

## **DATOS Y COMENTARIOS DE COYUNTURA COLOMBIANA**

**No. 14 Número especial**

**Abril de 2007**

**Podion: Yamile Salinas Abdala**

### **Tenencia de tierra y conflicto interno**

**Yamile Salinas Abdala \***  
**Bogotá, D. C.**

En Colombia la tenencia de la tierra siempre ha estado ligada a la violencia en parte por que aún subsiste la visión de la propiedad como un derecho natural e individual asociado a determinadas elites, que le otorgó el primer Código Civil. Ello pese a las modificaciones efectuadas en las reformas a la Constitución de 1936 y de 1991 en las que se le asigna la función social y la ecológica a la propiedad, respectivamente. En la última, además se reconoció la propiedad colectiva de los grupos étnicos (indígenas y afrocolombianos). Esa visión es una de las raíces principales del fracaso de los diferentes esfuerzos por adelantar una reforma agraria integral y de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en el sector rural.

En las dos últimas décadas se engendró la denominada contrarreforma agraria al amparo del narcotráfico y del paramilitarismo. Las primeras compras intensivas de tierras por narcotraficantes están asociadas a desplazamientos y otros crímenes en la región del Magdalena Medio, zona en que se constituye el grupo Muerte a Secuestradores - MAS y la primera organización paramilitar denominada Asociación Campesina Ganaderos y Agricultores cobijada por las normas legales que facultaban a los ciudadanos a armarse.

Los “paramilitares se [han] apoderando, a sangre y fuego, de las tierras más valiosas del país” para favorecer intereses de narcotraficantes, terratenientes locales, algunas multinacionales y “empresas privadas que desarrollan proyectos en gran escala para la explotación de los recursos naturales”, o de los propios de los grupos con el fin de controlar territorios con fines diversos como el negocio de las drogas ilícitas, corredores de paso y refugio.

La inequitativa distribución de la tierra también guarda relación con la apertura de los 90 que ocasionó migraciones hacia las ciudades por razones económicas y sociales, y el aumento de los cultivos de uso ilícito. Otras situaciones enlazadas con la monopolización de tierras se relacionan con la participación de las guerrillas en el narcotráfico, así como con actuaciones de organismos estatales (operaciones militares y fumigaciones aéreas). De igual forma la usurpación de tierras se vincula a prácticas de lavado de activos y a fines rentísticos.

### **Cifras asociadas a tenencia de tierra y conflicto**

La Procuraduría y la Contraloría, entre otras entidades, han advertido que una de las dificultades para evaluar el impacto de la concentración de la tierra y el conflicto se deriva en la falta de sistemas de información confiables en las entidades estatales competentes, por causas como: (1) el

desgreño administrativo del INCODER<sup>1</sup>; (2) los atrasos tecnológicos y la falta de recursos financieros de las oficinas de catastro, notariado y registro, y (3) la precaria gestión en el cobro y recaudo del impuesto predial. Amén de la falta de articulación entre dichas entidades y su interrelación con los que llevan las entidades de control de las actividades ilícitas y el lavado de activos.

En el país hay 2,6 millones de predios rurales particulares que pertenecen a 3,5 millones de propietarios y corresponden a cerca del 56% (68 millones de hectáreas) del total de la superficie en el país (114 millones). El 57,3% poseen predios inferiores a tres hectáreas en el 1,7% del área predial registrada. Mientras que menos del 1% es propietaria de predios superiores a 500 hectáreas localizados en el 61,2%. La desigualdad en la tenencia de la tierra se refleja en el índice de concentración Gini que en el año 2004 era de 0,85172, y en los conflictos de uso del suelo. En el 62,3% del territorio nacional se utiliza para actividades ajenas de su vocación natural. En ganadería se usan 4 veces más las tierras (10,2 millones de hectáreas), en tanto que en agricultura solo se emplea una tercera parte de los suelos aptos (3,9 millones de hectáreas).

Entre 1961 y 2006 se adjudicaron 1.607.543 has dentro de los programas de reforma agraria<sup>3</sup>: 1.547.425 durante los años 1961 a 2002 y 60.118 (3,74% del total) bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 a 4.026 familias. Se han constituido 648 resguardos de comunidades indígenas y 140 títulos colectivos de comunidades negras<sup>4</sup> correspondientes a una superficie de 31,2 millones y 5,1 millones de has, respectivamente.

