del post conflicto y el Desarrollo Humano de la gente del campo.

Aunque no parece tener mucha importancia, la respuesta dada a la pregunta sobre las áreas solicitadas en formalización merece un análisis de profundidad, ya que mayoritariamente son microfundíos que permiten la subsistencia a los campesinos; para la mayoría de los casos, los predios tienen menos de 2 hectáreas y un buen número está por debajo de las áreas mínimas permitidas para segregación en los POT/PBOT/EOT que impiden la formalización. Teniendo en cuenta que muchos campesinos presentan más de una solicitud para que se les formalice microfundios, bien vale la pena pensar en un proceso de consolidación de la tierra, que lleve a que el Estado pueda adelantar un proceso de intercambio de tierra entre campesinos que permita agregar pequeñas parcelas para consolidar predios más rentables y productivos.

5.4 Formalización de la Propiedad Rural: casos de Sáchica y Ramiriquí en el departamento de Boyacá

La informalidad de la propiedad rural en el país presenta diferentes modalidades según la historia de explotación del predio, además las condiciones sociales de cada región caracterizan en gran medida la situación de informalidad.

Departamentos como Boyacá, en el que no se presentó un proceso de gran violencia en las dos últimas décadas como en gran parte del país, cuentan con una gran informalidad pero con la variante que en la gran mayoría se clasifica como de “falsa tradición”, o sucesiones ilíquidas sobre predios de falsa tradición; es de los pocos casos en que veredas completas están en situación de informalidad de la tenencia.

En desarrollo de la Ley 1561 de 2012, que establece un procedimiento verbal para formalizar la pequeña propiedad en el país, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Programa de Formalización de la Propiedad Rural; en la actualidad el programa se está adelantando en 27 municipios que se definieron como pilotos. Naturalmente que las actividades han tenido una gran acogida entre los campesinos que ven, al menos, la posibilidad de obtener el título de la tierra que han trabajado por muchos años.

Como se mencionó más arriba, como resultado de impacto del Programa, el documento de presentación define los siguientes aspectos:

1. Arraigar a la población, y propiciar el uso de las tierras en actividades rentables desde el punto de vista económico, social, ambiental y cultural.
2. Dar a las familias rurales un activo cierto que respalde el crédito destinado a la inversión de largo plazo y les permita el acceso a los instrumentos de desarrollo rural que ofrece el Estado.
3. Dificultar la usurpación, el desplazamiento forzado, el testaferrato y la violación de los derechos humanos.
4. Estimular el mercado y el alquiler de tierras, induciendo a un mejor uso y generando mayor movilidad laboral rural.
5. Mejorar la posición social y económica de las mujeres campesinas.”

Son objetivos claros que apuntan a una mejora en la calidad de vida de la gente del campo, esos resultados se deberían convertir en la base para que el país se dirija al Desarrollo Humano en serio, pero acompañado de políticas de fondo que estén sincronizadas y apunten a garantizar servicios públicos, salud, educación, transporte y un mercado para los productos que genere el trabajo de la gente, entre otras.

Para extraer algunas conclusiones entorno a lo que se está haciendo para eliminar la informalidad de la tenencia de la tierra en el país, se efectuaron entrevistas a

profundidad a algunos especialistas vinculados a los trabajos sociales, técnicos y jurídicos del programa y a actividades ambientales en zonas de gran informalidad.

De acuerdo con las dos únicas fuentes de información oficiales que se tienen sobre el tema de la tenencia de la tierra en el país, tanto la base catastral como la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), se encuentra que de los casi 4 millones de predios rurales con que cuenta Colombia en manos privadas (se excluyen los resguardos indígenas, títulos colectivos y reservas forestales), aproximadamente el cincuenta por ciento están en la informalidad.

En la sustentación de motivos de la Ley 1561 de 2012, el entonces ministro de Agricultura dijo que, “El 48% de los 3’718,000 predios rurales inscritos en el catastro nacional no tienen títulos registrados.”; ese punto de partida muestra que casi dos millones de predios están en la informalidad en la zona rural. Por diferentes motivos, la informalidad no se encuentra inscrita en su totalidad en la base catastral, solo se almacena información alfanumérica parcial de los poseedores pero, ante la carencia de recursos, el IGAC solo visita una muestra de predios en los procesos de actualización catastral, así que muchas posesiones no están inscritas.

