

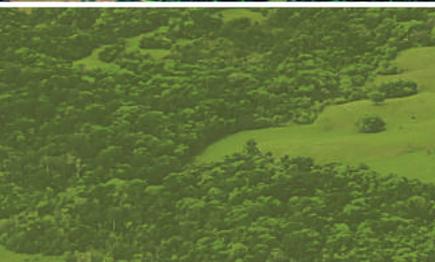


Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura



# CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS PRODUCTIVAS EN COLOMBIA

Marco conceptual, legal e institucional,  
contribución a la aplicación de  
las DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA  
RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA TIERRA



MINAGRICULTURA



Unidad de Planificación  
Rural Agropecuaria



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



# Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia

Marco conceptual, legal e institucional,  
contribución a la aplicación de las DIRECTRICES  
VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA  
RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-309941-2  
© FAO, 2017

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

Fotografía de la portada: UPRA

# ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	CONTEXTO GENERAL GLOBAL	5
2.1	La convergencia de crisis múltiples	5
2.2	Una multiplicidad de actores	9
2.3	Antecedentes sobre la concentración y extranjerización de tierras en Colombia	14
3.	MARCO JURÍDICO, LEGAL E INSTITUCIONAL	17
3.1	Instrumentos internacionales	18
3.2	Enfoque de derechos humanos	24
3.2.1	Derecho a la tenencia de la tierra	25
3.2.2	Derecho a la alimentación	27
3.2.3	Responsabilidad empresarial	28
3.3	La política de ocupación y acceso a tierras en Colombia desde una perspectiva histórica	29
3.3.1	La consolidación de la república	32
3.3.2	La transición de siglo	37
3.3.3	Modernización y violencia	39
3.3.4	La política redistributiva	43
3.4	Instrumentos jurídicos para el análisis de la concentración y la extranjerización	51
3.4.1	La protección constitucional del campo	52
3.4.2	Los instrumentos legales y reglamentarios	57
4.	MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	69
4.1	Aspectos teóricos socioeconómicos en torno a la tierra	70
4.1.1	Aspectos generales sobre la renta de la tierra	70
4.1.2	Sobre el mercado moderno de tierras	72
4.1.3	Enfoque de riesgos y costos de oportunidad	76
4.1.4	Desarrollo económico, extranjerización y concentración de tierras	79
4.2	Marco conceptual sobre la concentración y extranjerización de tierras	80
4.2.1	Los debates conceptuales a nivel internacional	81
4.2.2	Concentración de tierras, reconfiguración de la tenencia y distribución	82
4.2.3	Acaparamiento de tierras y control territorial	85
4.2.4	Acumulación de tierras	87
4.2.5	Extranjerización de tierras, grandes transacciones e inversiones	88

4.3	La agricultura familiar, la economía campesina y la agroindustria: ¿posibilidades de coexistencia?	90
4.4	Impactos ambientales, aprovechamiento de las tierras y usos del suelo	93
<b>5.</b>	<b>DIAGNÓSTICO DE LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA</b>	<b>97</b>
5.1	Concentración de la tierra en Colombia	98
5.1.1	La estructura del desarrollo rural colombiano	102
5.1.2	Disponibilidad ambiental, uso de las tierras y recursos asociados	106
5.2	Inversión extranjera en tierras y proyectos agropecuarios	111
5.2.1	Revisión de casos	111
5.2.2	Análisis de la inversión extranjera directa	113
<b>6.</b>	<b>ESTÍMULOS POSITIVOS Y NEGATIVOS SOBRE LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS</b>	<b>119</b>
6.1	Panorama regional y nacional de la regulación a las inversiones	120
6.2	Condiciones favorables a la inversión extranjera en Colombia	122
6.3	Límites a la propiedad e inversión extranjera	124
6.4	Incentivos desde la política socioeconómica	125
6.4.1	Sobre la política cambiaria y de comercio exterior de Colombia	125
6.4.2	Gasto público y política crediticia	128
6.4.3	Análisis de caso: incentivos en Puerto Gaitán (Meta) y Montería (Córdoba)	133
6.5	Hacia una Política Rural Integral: provisión de bienes públicos	139
6.5.1	Hacia una política tributaria progresiva	141
6.5.2	Incentivar alianzas equilibradas para la coexistencia	143
<b>7.</b>	<b>PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS</b>	<b>145</b>
7.1.	Enfoque escalar	147
7.2	Construcción de indicadores de riesgo	151
7.2.1	Medición	152
7.2.2	Análisis de datos	153
7.3	Revisión de aspectos jurídicos para el estudio de caso	154
<b>8.</b>	<b>RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN</b>	<b>157</b>
8.1	Sobre la información catastral en Colombia	157
8.2	Tendencias regionales de la concentración de tierras	162
8.2.1	Tendencias regionales de la concentración a partir del índice de Gini	162
8.2.2	Tendencias regionales de la concentración por tamaño predial	164
8.3	Proceso de definición del área de focalización para el estudio de caso predial	172
8.3.1	Área focalizada en Montería	173
8.3.2	Área focalizada en Puerto Gaitán	175