La dotación de tierras se supedita principalmente a los predios rurales de extinción de dominio que administra la Dirección Nacional de Estupefacientes - DNE. En total la DNE tiene a su cargo 3.376 bienes inmuebles rurales, 326 (10%) de ellos con sentencia ejecutoriada de extinción<sup>5</sup>. Debido a las dificultades en el trámite de extinción de las 110 mil has programadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 solamente se entregaron 29 mil<sup>6</sup>, lo que arrojó un cumplimiento del 40,08% y del 27% de las metas de entregar 150 mil hectáreas a 15 mil familias, respectivamente. La inversión para tierras “es inferior al 4.0% (\$48.850 millones 2005-2006)”, cifra que representa apenas el “15.1% del presupuesto total de inversión del [Incoder]”.

El destierro y las políticas inadecuadas se traducen en el deterioro de las condiciones del 24% de la población total del país que habita en el campo<sup>7</sup>, se evidencia en la pobreza que pasó del 67,5% (7,89 mill) en 2004 al 68,2% (8,02 mill) en 2005, de los cuales 3,23 millones se encuentran en extrema pobreza. El 44% de los habitantes rurales no tiene acceso al servicio de agua y el 89% carecen de acueducto. El 89% habitan en viviendas que no reúnen las condiciones mínimas de dignidad.

## **Abandono y apropiación de tierras**

---

<sup>1</sup> Procuraduría General de la Nación. “Análisis a lo ejecución de la reforma agraria y la gestión del Incoder”, agosto, 2006. Este organismo denunció que en el Incoder se encontraban sin resolver 53.109 expedientes correspondientes a los diferentes programas que realiza esa entidad, de los cuales 45.917 corresponden a la titulación de baldíos.

<sup>2</sup> Universidad de los Andes y Banco Mundial, Colombia. “Una política de tierras en transición”, documento CEDE 2004-29, ISSN 1657-7191 (edición electrónica), en <http://economia.uniandes.edu.co>.

<sup>3</sup> [www.sogob.gov.co](http://www.sogob.gov.co)

<sup>4</sup> Procuraduría General de la Nación. “Análisis a lo ejecución de la reforma agraria y la gestión del Incoder”, agosto, 2006.

<sup>5</sup> [www.odc.dne.gov.co/publicaciones/afg.pdf](http://www.odc.dne.gov.co/publicaciones/afg.pdf)

<sup>6</sup> [www.sigob.gov.co](http://www.sigob.gov.co)

<sup>7</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. “Principales datos censales 2005, en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).

Los organismos de control, la iglesia católica y organizaciones de derechos humanos han señalado que no existe claridad sobre el número de hectáreas abandonadas y/o apropiadas ilegítimamente, lo que se traduce, entre otros efectos, en la imposibilidad de identificar el número de familias asociadas a ellos. Los estimativos van desde 2,8 millones a 6,8 millones. La mayor movilidad en la tenencia de las tierras se observa en Antioquia, Caquetá, Chocó, Bolívar, Cesar, Magdalena, Guaviare, Meta, Córdoba y Norte de Santander, en los que se concentra el 75% de las 2,8 millones de has. Coincidentalmente se trata de departamentos expulsores en los que se adelantan actividades mineras, agroindustriales o ganaderas. En los cálculos no se identifica el número de territorios étnicos ni las zonas ambientales (parques nacionales naturales y reservas nacionales forestales protectoras y baldíos) ocupadas o sobre los cuales se realizan transacciones desconociendo la normatividad étnica, ambiental y agraria.

Las insuficiencias en la información y las prácticas empleadas en la usurpación impiden determinar el destino de las tierras. La Contraloría menciona que los narcotraficantes se adueñaron del 48% de las tierras más aptas. Las “narcotierras” se localizan principalmente en Valle (85,7%), Córdoba (84,6%), Quindío (75%), Risaralda (71,4%), Antioquia (70,9%), Magdalena (66,6%), Guajira (66,6%), Tolima (63%) y Caldas (56%). Otros estudios indican que los grupos armados se han apoderado del 7% de las tierras.