La realidad de la situación solo se encuentra en el terreno, como caso de estudio, se tomaron para esta investigación los desarrollos del programa de formalización en los municipios de Ramiriquí y Sáchica en el departamento de Boyacá. Los resultados encontrados en las primeras etapas muestran cifras diferentes que dan una idea de lo que pasa en los campos del país.

Como se muestra en la tabla 30, el número de solicitudes de predios para formalizar en los municipios objeto de estudio, están muy por encima de los datos que aparecen registrados y la base catastral. Es claro que el número de predios en informalidad en el país es mucho mayor de lo que se dice con base en las cifras oficiales (que por lo demás, son las únicas que existen):

Tabla 30, Predios, mejoras y solicitudes de formalización

MUNICIPIO	PREDIOS CATASTRO	MEJORAS	SOLICITDES FORMALIZACIÓN	PREDIOS CON SOLICITUDES
Ramiriquí	8.260	210	2.755	643
Sáchica	1.186	163	921	245

Fuente, Programa de Formalización de la Propiedad Rural.

La pregunta sobre cuántos predios están en la informalidad en Colombia seguirá sin una respuesta contundente por un buen tiempo, debido a que la información existente es muy precaria; la tabla No 30 muestra los resultados de los Municipios de Ramiriquí y Sáchica que son claro reflejo de la situación.

Al iniciar el proceso de análisis en oficina partiendo de los predios que aparecen inscritos como mejoras en la base catastral y los que estaban registrados en condición jurídica de falsa tradición en la Oficina de registros Públicos (ORIP), los datos eran un buen indicio (el mejor de las fuentes oficiales, por lo demás el único), pero con las jornadas de sensibilización y el intenso trabajo inicial de los gestores sociales, comenzaron a mostrar una realidad bastante diferente y halagüeña porque ratifica la idea de la investigación según la cual la informalidad es muy superior a lo que siempre se ha hablado.

El entusiasmo de las autoridades locales al comprender que se estaba planificando y organizando las cosas con base en el conocimiento del territorio y desde el territorio mismo, con la participación de la población afectada (o más bien beneficiada), fue una lección aprendida para los dos Grupos Técnicos de Formalización.

El hecho que se recibiera un número tan elevado de solicitudes que afectan a una cantidad tan pequeña de predios en ambos municipios, fue el primer indicio que confirmaba un palpito: la informalidad en el país está muy por encima de los casi dos millones de predios con los que siempre se trabaja.

Al mirar la tabla No 30, aparecían (año 2012) en Monquirá 8.260 predios rurales inscritos en la Base Nacional de Catastro, sobre esos predios se encontraban 210 mejoras; de la ORIP, después de 18 meses de labores en el campo, se están procesando 2.755 solicitudes de formalización que están sobre 643 predios. Para muchos municipios del altiplano que han estado en condiciones de tranquilidad social en las últimas décadas, los procesos de despojo de tierras no se dieron y , por el contrario, los predios en calidad de falsa tradición son bastante elevados siendo el 70% de las solicitudes, con eso se muestra que la estabilidad en la tenencia ha permanecido en calma.

Debido a que la informalidad principalmente se da en falsa tradición y sucesiones ilícitas (muchas sobre falsa tradición) de vieja data, los procesos de mediación han sido poco recurrentes y los acuerdos entre vecinos no son necesarios por la situación social de paz que se vive en la zona.

La necesidad de los campesinos (que como se dice ahora, es una especie en extinción) para obtener su título debido a que entienden la importancia que tiene, se expresa en la gran acogida que ha tenido el programa con la modalidad de hacer presencia estatal para resolver el problema que ha estado abandonado durante muchas décadas.

La situación del plácido municipio de Sáchica parece calcada del anterior, los datos de partida mostraban una situación importante de resolver pero que se quedó corta (como se suponía) al adentrarse en el trabajo de campo. En la base Nacional de Catastro se tenían inscritos 1.186 predios y 163 mejoras como se muestra en la tabla No 30, con el desarrollo de las actividades de socialización y las jornadas de recepción de solicitudes en la “fuente” o sea, en las veredas mismas, aparecieron los datos reales.