8.4	Análisis local de la concentración: estudios de caso Montería y Puerto Gaitán	179
8.4.1	Información catastral	179
8.4.2	Rangos de tamaño en la propiedad	181
8.5	Análisis de hipótesis y tipologías jurídico-catastrales del estudio de caso	185
8.5.1	Formulación de hipótesis de trabajo de campo para el estudio de caso	185
8.5.2	Caso Montería	186
8.5.3	Caso Puerto Gaitán	189
8.5.4	Síntesis de temas emergentes de las entrevistas	191
8.6	Análisis registral	193
8.6.1	Concentración de la propiedad	195
8.6.2	Acumulación de bienes baldíos	198
8.6.3	Acaparamiento por despojo de la posesión o propiedad	198
<b>9.</b>	<b>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b>	<b>201</b>
9.1	Identificación de variables pertinentes: datos primarios	202
9.2	Propuesta de indicadores derivados	205
9.3	Costos de oportunidad	212
<b>10.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>217</b>
10.1	La concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia: dinámicas históricas y manifestaciones actuales	217
10.2	La informalidad en la tenencia: un obstáculo a la realización del potencial del mercado de tierras como factor de desconcentración y uso eficiente	220
10.3	El desarrollo rural territorial equilibrado es posible bajo un enfoque de derechos y de gestión de riesgos	221
10.4	Los incentivos de la política pública: una herramienta clave para el acceso y aprovechamiento sostenible de las tierras rurales productivas	222
10.5	Regular, controlar y monitorear las inversiones en tierras rurales productivas bajo un enfoque de política pública integral	223
10.6	Información sobre las inversiones en tierras rurales productivas: disponibilidad, acceso y vacíos	224
<b>11.</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>227</b>
11.1	Generar, agrupar y gestionar información y conocimiento pertinentes y confiables para el análisis y regularización de los fenómenos	228
11.2	Desarrollar metodologías bajo un enfoque de riesgos asociados a la concentración y extranjerización de tierras productivas rurales	230
11.3	Generar herramientas de política pública bajo un enfoque de derechos y de gestión de riesgos en contextos de concentración y extranjerización de tierras	233
11.4	Coordinar esfuerzos para el desarrollo de estrategias de respuesta a la concentración y extranjerización	236
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>239</b>

# ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Tratados y convenios internacionales.	21
Tabla 2.	Instrumentos de derecho blando o soft law.	22
Tabla 3.	Vocación de uso de las tierras en Colombia.	107
Tabla 4.	La vocación, potencial de las tierras o “oferta ambiental”.	109
Tabla 5.	Coberturas usos de las tierras.	110
Tabla 6.	Número de municipios por entidad catastral.	158
Tabla 7.	Situación catastral del país a 1° de enero de 2015.	159
Tabla 8.	Rango de tamaño de propiedad inmueble.	164
Tabla 9.	Resguardos indígenas ubicados en Puerto Gaitán.	175
Tabla 10.	Estado del catastro y sus vigencias a 2016 en los municipios propuestos.	179
Tabla 11.	Histórico de predios y avalúos - vigencias a 2016 rural.	180
Tabla 12.	Propietarios, áreas y predios por rangos de tamaño de la propiedad en 2014 en Montería.	181
Tabla 13.	Propietarios, áreas y predios por rangos de tamaño de la propiedad en 2014 en Puerto Gaitán.	183
Tabla 14.	Tipologías – casos, situaciones, sujetos.	188
Tabla 15.	Temáticas emergentes de las entrevistas en los estudios de caso.	193
Tabla 16.	Ejemplo de datos primarios según aspectos de observación.	202
Tabla 17.	Nomenclatura de variables para uso, vocación conflicto del suelo.	205
Tabla 18.	Amenaza: indicadores según vocación, cobertura y conflicto de uso.	206
Tabla 19.	Amenaza: indicadores según calidad para la producción agropecuaria, tamaño de los predios.	207
Tabla 20.	Amenaza: indicadores según mejoras, avalúo	208
Tabla 21.	Vulnerabilidad: indicadores según aptitud, tamaño de la propiedad, calidad del suelo y áreas sin restricción para titulación de baldíos	209
Tabla 22.	Vulnerabilidad: indicadores según aspectos de informalidad, aptitud, tamaño, calidad	210
Tabla 23.	Vulnerabilidad: indicadores según solicitudes de restitución de tierras, población desplazada, áreas sin restricción para titulación de baldíos.	211
Tabla 24.	Ejemplos de indicadores de situaciones de costos de oportunidad.	213

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Línea de tiempo de la política agraria.	32
Gráfico 2.	Resumen de las adjudicaciones de tierras baldías, 1827-1881.	34
Gráfico 3.	Distribución de tierras baldías por tamaño de adjudicación 1827-1931.	36
Gráfico 4.	Programa subsidio para la adquisición de predios.	49
Gráfico 5.	Principios generales DVGT .	58
Gráfico 6.	Principios de aplicación DVGT.	58
Gráfico 7.	Zonas de colonización Art. 79 Ley 160 de 1994.	61
Gráfico 8.	Informalidad/concentración.	68
Gráfico 9.	Ejemplo de proceso de implementación de las DVGT.	77
Gráfico 10.	Síntesis del marco conceptual general de la concentración y extranjerización de tierras a la luz de las DVGT.	78
Gráfico 11.	Servicios ecosistémicos y actividades antrópicas del recurso suelo.	93
Gráfico 12.	IED total en Colombia, 2003-2015. Millones de dólares base 2010.	114
Gráfico 13.	IED en Colombia. Agricultura, caza, silvicultura y pesca, 2003-2015. Millones de dólares base 2010.	114
Gráfico 14.	IED total por país de origen, 2003-2015. Millones de dólares base 2010.	115
Gráfico 15.	IED total por país de origen, 2003-2015. Millones de dólares base 2010.	115
Gráfico 16.	IED total por país de origen, 2003-2015. Millones de dólares base 2010.	116
Gráfico 17.	IED total por país de origen, 2003-2015. Millones de dólares base 2010.	116
Gráfico 18.	IED total por país de origen, 2003-2015. Millones de dólares base 2010.	117
Gráfico 19.	Banco Agrario: cartera productos agrícolas y pecuarios (millones de pesos).	129
Gráfico 20.	Asignación de cartera para ganadería según vocación.	130
Gráfico 21.	Asignación de ICR para cultivos permanentes según vocación.	131
Gráfico 23.	Evolución del valor total de crédito LEC a nivel nacional, 2007-2014 por sectores. Millones de pesos constantes de 2008.	132
Gráfico 22.	Evolución del valor total de crédito LEC a nivel nacional por tipo de productor, 2007-2014. Millones de pesos constantes 2008.	132