Pese a que la Corte declaró el desplazamiento como un Estado de Cosas Inconstitucional no hay claridad sobre el número de hogares afectados. Según el gobierno en el periodo de 1995 a agosto de 2006 migraron 1.874.917 personas. Para la misma fecha la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES, entidad que tiene a su cargo el Observatorio sobre Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos y Conflicto Interno, señala una cifra de 3.832.527, en la que se incluye los desplazamientos desde 1985. En lo que existe consenso es en el subregistro que se aproxima al 30%.

Consecuencia de ello es la inadecuada caracterización de la población desplazada - PD, situación que es especialmente notoria en el componente de tierras. Se considera que entre el 60 y el 70% dejaron bienes, de ellos el 50% eran propietarios: individuales (31,7%), colectivos (4,9%), ocupantes de procesos de colonización (2,1%); en arrendamiento el 7,9% y en posesión el 8,2%.

Todo lo anterior no permite cuantificar el detrimento patrimonial causado a la PD por familia. Estudios realizados calculan que las pérdidas asociadas al abandono y despojo de activos, viviendas y tierras oscilan entre \$12,4 y \$25,3 billones<sup>8</sup>. Los costos del destierro se supone “ascienden a 1.7% del PIB de 2004 y las ganancias agropecuarias que no se perciben tras el desplazamiento corresponden a 2.1% del PIB agropecuario de 2004”<sup>9</sup>. Con base en los conceptos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos la indemnización de 374 mil familias tendría un costo de \$ 46,3 billones, lo que exigiría en caso de fallos adversos destinar el 1,8% del PIB de 2005 durante 10 años.

## **Política de atención a PD y tierras**

---

<sup>8</sup> Procuraduría General de la Nación. Op cit pie de página 10.

<sup>9</sup> IBÁÑEZ, op. Cit.

Las principales medidas planteadas por el Gobierno en la materia, se orientan a cumplir el fallo de la Corte Constitucional. Se prevé otorgar subsidios integrales a 12 mil familias desplazadas en 120 mil has y dotar de tierras a 6.500 familias, 3.250 para PD y el resto se dividirá en partes iguales entre hogares campesinos y población reinsertada.

Al respecto las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de control –en adelante organizaciones- han manifestado que los programas de tierras para la PD no distinguen si abandonaron o no tierras. Por lo tanto la oferta estatal, además de ser insuficiente es homogénea desconociendo los derechos a las propiedades y posesiones y a la reparación de los primeros. De esta manera la política no se ajusta a los enfoques de derechos, diferenciación y restitutivo que se deriva de los instrumentos internacionales que consagran el derecho a la reparación integral.

En la fase de prevención y protección el gobierno propone consolidar la política de seguridad democrática para la recuperación y presencia en los territorios y promover las condiciones de arraigo; continuar con los mecanismos de aseguramiento de los bienes y crear incentivos para promover el retorno. Las organizaciones estiman que no basta con la presencia de la fuerza pública sino que se requiere generar condiciones integrales para el retorno o la reubicación, en las que se debe incluir, además de la protección del derecho a la vida, condiciones de dignidad y de seguridad física y jurídica de los bienes.

Plantean que las medidas implementadas para asegurar los bienes inmuebles rurales son insuficientes tanto en sus alcances como en su implementación. En los dos últimos años se han realizado 58 declaratorias de desplazamiento o riesgo de su ocurrencia que cobijan 657.734,44 has. En el registro único de predios del Incoder se registran 379.298,73 has. Asimismo, llaman la atención sobre la falta de aplicación de los Decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005 en lo que se relaciona con entregar otros bienes en reemplazo de los abandonados (permutas) y la acumulación automática del tiempo del éxodo para adquirir por posesión o por ocupación de baldíos.

El gobierno incorpora dentro de sus metas la definición del plan de tierras con los pueblos indígenas y la entrega de 70 mil has a los afrocolombianos. Las organizaciones sostienen que la falta de un enfoque diferencial invisibiliza los derechos territoriales de los grupos étnicos y las causas vinculadas a su desplazamiento. Consideran que la titulación a favor de estos grupos no es suficiente para garantizar sus derechos, puesto que no han impedido el destierro y la ocupación.

No obstante a que una de las dimensiones transversales propuestas por el Gobierno incorpora el enfoque de género, las organizaciones reseñan la falta de programas y recursos para la atención de las mujeres que por causa del conflicto se ven convertidas en jefes de hogar y que por la discriminación histórica tienen menores posibilidades de demostrar su relación con las tierras.