Se han recibido 921 solicitudes de formalización que afectan 245 predios catastrales: de nuevo, la presencia de sucesiones ilíquidas y falsa tradición es notoria. La cantidad de solicitudes ratifica lo que siempre se ha dicho al analizar los datos, la falta de cultura sobre resolver los problemas de la tenencia de parte de los “propietarios” que hacen transacciones y reparten herencias que nunca se formalizan y la ausencia del Estado en cumplir el deber, son la causa principal de la informalidad de la propiedad rural en el país.

CAPITULO VI

6. CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA SITUACIÓN AGRARIA, BASE PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

La cuestión agraria en Colombia ha sido tema de múltiples estudios y se ha debatido permanentemente, los intentos de mejorar las cosas han formado parte de muchos Planes de Gobierno y en todos se ha delineado alguna política a implementar para alcanzar algún grado de desarrollo rural, pero se ha mirado la situación superficialmente y sin hacer un análisis a partir de la realidad del campo; por eso, las soluciones han sido paliativos que se han quedado en subsidios y el desarrollo de proyectos asistencialistas que, si bien han ayudado a subsistir al campesinado, no le han sentado las bases para una mejora sustancial en la calidad de vida.

6.1 Bases para el Desarrollo Humano Rural en el país

Las cosas están a la luz pública y ya se tiene conciencia del problema, pero la solución se sigue planteando a medias; en un informe de Acción Social, se recalca que “A pesar de la estrecha relación entre la problemática rural y agraria y los grandes conflictos sociales y políticos que ha sufrido el país durante el último medio siglo, los temas del desarrollo rural y de la tierra (acceso, tenencia, distribución, uso) no han tenido un papel significativo en las agendas políticas de los gobiernos de las últimas décadas.” Acción Social (2011).

Lo anterior, es contundente proviniendo de una fuente oficial de buena credibilidad, pero las cosas se mantienen en el statu quo; en el párrafo anterior está la esencia del problema pero también se encierra la solución: la causa radica en que no se tiene garantizado el acceso a la tierra al campesino (alto número de propiedad informal), alta concentración de la propiedad y demasiado conflicto en el uso del suelo. A esos aspectos se les deben añadir los muy pocos servicios

públicos en el campo (siempre se aduce que no se puede por que la tierra no está formalizada) y la escasa infraestructura física.

La situación agraria que se tiene en el país, desde siempre, ha generado una enorme desigualdad social y de calidad de vida, no solo con respecto a los centros urbanos sino también entre los grandes propietarios y la mayoritaria población pobre del campo; para el lamentable caso colombiano, las cosas se pueden resumir en campesinos sin tierra, campesinos sin títulos de propiedad, viviendas sin servicios públicos y carencia de infraestructura, el panorama es desolador y se ajusta perfectamente a lo planteado por el PNUD en el informe sobre Desarrollo Humano del 2010, “Existe una fuerte relación negativa entre desigualdad y desarrollo humano” .

El caso colombiano es patético ya que la concentración de la propiedad es enorme y la informalidad de la tenencia en la zona rural es de gran proporción, y esos dos aspectos son la base para la gran desigualdad que se encuentra; lo anterior se debe conjugar con la carencia de servicios públicos y de infraestructura que conforman el cuadro del campo en el país.

Usando posturas optimistas, se pretendió que programas como Agro Ingreso Seguro (AIS) fueran exitosos y que a los campesinos -pequeños propietarios de los que tienen predios de menos de 10 hectáreas, que son la gran mayoría de propietarios. les hubiera llegado el subsidio; la realidad mostraría dos cosas complejas, por un lado, a la mayoría de propietarios ni siquiera los habrían considerado ya que no tenían título de propiedad y por lo tanto no cumplían con el primer requisito y, por otro lado, ni tendrían vías buenas para llevar sus productos ni un mercado estable; el resultado sería, como siempre, más de lo mismo.

Por simple normatividad, se cae por su peso cualquier intento de impulsar un verdadero Desarrollo Humano en el campo colombiano si no se formaliza la tenencia de la propiedad; es conocido y además trillado y mostrado en esta

investigación que *si no se tiene título de propiedad no se puede recibir subsidios, ni crédito, ni buen precio por la tierra, no se tiene garantía de la propiedad y las administraciones locales no pueden desarrollar proyectos en las zonas en que mayoritariamente los predios no están formalizados*. Este es el primer obstáculo que tiene el país para de verdad embarcarse en un proceso de Desarrollo Humano en el sector rural, incluso por encima de la alta concentración de la propiedad rural.