Gráfico 24.	Valor total del crédito LEC 2007-2014 para Puerto Gaitán por tipo de productor. Millones de pesos constantes de 2008.	134
Gráfico 25.	Valor total del crédito LEC 2007-2014 para Montería por tipo de productor. Millones de pesos constantes de 2008.	134
Gráfico 26.	Valor total del crédito LEC 2007-2014 para Puerto Gaitán por sector. Millones de pesos constantes de 2008.	135
Gráfico 27.	Valor total del crédito LEC 2007-2014 para Montería por sector. Millones de pesos constantes de 2008.	135
Gráfico 28.	Valor total ICR 2007-2014 en Puerto Gaitán según tipo de productor. Millones de pesos constantes 2008.	136
Gráfico 29.	Valor total ICR 2007-2014 en Montería según tipo de productor. Millones de pesos constantes 2008.	136
Gráfico 30.	Promedio de porcentajes del valor del proyecto que es cubierto por el ICR en Puerto Gaitán, por tipo de productor 2008-2014.	136
Gráfico 31.	Promedio de porcentajes del valor del proyecto que es cubierto por el ICR en Montería, por tipo de productor 2008-2014.	137
Gráfico 32.	Valor total ICR 2007-2014 en Puerto Gaitán según sector. Millones de pesos constantes 2008.	137
Gráfico 33.	Valor total ICR 2007-2014 en Montería según sector. Millones de pesos constantes 2008.	138
Gráfico 34.	Valor total ICR 2009-2014 en Puerto Gaitán en acuicultura y pesca. Millones de pesos constantes 2008.	138
Gráfico 35.	Valor total ICR 2007-2014 en Montería por sectores. Millones de pesos constantes 2008.	139
Gráfico 36.	Ejemplos del enfoque metodológico de riesgos asociados a los fenómenos, con base en los ejes temáticos de las DVGT.	146
Gráfico 37.	Ejemplo de análisis por escalas en función de manifestaciones de los fenómenos interrelacionados.	147
Gráfico 38.	Ejemplo de escalas de análisis y procedimientos.	149
Gráfico 39.	Ejemplo de tipologías jurídicas de vínculos catastrales y registrales asociadas a categorías económicas y ambientales.	150
Gráfico 40.	Tipologías jurídicas, registrales y catastrales.	151
Gráfico 41.	Fases de construcción de indicadores de riesgo en el marco de la implementación de las DVGT.	152
Gráfico 42.	Síntesis enfoque de riesgos, identificación de variables con base en las DVGT para la construcción de tipologías de las unidades de análisis.	154
Gráfico 43.	Panorama actual del catastro en Colombia.	159
Gráfico 44.	Elementos de las DVGT con respecto a la administración de la tenencia.	160
Gráfico 45.	Variables empleadas por el IGAC para el cálculo de la concentración de tierras.	162
Gráfico 46.	Distribución de la propiedad privada según categoría de tamaño, 2009.	163
Gráfico 47.	Índice Gini de tierras/ propietarios 2009.	166

Gráfico 48. Índice Gini calidad tierras, Gini propietarios-calidad 2009.	168
Gráfico 49. Tamaños prediales y los rangos actualmente definidos.	170
Gráfico 50. Variables analizadas y área focalizada – Montería.	172
Gráfico 51. Variables analizadas – Puerto Gaitán.	176
Gráfico 52. Tamaño predial Vs UAF y ZRH de Puerto Gaitán.	178
Gráfico 53. Relación de propietarios, área y predios en distintos rangos prediales en Montería.	182
Gráfico 54. Relación de propietarios, área y predios en distintos rangos prediales en Puerto Gaitán.	184
Gráfico 55. Dinámicas indicadoras de concentración en Puerto Gaitán.	196
Gráfico 56. Dinámicas indicadoras de concentración en Montería.	196
Gráfico 57. Pasos metodológicos de la fase de medición para la construcción de indicadores de riesgo.	201



RAFAEL ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO  
Representante de la FAO Colombia

IVÁN FELIPE LEÓN  
Oficial Nacional de Programas FAO Colombia

JAVIER MOLINA CRUZ  
Oficial senior de tenencia de tierras  
Partnerships, Advocacy and Capacity Development Division (OPC)  
FAO Roma

AURELIE BRES  
Oficial de Tenencia de Tierras y de Recursos Naturales  
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO RLC)

SERGIO GÓMEZ ECHENIQUE  
Consultor Jubilado- Oficina de Tenencia de Tierras y de Recursos Naturales  
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO RLC)

### **Autores**

**ALEJANDRA VEGA RODRÍGUEZ**  
Coordinación

**JORGE MONCALEANO**  
**STEFAN ORTIZ**  
**GONZALO MENDOZA**  
**MARTHA CARVAJALINO**  
**FLAVIO BLADIMIR RODRÍGUEZ**  
Consultores



JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN  
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS PINEDO  
Viceministro de Desarrollo Rural

JUAN PABLO PINEDA AZUERO  
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

Unidad de Planificación Rural  
Agropecuaria

FELIPE FONSECA FINO  
Director General

DENNIS WILLIAM BERMÚDEZ  
Secretario General

DORA INÉS REY MARTÍNEZ  
Directora Técnica de Ordenamiento de la  
Propiedad y Mercado de Tierras

DANIEL ALBERTO AGUILAR CORRALES  
Director Técnico de Uso Eficiente del Suelo  
Rural y Adecuación de Tierras

DANIEL MAURICIO ROZO GARZÓN  
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la  
Información y las Comunicaciones