## **Reparación de víctimas**

Con relación a la reparación de las víctimas, el gobierno manifiesta que se acogerá a los criterios que defina la Comisión Nacional de Reparación creada mediante la Ley 975 de 2005 que rige el proceso de desmovilización con los paramilitares<sup>10</sup>. Las organizaciones ven con preocupación la ausencia de confesiones completas que aseguren el derecho a la verdad, así como la no entrega de

---

<sup>10</sup> DNP. Op. Cit.

bienes por parte de los posibles beneficiarios de dicha ley, y la poca capacidad del Estado para identificar y adoptar medidas sobre sus bienes, lo que propicia su ocultamiento y el desconocimiento de la obligación de reparar a sus víctimas. Indican también que la desmovilización no ha implicado el desmonte de las estructuras mafiosas asociadas al paramilitarismo y al control del negocio de las drogas, y que continúan las violaciones a los derechos humanos especialmente el desplazamiento que no es registrado por cuanto el gobierno los imputa a bandas criminales y no a los actores armados ilegales. Otro aspecto que incide en los derechos de las víctimas se relaciona con la incapacidad de brindarles protección.

Una de las estrategias gubernamentales para la reconciliación es la promoción de proyectos productivos en los que participe población desplazada, desmovilizada y reinsertada, ya sea que los promuevan directamente las entidades gubernamentales o los desmovilizados. Sobre los primeros, las organizaciones reiteran que deben ser voluntarios. En cuanto a los últimos, la Procuraduría ha requerido que los acuerdos y actas en torno a las acciones que adelantan directamente los victimarios para reparar a las víctimas deben ser públicos con el fin de evitar iniciativas de “autoreparación” que ignoren los derechos de las víctimas<sup>11</sup>.

Este organismo ha recomendado diseñar y poner en marcha un programa de “justicia transicional en materia de derechos de propiedad”, que permita superar las falencias de la legislación civil y agraria que impiden la efectiva realización de los derechos a la restitución e indemnización (prácticas consuetudinarias en las transferencias, deudas fiscales, crediticias y de servicios públicos; dificultades probatorias y testaferrato<sup>12</sup>, entre otras). Igualmente, ha requerido al gobierno para que cree las comisiones de restitución de la Ley 975.

## **Reforma agraria**

Con relación al proyecto de ley que cursa en el Congreso sobre la reforma agraria las organizaciones indican que no se trata de la reforma integral que se requiere para redistribuir equitativamente la tierra. Asimismo han advertido que las modalidades de entrega de tierras (arrendamiento, comodato, etc.) y el subsidio integral no cumplen con el mandato constitucional de asegurar el derecho a la propiedad de los trabajadores agrarios, incluyendo la PD, puesto que se supeditan a criterios de empresarización y competitividad en las que no se garantizan los derechos a la igualdad, a la diversidad cultural y ambiental y a la seguridad alimentaria, entre otros. Además, han señalado que medidas como permitir la compra de mejoras y propiedades a través del subsidio pueden contribuir a legalizar ocupaciones en territorios étnicos.

De igual manera, se han formulado críticas frente al proyecto de ley que busca flexibilizar los procedimientos para la titulación de inmuebles rurales, puesto que permitiría la legalización del despojo de tierras e imposibilitaría la restitución, a través del saneamiento de “títulos viciados o incompletos”. Esta iniciativa complementarí otra norma cuestionada que redujo de 10 a 5 años el plazo para adquirir por prescripción ordinaria y de 20 a 10 para la prescripción irregular, en la medida en que legaliza las usurpaciones de los últimos 10 años.

---

<sup>11</sup> Procuraduría General de la Nación. Op. Cit en pie de página 10.

<sup>12</sup> HAUGAARD, Liza. “Añorando el Hogar”, en revista Indepaz. Punto de Encuentro, No. 40, Bogotá, 2005.

- La autora es abogada con experiencia en temas ambientales y de derechos humanos, actualmente consultora independiente. Esta es una edición del texto original, contratado para la Fundación PODION, que contiene 59 notas de referencia pero que por cuestiones de espacio algunas fueron suprimidas.

Si se tiene interés en el texto completo (que incluye todas las notas) por favor comunicarse a nuestro correo electrónico. [podion@podion.org](mailto:podion@podion.org)