Basados en que los Planes de Gobierno en el país siempre traen un componente que propende por el desarrollo rural, se podría esperar que se encontraran al menos ciertos rasgos de progreso, pero siempre se encuentra un obstáculo de política ya que normalmente se ha pretendido buscar un desarrollo productivo acompañado con una apertura de mercados, sin tener en cuenta a los campesinos propietarios de pequeñas parcelas quienes mayoritariamente no poseen títulos de propiedad, así que nunca se favorecen con esos “beneficios”.

Lo anterior, se puede resumir en que se propicia el desarrollo económico de empresarios y de grandes propietarios que no son, según las cifras oficiales, ni siquiera el 2% de los propietarios rurales en el país; por otro lado, al no cumplir con los requisitos legales, de todas formas los campesinos del común no podrían aspirar a recibir partes sustanciales de esos incentivos. Ni que hablar de pensar en una propuesta integral a nivel de sector agrario, mientras se mire el desarrollo a nivel de producción y mercado, se seguirá invirtiendo en agroindustria que produzca mercancías para exportar, no se trata de alimentos precisamente.

La confusión es tal con respecto a las políticas para el desarrollo rural en el país, que el entonces ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo, en su participación en calidad de Ministro y como estructurador de la política de tierras en el informe sobre Desarrollo Humano para Colombia, define los “**Cinco objetivos para alcanzar el desarrollo rural**” y no nombra el problema de la tenencia de la tierra como parte vital de la solución. Parece que no se comprende

de verdad que la estructura de la propiedad rural en el país es el principal obstáculo para el desarrollo humano y la protección ambiental en Colombia.

“En este marco, el mayor desafío de política para asentar un modelo de desarrollo rural con equidad social, eficiencia económica y viabilidad, en el contexto nacional e internacional, es alcanzar los siguientes cinco objetivos:

1. Lograr la paz del campo con base en la justicia social, comenzando por la restitución de las tierras despojadas a sus legítimos dueños y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado.
2. Reducir la pobreza y mejorar el bienestar para la población campesina, mediante un modelo integral de desarrollo rural, fundamentado en la gestión del territorio y áreas de desarrollo rural.
3. Promover un uso más eficiente de los recursos de los suelos y del riego, buscando un aprovechamiento más eficiente de la tierra de vocación agrícola y pecuaria.
4. Asegurar la sostenibilidad ambiental de la producción agropecuaria con el fin de propiciar la regeneración del potencial productivo del agro ecosistema.
5. Desarrollar y fortalecer las instituciones para el desarrollo rural. Se han previsto varias reformas para disponer de un adecuado marco legal y de unas entidades públicas adecuadas para la ejecución de la política propuesta.” PNUD (2011).

Aunque en el mismo texto destaca tanto la restitución como la formalización de la propiedad, como aspectos importantes, no las tiene como la base para la solución y en las cuatro estrategias que propone para estructurar la política agraria tampoco menciona los dos problemas de base que se deben resolver.

Pero, **a pesar de todo, la realidad existe**: la implementación de las ideas es diferente a lo que está ocurriendo, así que, mientras se están desarrollando los procesos de restitución y formalización en buen número de municipios, apenas se está estructurando la política para Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural.

Las cosas marchan a velocidades diferentes y se espera que vayan coincidiendo en el desarrollo, así, el proyecto de Ley sobre Política agraria apenas se está estructurando con participación amplia, ojalá se mantenga el propósito definido por el PNUD en su informe sobre desarrollo Humano en el país, “El concepto de desarrollo rural es multidimensional, complejo e integral; involucra facetas económicas, sociales, políticas, institucionales y ambientales, y se concibe con una visión territorial. Es un proceso de transformación y cambio de las sociedades rurales de la mano del Estado y con una amplia participación de la sociedad civil.” PNUD 2011;

Una Política Integral de Tierras para alcanzar el Desarrollo Humano Sostenible, tiene que contar con pilares como la Formalización de la propiedad rural, unida a la restitución de tierras y a partir de eso reorganizar los usos del suelo de acuerdo con las condiciones agro económicas para impulsar la producción que se requiera, pero de acuerdo con las condiciones naturales de productividad del suelo. Para sustentar ese cambio, se necesita atacar la concentración de la propiedad para poner a producir los varios millones de hectáreas inoficiosas que se ocultan como potreros en los que no hay vacas y, por otro lado, organizar un real mercadeo de productos agrícolas y de la tierra.