LUZ MARINA ARÉVALO SÁNCHEZ  
Asesora Técnica

EMIRO JOSÉ DÍAZ LEAL  
Asesor de Planeación

CAMILO ANDRÉS PULIDO LAVERDE  
Asesor de Control Interno

MERCEDES VÁSQUEZ DE GÓMEZ  
Asesora jurídica

JOHANA TRUJILLO MOYA  
Asesora de Comunicaciones

DORA INÉS REY MARTÍNEZ  
Coordinación General

DIANA MARCELA CUÉLLAR ORJUELA  
Coordinación Técnica

Equipo Técnico UPRA

OSCAR ROMERO GUEVARA  
JAIME AUGUSTO CORREA MEDINA  
ANDRÉS FELIPE OCAMPO MARTÍNEZ  
ÁNGELA MARÍA FERNÁNDEZ PÉREZ  
CINDY ELIZABETH RUBIANO ROZO

Grupo de Análisis de Información  
Oficina TIC

LUZ MERY GÓMEZ CONTRERAS (LÍDER)  
FERNANDO ANTONIO CASTILLO JIMÉNEZ  
ÁNGELA NIETO GÓMEZ  
CARLOS JAVIER DELGADO GONZÁLEZ





# ABREVIATURAS

<b>ANDI:</b>	Asociación Nacional de Industriales de Colombia
<b>ANT:</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>CORPOICA:</b>	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
<b>CFI:</b>	Corporación Financiera Internacional
<b>CFS:</b>	Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CFS por sus siglas en inglés)
<b>CIF:</b>	Certificado de Incentivo Forestal
<b>DANE:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DIAN:</b>	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
<b>DVGT:</b>	Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional
<b>FAO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>FAOSTAT:</b>	Base de datos de la FAO sobre agricultura y alimentación mundial
<b>FEDEPALMA:</b>	Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite
<b>FINAGRO:</b>	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
<b>ICR:</b>	Incentivo a la Capitalización Rural
<b>IDEAM:</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
<b>IED:</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IFPRI:</b>	International Food Policy Research Institute
<b>IGAC:</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>INCORA:</b>	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
<b>INCODER:</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
<b>LEC:</b>	Línea Especial de Crédito

OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU:	Organización de la Naciones Unidas
PMUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNR:	Superintendencia de Notariado y Registro
UAE:	Unidad Agrícola Empresarial
UAF:	Unidad Agrícola Familiar
UPA:	Unidades de Producción Agropecuaria
UPRA:	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios.
USAID:	United States Agency for International Development
ZFP:	Zona Franca Permanente
ZFPE:	Zona Franca Permanente Especial
ZIDRES:	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social

# RESUMEN

Este documento es producto de un convenio de cooperación técnica entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). Desarrolla un marco teórico, jurídico, conceptual, metodológico e institucional sobre la concentración y la extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia, en el marco de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (DVGTT).

Propone un contexto y marco teórico general, así como un esquema conceptual específico para el caso colombiano, definiendo las categorías de concentración, acumulación, acaparamiento y extranjerización de tierras rurales productivas. Basado en los contenidos de las DVGTT, aborda dinámicas y procesos concernientes a la propiedad y tenencia de la tierra, las inversiones, el uso y acceso equitativo, pasando por la evolución jurídica y de política, estímulos positivos y negativos actuales, ventajas y límites. Incluye un diagnóstico del caso colombiano, una propuesta metodológica para la identificación, observación y estimación de riesgos relativos a las inversiones de gran escala en tierras rurales productivas en Colombia. Adicionalmente, destaca algunas observaciones y hallazgos y formula recomendaciones de política pública.

**Palabras clave:** concentración, extranjerización, acaparamiento, acumulación, tierras rurales productivas, inversiones a gran escala, seguridad alimentaria, enfoque de derechos, enfoque de riesgo.



# ABSTRACT

This document is the result of a technical cooperation agreement between the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the Unit for Agricultural Rural Planning of the Colombian Ministry for Agriculture and Rural Development. It presents a legal, institutional, conceptual and methodological framework on concentration and foreign ownership of productive rural land in Colombia in the context of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT).

The analysis is focused on the Colombian specific context, from which it proposes definitions for rural productive land concentration, accumulation, land-grabbing, and foreign ownership. Based on the VGGT, this document addresses the dynamics related to land property and tenure, its uses, the multiple interests in land in Colombia and its link to an equitable access. Furthermore, it presents an analysis of the historical juridical, institutional and policy trends, and the current positive and negative incentives. It includes a diagnosis of the Colombian case, and outlines a methodological proposal to estimate and identify risks related to large-scale investments in productive rural land in Colombia. Finally, it presents the main conclusions and formulates recommendations for public policy.

**Keywords:** land concentration, foreign investment in land, land-grabbing, accumulation, rural productive land, large-scale investments, food security, human rights approach, risk approach.



# 1. INTRODUCCIÓN

Este documento forma parte de los resultados del proyecto UTF/COL/070/COL dentro del convenio de cooperación técnica entre la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (UPRA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El propósito es formular un marco conceptual, legal e institucional de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia, como una contribución a la aplicación de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (DVGT)<sup>1</sup>.

Las DVGT, en el punto 26.2, alientan a los Estados a:

“Construir plataformas y marcos de múltiples partes interesadas a nivel local, nacional y regional, o a servirse de los existentes, a fin de colaborar en la ejecución de estas Directrices (...) para evaluar la repercusión en la mejora de la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, así como en la mejora de la seguridad alimentaria y en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo sostenible. El proceso debería ser integrador, participativo, sensible ante las cuestiones de género, realizable, eficaz en función de los costos y sostenible. Los Estados podrán solicitar apoyo técnico a órganos regionales e internacionales en la realización de estas tareas.” (FAO; CFS, 2012, pág. 39)

Abordar la conceptualización alrededor de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras en Colombia constituye un esfuerzo inicial en la construcción de un marco de referencia que contribuya a la aplicación de las DVGT en el contexto colombiano, toda vez que dichos fenómenos están directamente relacionados con la gobernanza de la tierra, su productividad, y la realización progresiva de los derechos a la seguridad y soberanía alimentarias, entre otros.