Por supuesto que se tienen que garantizar condiciones básicas de servicios públicos y educación de calidad para la población campesina, así como abrir vías apropiadas de transporte para mejorar de entrada la calidad de vida de la gente; pero, mientras se avanza en el proceso de mejorar las condiciones sociales, se debe poner el énfasis en el cambio de la estructura de la tenencia de la tierra y en el uso del suelo. La política de tierras debe partir de resolver esos dos aspectos para garantizar un verdadero avance basado en el ordenamiento del uso productivo de la zona rural, teniendo en cuenta las propiedades naturales, el territorio y las características del medio ambiente pero sobre la claridad de la

propiedad de la tierra que brinde las garantías de tenencia a los pobres del campo y a la mediana propiedad.

Teniendo en cuenta que el objetivo máximo de todo el proceso de desarrollo rural y de la política que lo garantice tiene que ser alcanzar el Desarrollo Humano Sostenible de la población rural para que esta produzca los alimentos para alcanzar lo mismo en el sector urbano, la Política integral de tierras tiene que perseguir como objetivos:

- Formalizar la propiedad de la tierra, garantizando la tenencia de la misma para eliminar y regular los conflictos de tierra en el país, soportando los derechos de propiedad.
- Disminuir la concentración de la tierra en pocas manos, eliminando la desigualdad en la tenencia.
- Normalizar el uso del suelo para que esté de acuerdo con la condición agroecológica natural.
- Identificar plenamente las zonas de reserva forestal y de protección ambiental, garantizando la aplicación de las normas sobre prohibición de usos que afecten negativamente el ambiente.
- Implementar la infraestructura de servicios públicos, salud, educación y transporte en las zonas rurales.
- Establecer un eficiente mercado de tierras en el sector rural

Volviendo al inicio, definitivamente en el país queda demostrado que existe una incoherencia entre la normativa que sustenta los procesos de tenencia de la tierra y la que define la protección ambiental; el problema subsiste y si se quiere seguir tomando medidas parciales no se alcanzará el objetivo final de los procesos de

formalización de la propiedad rural como base para el Desarrollo Humano Sostenible.

7. CONCLUSIONES

La situación de la propiedad rural en Colombia presenta contrastes que siempre han llamado la atención, mientras un porcentaje muy pequeño de propietarios tienen en su haber más del 60% de la propiedad de la tierra en manos privadas, un número muy alto de campesinos es propietario de un número muy pequeño de hectáreas. El aspecto central es que existe una gran concentración de la tierra en manos de unos pocos.

Ese es el vistazo que siempre se da a la situación de la tenencia de la tierra en el país; pero analizando a profundidad las cosas, existe un problema mucho mayor y que se debe resolver como parte del post conflicto en el que parece entrar el país, se trata de la alta informalidad de la tenencia de la tierra rural que los estudios muestran, el presentado en esta investigación es uno de los primeros que se realizan para constatar los datos existentes con la realidad que se encuentra en los campos.

El problema fundamental para resolver la situación agraria de la que tanto se ha escrito por parte de muchos especialistas, no es eliminar en primera instancia la alta concentración de la tierra, es formalizarle la propiedad a varios millones de campesinos para que puedan convertir la tierra que trabajan en un patrimonio productivo que además les permita aspirar a créditos, recibir beneficios del Estado como subsidios a la producción agrícola o el desarrollo de obras de infraestructura.

En la investigación se constató sobre manera que existe un choque de vieja data entre dos normativas que deberían ir en la misma dirección. Hay colisión entre, por un lado, la intención de garantizar el bienestar de la gente y la mejora constante en su calidad de vida, ligada a la solución de los problemas de la informalidad y garantizar el derecho a la tierra y, por otro lado, la idea de adoptar criterios de protección ambiental y definición de zonas protegidas.

Los parámetros definidos por la Ley 2 de 1959 marcan el derrotero con el que se inicia la protección ambiental en serio en el país, con ese fundamento se delimitaron grandes zonas de reserva que abarcan alrededor de 50 millones de hectáreas y que contienen muchos centros urbanos de municipios y, además, impide la titulación de la tierra a campesinos que la trabajan desde tiempos inmemoriales mientras se le entrega a las multinacionales mineras para que exploten y arrasen todo a su paso.

Los procesos de formalización de la propiedad rural y restitución de tierras despojadas, son los dos pasos básicas para alcanzar la paz en el país, se están adelantando con esfuerzos monumentales que tienen como primer escollo la normativa existente y falta que se amplíe el número de jueces que puedan adelantar los procesos jurídicos y agilizar de esa manera las diferentes etapas.

Una pregunta queda muy clara al finalizar la investigación: ¿Será posible formalizar y restituir la tierra rural en el país en un tiempo menor a diez años, con las condiciones definidas en las normas sobre tenencia y las disposiciones ambientales vigentes? Los resultados muestran que no existen muchas probabilidades. Definitivamente el país tiene que pensar en facilitar los procesos para formalizar o legalizar la tierra a quienes la han estado trabajando de manera continua, en paz y con ánimo de señor y dueño durante mucho tiempo; con las restricciones actuales, eso será muy complejo.

Mientras los campesinos no sean propietarios reales de la tierra que trabajan y no cuenten con la seguridad de su propiedad, estarán siempre al vaivén de los caprichos y codicias de muchos sectores de la sociedad. Pero, ¿se podrá resolver la situación de informalidad de la tenencia mientras las normas de saneamiento se mantengan tan dificultosas? Los hechos, tozudos como siempre, están demostrando que no será posible.

Al finalizar la investigación, aún sigue latiendo la pregunta de ¿Qué se perseguía con mantener los cascos urbanos de ciudades como Valledupar o Armenia dentro de las zonas de reserva delimitadas por la Ley 2 de 1959 e impedir así que se pueda formalizar la tierra? o, ¿para qué incluir municipios como Villapinzón y Chocontá en la Zona de protección de la cuenca alta del río Bogotá y prohibir de esa manera la formalización de tierra que se está explotando desde la época de Bolívar?

Son preguntas sin respuestas pero se tiene que dar una solución definitiva y no parcial.

Ni los más de 360.000 predios que se espera sean solicitados en restitución ni los más de 2'000.000 de predios en la informalidad, se podrán titular a sus reales dueños con las normas sobre tenencia y protección ambiental que soportan el marco jurídico en el país. El proceso tardaría muchos años.

Mientras los procesos de restitución y formalización de la tierra tengan que definirse por la ruta judicial, los avances serán demasiados lentos y engorrosos, para agilizar las cosas, es obligatorio establecer la vía administrativa para la restitución y la formalización cuando no se presente oposición que es lo normal en ambos casos.

La concentración de la tierra en pocas manos es de vieja data, como se mostró con el análisis de los datos oficiales (únicos que existen en el país) desde la década del cincuenta. Los conflictos de los últimos 60 años no son la causa principal del fenómeno, aunque la informalidad ha sido caldo de cultivo para el despojo porque es más fácil expulsar al poseedor que al propietario y legalizar luego el despojo.

Definitivamente, la aplicación de la normativa ambiental a los procesos de titulación o la entrega de tierras, debería ser una sola, no es acertado que

mientras al campesino se le niegue el pedazo de tierra porque es aledaña a la corriente de agua, a la multinacional minera se le dé una “patente de corso” para que mueva los ríos y acabe los bosques, como se hace con las licencias de explotación.

Por supuesto que el objetivo fundamental debe ser el Desarrollo Humano Sostenible, pero en las condiciones de informalidad y concentración de la tenencia de la tierra y sin las obras de infraestructura requeridas, así como los servicios de salud, educación y mercado para los productos de los campesinos, será casi imposible alcanzarlo.

Con relación al estudio de caso en los municipios de Ramiriquí y Chocontá, que guardan similitud con lo que se está encontrando en los municipios del altiplano Cundiboyacence, se encuentran predios con áreas dentro de los llamados microfundios, por cuanto sus tamaños están mayoritariamente por debajo de la hectárea.

Para ambos casos, se destaca el alto número de solicitudes presentadas por predio, ya que por costumbre los campesinos dejan las herencias sin sanearlas cuales se convierten en sucesiones ilíquidas en muchos casos sobre falsa tradición. Para Sáchica, que cuenta con 1.186 predios inscritos en la base catastral del IGAC, el hecho de recibir 952 solicitudes cuando aún no se terminaba el proceso de recepciones es un indicativo de altísima informalidad.