---

1 Estas directrices significan un avance en materia de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques para todos los actores en los niveles local, nacional y regional. En palabras del Director General de la FAO, José Graziano da Silva, se avanza en el objetivo de: “Dar a las personas pobres y vulnerables derechos seguros y equitativos de acceso a la tierra y a otros recursos naturales es una condición clave en la lucha contra el hambre y la pobreza. Se trata de un avance histórico que los países han acordado en estas primeras directrices mundiales sobre la tenencia de la tierra. Ahora tenemos una visión compartida. Es un punto de partida que ayudará a mejorar la situación, a menudo desesperada, de las víctimas del hambre y la pobreza”.

Se comprende la tierra como un recurso en disputa y uno de los focos principales del conflicto armado interno en Colombia, que ha estado ligado a procesos de control territorial por medio del uso de la violencia, violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario por parte de diferentes actores. En segundo lugar, se reconoce el control sobre la tierra como factor productivo relacionado con la consolidación de actividades económicas de aprovechamiento no solo del suelo, sino de otros servicios ambientales, o como instrumento de especulación con una incidencia directa en la provisión de alimentos.

En ese sentido, la inequitativa distribución de la tierra ha sido un asunto que desde mediados del siglo XX ha impulsado constantemente al Estado y a la sociedad colombiana a la reflexión sobre políticas redistributivas y normas que abordan la problemática, en atención a las evidencias de la consolidación de una estructura social agraria derivada del conflicto armado y asociada a lógicas de despojo. En consecuencia, por ejemplo, en los últimos años el Estado ha impulsado una robusta política de atención y reparación a víctimas, teniendo como uno de sus ejes centrales la restitución de tierras abandonadas y despojadas a partir de 1991.

El "Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"<sup>2</sup> evidencia la centralidad del desarrollo rural y del problema de la tierra, asociado a su concentración histórica. Este aspecto central en el contexto colombiano y en eventuales escenarios de posconflicto, ha impulsado al Gobierno Nacional a desarrollar transformaciones institucionales en el sector agropecuario<sup>3</sup> que le permitan atender de forma adecuada los retos. Las DVGT pueden ofrecer un derrotero que oriente las necesarias soluciones a los problemas rurales y permita concretar acuerdos políticos territoriales entre los diversos grupos e intereses que ahí se encuentran.

En el Capítulo 2, siendo el primero la presente introducción, se elabora un contexto general de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras a nivel global, describiendo diversas crisis y actores globales cuyas dinámicas se relacionan con cambios en la tenencia y uso de la tierra. A partir de este contexto, se sitúan y conceptualizan elementos sustanciales para la definición de los fenómenos.

El Capítulo 3 corresponde al marco jurídico, legal e institucional a la luz de las DVGT. Presenta los instrumentos de derecho internacional vinculante y de derecho blando que regulan elementos de la concentración y extranjerización de tierras en el marco de proteger, respetar y remediar, y que representan obligaciones de los Estados. También se presentan nuevos desarrollos, alcances y contenidos que a nivel internacional se han definido por los organismos multilaterales autorizados para ello. En ese sentido, el tercer capítulo también elabora una sección de enfoque de derechos,

2 El documento se encuentra en la página: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/> (consultado el 5.10.2016)

3 Para más información ver el sitio web del Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

como una aproximación transversal a los fenómenos de concertación y extranjerización de tierras, explicados desde tres ejes principales, contenidos en las DVG, como lo son la seguridad en la tenencia de la tierra, el derecho a la alimentación y la responsabilidad empresarial. En seguida se hace un análisis histórico, legal e institucional en relación con la concentración de la tierra en Colombia, la política de acceso, la evolución del derecho agrario y su relación con la regulación de la distribución de la tierra.

El Capítulo 4 desarrolla el marco teórico y conceptual abordando aspectos teóricos y socioeconómicos que dan un panorama general sobre los conceptos aquí tratados, para luego definir los conceptos principales para este estudio, concentración, acaparamiento, acumulación y extranjerización de tierras.

Los Capítulos 5 y 6 elaboran un diagnóstico a partir de información secundaria sobre las manifestaciones de la concentración y extranjerización de tierras en Colombia. Desde la perspectiva jurídica se analizan condiciones regionales que influyen en los fenómenos aquí estudiados, aspectos claves que permiten identificar condiciones favorables y límites para la propiedad e inversión extranjera. También se abordan las relaciones de los conflictos de uso del suelo y sus riesgos para los sistemas de agricultura familiar y la seguridad alimentaria. Este diagnóstico busca también identificar las expresiones de los fenómenos globales de concentración y extranjerización en la realidad colombiana, así como los estímulos positivos y negativos.

El Capítulo 7, describe la propuesta metodológica para el desarrollo de este documento con miras al análisis y seguimiento general de los fenómenos en Colombia. La metodología incluye la revisión de información primaria y secundaria, la identificación de datos, variables e indicadores pertinentes desde una perspectiva escalar y de análisis de riesgos y costos de oportunidad. Esta metodología integra transversalmente los aspectos socioeconómicos, jurídicos y ambientales, vinculados con el uso de los suelos y el aprovechamiento de las tierras, y tres ejes principales de las DVG: la distribución y la protección de derechos, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad.

En el Capítulo 8 se elaboran algunos resultados de análisis de la situación nacional a partir del marco conceptual y metodológico propuesto a la luz de las DVG. Esto permitirá consolidar este documento marco con ejemplos de análisis y sus resultados en lo socioeconómico, jurídico, ambiental y sugerencias para desarrollos futuros. El Capítulo 9 presenta algunos de esos lineamientos en términos de las necesidades de evaluación y seguimiento de los fenómenos a partir de indicadores de riesgo y de costos de oportunidad. Finalmente, los Capítulos 10 y 11 formulan conclusiones y recomendaciones con base en los resultados generales del estudio.



## 2. CONTEXTO GENERAL GLOBAL

Para abordar los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia, en un ejercicio conceptual para la aplicación de las DVGT, es conveniente analizar los contextos y manifestaciones de los fenómenos a escala global, regional y local. Para esto, se identifican posibles motores e impactos de las inversiones en tierras a gran escala, que inciden en el desarrollo de hechos y conceptos en escalas internacionales y nacionales. Los escenarios planteados por la literatura dan cuenta de, por un lado, la convergencia internacional de una crisis múltiple alimentaria, financiera, energética y ambiental; y por otro, la interacción de una multiplicidad de actores que explica la particularidad de los fenómenos actuales de concentración y extranjerización de tierras.

### 2.1 LA CONVERGENCIA DE CRISIS MÚLTIPLES

Para hacer frente al crecimiento demográfico acelerado y asimétrico, que se refleja en el sobrepaso cuantitativo de la población urbana a la población rural a partir de 2009 (ONU, 2009), la FAO (2009) afirma que la producción alimentaria debería duplicarse hacia 2050 para satisfacer las demandas de aproximadamente nueve mil millones de habitantes. A esto se suma el cambio en los patrones alimentarios ligado al crecimiento de la clase media en economías emergentes, que presiona la demanda por tierras para la producción de carnes y aceites vegetales (Deininger & Byerlee, 2011). Por otro lado, el sector agropecuario enfrenta grandes dificultades en recuperar e incrementar sus rendimientos, dado el agotamiento de la llamada "Revolución Verde" entendida como un sistema agroalimentario que concibe la producción agropecuaria basada en la intensificación en el uso de insumos agrícolas de síntesis química y la mecanización, como fundamentos de una mayor productividad (Altieri & Toledo, 2010).

El agotamiento de este modelo se asocia a factores de degradación ambiental y cambio climático, incluyendo la erosión de los suelos, la pérdida de biodiversidad y la escasez de agua. Estos factores han generado la inestabilidad de precios de los alimentos, reflejada en la crisis de 2007-2008, que al parecer podría continuar durante las próximas cuatro décadas (FAO, 2013). La demanda global de tierras también se ha incrementado con

posterioridad a la crisis financiera de 2008 y de las empresas “punto-com” (o crisis del Nasdaq) del año 2000. Junto con el aumento mundial en los precios de los alimentos, estas crisis habrían impulsado a los inversionistas a buscar puertos más seguros, como lo pueden ser las inversiones en finca raíz.

Igualmente, la crisis energética ha promovido el desarrollo de fuentes alternativas, entre las cuales los biocombustibles se han presentado como una estrategia viable, ignorando sus impactos sobre la demanda de tierras y el cambio de uso del suelo, resultantes en una mayor emisión de gases de efecto invernadero, posibles desplazamientos de producción alimentaria a la frontera agropecuaria y violaciones a derechos humanos de las poblaciones rurales (Kelly, 2012; Allaverdian, 2010). Los mercados de carbono también han estimulado las inversiones en tierras, especialmente en plantaciones forestales o proyectos de conservación a gran escala (Allaverdian, 2010; Dwyer, 2015; Borrás Jr. & Franco, 2012; Cotula, 2012).

Según Deininger & Byerlee (2011, pág. 11), considerando únicamente la producción agrícola alimentaria, con base en datos de FAOSTAT, se espera que entre 2010 y 2030 se cultiven en el mundo cerca de 47 millones de hectáreas de tierras adicionales, con una disminución de 27 millones de hectáreas en los países desarrollados y un aumento de 74 millones de hectáreas en los países en desarrollo. Esto representa 1.8 millones de hectáreas puestas en producción por cambios de uso del suelo al año. Varios informes recientes sobre adquisición de tierras a gran escala han identificado, entre 2000 y 2012, más de 1.200 acuerdos relacionados con tierras, ya sea en negociación, completados o bien sin desarrollar, abarcando alrededor de 83 millones de hectáreas (Borrás Jr. & Franco, 2012; FAO, 2013; Bailey, 2013). El continente africano pareciera ser el mayor objetivo de estas transacciones de tierras, seguido de Asia y de América Latina.

Sin embargo, Borrás (2012) afirma que estos datos podrían cambiar radicalmente si se consideraran las distintas motivaciones de las inversiones, más allá de la seguridad alimentaria de los países de origen de las inversiones, más allá de los actores exclusivamente extranjeros y de las adquisiciones directas de tierras, en cuyo caso América Latina tendría más casos que los reportados hasta ahora.

En respuesta a estas dinámicas, la FAO y la OCDE elaboraron las Guías para las Cadenas de Suministro Agrícolas Responsables, indicando que se espera que los precios de los alimentos se mantengan altos, al menos durante la próxima década, para lo cual urge la aplicación de los principios de inversión responsable por parte de las empresas involucradas en la producción de alimentos y en la adquisición de tierras, así como los fondos de inversión, fondos soberanos y la banca (FAO-OECD, 2016).

El contexto de crisis múltiple mencionado permite entender el interés por relocalizar las inversiones en países con tierras supuestamente disponibles y con altas brechas tecnológicas. De esta forma se han venido realizando inversiones dirigidas no únicamente al control y uso de la tierra para la

agricultura; el interés incluye los recursos hídricos, los minerales y los hidrocarburos, que pueden ser explotados como parte de los modelos de desarrollo económico de los países. Estos movimientos de capitales responden a la búsqueda de nuevas oportunidades para hacer frente a las crisis globales de inversión. La teoría de la renta, que describiremos más adelante, permite entender que la inversión en tierras en los países en desarrollo principalmente, es una oportunidad de aprovechamiento de los diferenciales de productividad entre países y entre sectores, en búsqueda de rentas sobre la tierra (Garay L., 2013, págs. 177-179). Para este autor, los procesos se dan en competencia con capitales nacionales, aumentando los riesgos de nuevas concentraciones de tierra.