Aunque se debe mencionar que la administración tiene definida un área mínima que se permite segregar, que dificulta la formalización individual de las herencias y lleva a finalizar con la figura de “común y proindiviso”, la acogida de la población campesina es tan notoria que se ratifican el desconocimiento de la gente y la falta de oferta del Estado para legalizar la tenencia de la tierra.

Al presentarse un número tan elevado de solicitudes en las veredas se facilita el proceso, ya que las oposiciones son escasas por cuanto zonas continuas son barridas por el programa y los colindantes son conocidos y a la vez solicitantes de formalización.

Con Ramiriquí, las cosas se repiten ya que forma parte de la misma zona que ha gozado de bastante tranquilidad social en las últimas décadas, por lo cual la gente puede mostrar fácilmente su tenencia de manera continua y pacífica a lo largo de los 10 años que se requieren; en el municipio, la relación entre predios y solicitudes es similar al caso de Sáchica y las dos rutas de formalización que más se presentan son falsa tradición y sucesiones ilíquidas.

Con la alta informalidad encontrada y la acogida de la población del campo, que aduce que los altos costos y lo complejo del proceso los lleva a quedarse en la informalidad, se verifica una vez más que el Estado tiene la llave para resolver el problema, pero ello exige reforzar el aspecto cultural para socializar la importancia y las ventajas de la formalización de la propiedad.

En buena hora en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018 (Ley 1753 de 2015), se aprobaron tres artículos claves para facilitar el proceso de formalización de predios rurales y que vienen a disolver en gran parte algunos de los principales cuellos de botella que han entorpecido el proceso: el Artículo 103°. “Formalización de la propiedad rural. Sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que este determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores”. Este artículo permitirá que se cancele el componente procesal en su totalidad para los reclamantes de pequeña propiedad rural.

Por otro lado, el problema de la no posibilidad de registrar predios cuya área y linderos medidos técnicamente en el campo, no coincidan con lo registrado en el folio de matrícula inmobiliaria, se elimina con lo aprobado en el Artículo 105°. “Rectificación administrativa de área y linderos. Modifíquese el párrafo del artículo 65° de la Ley 1579 de 2012, el cual quedará así:

“Parágrafo. Cuando las autoridades catastrales competentes, en desarrollo de la formación y/o actualización catastral rural y urbana bajo la metodología de intervención por barrido predial masivo con enfoque multipropósito, adviertan diferencias en los linderos y/o área de los predios entre la información levantada en terreno y la que reposa en sus bases de datos y/o registro público de la propiedad, procederán a rectificar dicha información siempre y cuando los titulares del derecho de dominio del predio y sus colindantes manifiesten pleno acuerdo respecto de los resultados de la corrección y esta no afecte derechos de terceros o colinde con bienes imprescriptibles o propiedad de entidades de derecho público, bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos o cuya posesión, ocupación o transferencia estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales”. Al fin se registrará la realidad física de los predios y se podrá tener descripción técnica de linderos y cálculo real del área de los predios. (Ibídem).

Finalmente, con la implementación del catastro multipropósito por barrido predial, recogiendo todas las formas de tenencia de la tierra y con actas de colindancia a partir de lo establecido en el Artículo 104°. “Catastro multipropósito. Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.”, se podrá tender un inventario completo de informalidad y predios baldíos en Colombia. (Ibídem) **la insistencia del Programa de Formalización, por fin, dio resultados.**

8. BIBLIOGRAFIA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2011. Campesinos, tierras y desarrollo rural. Bogotá: Amado Impresores S.A.S.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). (2009). Caracterización de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959. Bogotá: Serie Consultorías e Investigaciones.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). 2009. Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada. Bogotá.

Castaño Mesa, Lina María. 1999. La distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con el crecimiento y la violencia 1985y 1996. Tesis de Maestría, Facultad de economía. Universidad de los Andes, Bogotá

Contraloría General de la República. 2014. Actuación especial sobre la acumulación irregular de baldíos en la altillanura Colombiana. Bogotá

DNP-FONADE-Min agricultura. 1989. Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá.

Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). 1954-1956. Encuesta Nacional Agropecuaria. Bogotá.

Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). 1960, 1970. Censos nacionales Agropecuarios. Bogotá.

Dirección de Sistemas de Información y Catastro de Antioquia. 2014. Base catastral.