En el trasfondo de estas dinámicas se generaliza la idea de que existen “zonas de reserva de tierras” con potencial agropecuario, desaprovechadas y disponibles que pueden transformarse productivamente mediante el esfuerzo de inversión de diversos capitales (industrias petroleras, automotrices, mineras y forestales, alimentarias, químicas bioenergéticas, biotecnológicas) (Borras Jr. & Franco, 2012; Cotula, 2012). Esto permitiría a los actores corporativos y gubernamentales lograr un aseguramiento en términos financieros, energéticos y de seguridad alimentaria. Se trata de un proceso que genera oportunidades para los países receptores de las inversiones, por ejemplo, de transferencia tecnológica, creación de mercados, empleo y productividad; pero también riesgos: debilidad institucional, fragilidad e indefinición de derechos sobre la tierra, dificultad de regulación y monitoreo, posibilidad de conflictos socio-ambientales e incremento de la desigualdad en la distribución (Deininger & Byerlee, 2011; Edelman, 2013). La implementación de las DVGT requiere de mecanismos de monitoreo y evaluación que tengan en cuenta dichos riesgos, de forma a potenciar los efectos positivos y prevenir los negativos.

En lo ambiental, la captura masiva de recursos en economías extractivas viene configurado varios impactos. En el proceso de adquisición de tierras se consideran los imperativos ambientales<sup>4</sup>, que pueden ser instrumentados para particulares nacionales y extranjeros bajo el argumento de la protección del medio ambiente y la biodiversidad<sup>5</sup>. En la dimensión ambiental de este estudio, es importante aclarar que el análisis se limita al uso y aprovechamiento de las tierras caracterizadas como productivas y aptas al desarrollo del mercado de tierras en Colombia. Por ello, en el escenario general de análisis, están excluidas las que se encuentran bajo alguna figura de conservación y de protección ambiental. Similarmente acontece con las tierras de resguardo o de propiedad colectiva que atienden principalmente a un criterio constitucional e internacional de protección a la diversidad e

4 Por imperativo ambiental entendemos aquí todos los argumentos, técnicos, ecológicos, económicos y políticos por los cuales se implementan políticas enfocadas en la sostenibilidad ambiental y la conservación de la biodiversidad.

5 A nivel global, grandes extensiones de tierras están siendo apropiadas por la agenda ambiental, un proceso que ha encontrado gran acogida entre influyentes ONG internacionales de conservación. A esta acción de capturar tierras bajo el objetivo de la conservación se le ha denominado “acaparamiento verde”.

identidad cultural y étnica y que por su esencia no pueden ser definidas principalmente bajo un criterio de productividad en términos económicos.

En lo social, económico y político, estas dinámicas surgen de planteamientos globales que pueden estar alejadas de las realidades territoriales, lo que abre espacios para que los intereses de los inversionistas difieran de los de las poblaciones locales y que por ello requieran arreglos especiales frente a los contextos jurídicos y fiscales nacionales (De Schutter, 2011; Chouquer, 2011). En particular, los impactos se van a ver reflejados en las transformaciones de las relaciones sociales y ambientales con la tierra, teniendo en cuenta que ésta tiene significados y valoraciones que no necesariamente se reflejan en el mercado (De Schutter, 2011; Machado, Salgado, & Naranjo, 2013; Polanyi, 1944). Asimismo, la idea de que existen tierras “vacantes” genera un riesgo de ignorar los medios de vida de las poblaciones que las ocupan y las usan, en una manipulación de la realidad geográfica y social local (Chouquer, 2011; Borrás Jr. & Franco, 2012; Deininger & Byerlee, 2011)<sup>6</sup>. En ese sentido, las DVGTT alertan sobre la necesidad de considerar las circunstancias particulares locales, las valoraciones no comerciales de la tierra y los objetivos socioeconómicos, ambientales y de sostenibilidad de las acciones de los Estados (FAO; CFS, 2012, pág. 29).

Las consideraciones anteriores ponen en evidencia la necesidad de tener en cuenta aspectos multidimensionales en la regulación y monitoreo de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras, de manera que se garantice la viabilidad socio ambiental de los proyectos, más allá de los aspectos técnicos y financieros. El análisis desde un enfoque de riesgos y de costos de oportunidad puede contribuir notablemente a la toma de decisiones de política pública (Deininger & Byerlee, 2011; Borrás Jr. & Franco, 2012; Garay L., 2013; Dwyer, 2015).

De igual forma, es conveniente abrir el debate sobre los derechos de tenencia, fundamentales en los mercados de tierras, que en muchos casos son producto de simplificaciones que llevan a lo que Chouquer (2011) considera una ficción con relación a las supuestas tierras vacías. Esas simplificaciones reflejan una mirada centralizada a las realidades geográficas de la tierra, con ambigüedades sobre lo que es de dominio del Estado, el dominio público y el dominio privado, en los que las tierras no registradas estarían sujetas a apropiación. Los sistemas de registro centralizados, afirma el autor, no son una constante en el mundo, mientras los sistemas híbridos – descentralizados, propiedades y usos colectivos, sistemas informales – son los más recurrentes e invitan a pensar la posibilidad de una gestión descentralizada de la tenencia basada en el diálogo y la información sobre las realidades locales (Chouquer, 2011; Garay L., 2013; Machado A., 2013). Esto, según las DVGTT, plantea el reto de integrar esas particularidades a los mecanismos de gestión del suelo y al mercado de tierras, promoviendo la

---

6 Las DVGTT dan especial importancia a la participación en la toma de decisiones sobre las inversiones y la tenencia de tierras, destacando el papel que deben jugar los medios de vida, sistemas de producción e instituciones locales (FAO; CFS, 2012, pág. 15).

igualdad de condiciones y reconociendo los valores sociales, culturales y ambientales de la tenencia (FAO; CFS, 2012, págs. 19-20).