Hommes. Rudolf. 2009,28 de septiembre. "Momento para ser audaces". Portafolio.

Ibáñez, A; Muñoz J. 2011. La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué sucedió entre 2000 y 2010? Universidad de los Andes. Bogotá: Notas de política no 9.

INCODER, marzo 7 de 2013. Bogotá. Boletín de prensa No 11.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). (2002). Zonificación de los conflictos de uso de tierras en Colombia. Bogotá: Serie Consultorías e Investigaciones.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ibáñez A. (2012). Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 1984, 1988, 1997, 2001, 2005. Base Nacional de catastro. Bogotá.

Kalmanovitz, S; López, E. 2006. La agricultura Colombiana en el siglo XX. Bogotá: Fondo de cultura económica.

Le Grand, C.1988. Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850 – 1930. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Machado, A, 2010. **Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto.** Recuperado de <http://www.e-bookspdf.org/download> el 15 de marzo de 2014.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Soto, F. Gómez, S. (2012). Dinámicas del Mercado de la tierra en América latina y el Caribe. Roma: Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO.

OXFAM, 2013. Divide y comprarás: Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. Bogotá: Oxfam GB.

OXFAM, 2014. GOBERNAR PARA LAS ÉLITES: Secuestro democrático y desigualdad económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD (2003). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Bogotá: Mundi-Prensa Libros, S.A

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Colombia rural: razones para la esperanza.. Informe nacional de desarrollo humano. Bogotá: Revista Semana.

Programa de Formalización 2012. Documento de Presentación del programa.

Revista Semana, 2015. Falsas víctima, NO! Lo que hay son testaferros, despojadores y opositores de mala fe. Edición 1728, junio 14 al 21 de 2015.

Sánchez F; Fasio A; López M; 2007. Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en Colombia. Bogotá: CEDE Universidad de los Andes.

Superintendencia de Notariado y Registro, agosto 24 de 2004. Concepto número 14636.

NORMAS

Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018

Ley 1448, Reparación integral de víctimas. Diario Oficial. 10 de agosto de 2011

Ley 2, Determinación de Zonas Forestales. Diario Oficial. 16 de diciembre 1959.

Ley 200, sobre régimen de tierras. Diario Oficial. Diciembre 30 de 1936.

LEY 135, Sobre reforma social agraria. Diario Oficial. Diciembre 13 de 1961

LEY 160, Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Diario Oficial. 5 de agosto de 1994

LEY 1, Introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social agraria. Diario Oficial. 12 de febrero de 1968.

LEY 4, Modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. DE 1973. Diario Oficial, 13 de abril de 1973.

LEY 6, Sobre contratos de aparcería. Diario Oficial 28 de enero de 1975

LEY 30, modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1ª. de 1968 y 4ª. de 1973 DE 1988. Diario Oficial, 22 de marzo de 1988.

LEY 14, Normas sobre catastro. Diario Oficial, 6 de junio de 1983

Ley 812, Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Diario Oficial, 26 de junio de 2003.

LEY 1561, Formalización de la propiedad. Diario Oficial, 11 de julio de 2012.

LEY 79, Se prevé la conservación del agua. Diario oficial, 30 de diciembre de 1986

Ley 99, Se crea el Ministerio del Medio Ambiente. Diario oficial, 22 de diciembre de 1993.

Ley 1450, Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2011- 2014. Diario Oficial, 16 de junio de 2011.

Decreto 2278, Se dictan medidas sobre protección forestal. Diario Oficial, 1 de septiembre de 1953.

Decreto 2811, Se dicta el código de recursos naturales. Diario oficial, 18 de diciembre de 1974.

Decreto 2664, Medidas sobre adjudicación de baldíos. Diario oficial, 7 de diciembre de 1994.

Decreto 2663, Clarificación de propiedades del estado. Diario oficial, 7 de diciembre de 1994.

Decreto 2217, Adquisición de tierras para población desplazada. Diario oficial, 5 de diciembre de 1996.

Resolución 76, Acuerdo para definición de Zona de protección de la cuenca alta del río Bogotá. 31 de marzo de 1977, INDERENA.

Resolución 763, Sustracción de zonas de reserva de Ley 2. 01 de julio de 2004, Ministerio de Medio Ambiente.

ACUERDO No. 014, Excepciones en titulación de baldíos. 31 de agosto de 1995. INCORA.