## 2.2 UNA MULTIPLICIDAD DE ACTORES

Para entender el entramado de motivaciones y efectos que, en el contexto de crisis múltiple actual, se relacionan con los procesos de concentración y extranjerización de tierras, es importante tener en cuenta la multiplicidad de actores involucrados a distintas escalas en estos fenómenos.

Un primer acercamiento es el propuesto por Chouquer (2011), para quien las inversiones internacionales en tierras responden a un nuevo “comercio triangular mundial” inspirado en modelos fiduciarios con tres direcciones: países-anfitriones, países-fuente, países-garantes<sup>7</sup>. Este comercio se fundamenta en una concepción determinista del mundo en la que existirían: (1) tierras vacantes sin proyectos productivos serios, (2) reservorios de población con demandas alimentarias y energéticas, y (3) concentración de medios financieros para agilizar inversiones. A diferencia del continente africano, donde las inversiones suelen provenir de actores extracontinentales, en América Latina los fenómenos pueden darse entre actores y tierras del mismo continente o dentro de un mismo país (Allaverdian, 2010). Es decir que, en América Latina, los inversionistas no son primordialmente actores de otros continentes o extranjeros, sino que los Estados, las empresas latinoamericanas y las élites nacionales y locales, tienen una participación clave (Borras Jr. & Franco, 2012; FAO, 2014). Adicionalmente, Borras et.al. (2014) y Cotula (2012) señalan que, en el caso latinoamericano las inversiones en tierras con objetivo alimentario no se interesan únicamente en tierras “marginales” o “vacantes”, sino que tienden a incluir tierras productivas existentes, con acceso a recursos hídricos e infraestructura.

Estos planteamientos concuerdan con los reportes sobre inversiones masivas en tierras realizados por múltiples organizaciones como GRAIN, FIAN, IFPRI, IIED<sup>8</sup> y el Banco Mundial, cuyas conclusiones coinciden en resaltar una serie de riesgos de impactos ligados con (Borras Jr. & Franco, 2012): (1) cambios de uso del suelo hacia cultivos para exportación, (2) carácter transnacional

7 En ese entramado de actores, Chouquer (2011) resalta el papel de agencias facilitadores y garantes de las inversiones en tierras, tales como la “Millennium Challenge Corporation” (MCC) de los Estados Unidos, las cuales han tenido un rol creciente en la asesoría a Gobiernos y empresas, en especial preparando las condiciones para la llegada de la inversión extranjera – incluyen políticas de liberalización económica y comercial, reformas al derecho relacionado con la propiedad de la tierra, incentivos fiscales, etc. Aunque actualmente la MCC no reporta actividades en Colombia, sí existe información sobre procesos de elegibilidad para elaboración de un contrato con el país desde 2009, que podrían culminar en su selección a futuro (Tarnoff, 2016).

8 GRAIN y FIAN son dos ONG internacionales que abogan por el derecho a la alimentación y por sistemas agroalimentarios biodiversos y controlados por agricultores a pequeña escala. El International Food Policy Research Institute (IFPRI) es un centro de investigación financiado por diversos países como parte de la alianza para la investigación agrícola global (CGIAR), administrada por el Banco Mundial. El International Institute for Environment and Development (IIED) es una organización de investigación ingles enfocada en desarrollo sostenible.

que dificulta la trazabilidad, (3) involucramiento de capital financiero que implicaría especulación, (3) acuerdos opacos, no-transparentes, no-consultativos, ligados a corrupción de los Gobiernos, (4) desposesión en comunidades que no tienen derechos formales o protegidos y, (5) dificultad de regulación de las transacciones de tierras. También se señala la tendencia de estas inversiones recientes a frenar acciones redistributivas de tierras, favoreciendo la re-concentración de la propiedad y el uso de la tierra y el capital (Borras S., Franco, Gómez, Kay, & Spoor, 2014).

La multiplicidad de actores y de alianzas, las motivaciones, los riesgos y los impactos potenciales, la falta de acceso a informaciones financieras de las empresas y estadísticas oficiales, son la causa principal de la dificultad para cuantificar y diagnosticar los fenómenos de concentración y extranjerización manifestada por varios investigadores (Deininger & Byerlee, 2011; Borras Jr. & Franco, 2012; Cotula, 2012; Allaverdian, 2010; Dwyer, 2015; De Schutter, 2011; Davis, D'Odorico, & Rulli, 2014). Este contexto aumenta los riesgos de aparición de conflictos y de lograr resultados por debajo de las expectativas (Deininger & Byerlee, 2011, págs. 34-35).

Por lo anterior, como una primera aproximación analítica para Colombia, resulta de gran importancia conceptualizar teniendo en cuenta los riesgos, vulnerabilidades, amenazas e impactos, así como los incentivos positivos y negativos, los límites, los potenciales y las oportunidades, considerando la dificultad para lograr una observación directa de los fenómenos en cuestión. Para esto, se realiza a continuación una descripción general de los actores involucrados y sus roles.

### **Rol de los Estados centrales: construcción de un contexto político que tenga en cuenta los riesgos de las inversiones en tierras**

Los Estados centrales, en la elaboración de marcos políticos y normativos sobre tierras (jurídicos, socioeconómicos, fiscales, tributarios, comerciales, de adecuación e infraestructura), crean un contexto de apoyo y atracción para los inversionistas, que genera riesgos de afectación a las políticas de asistencia a las agriculturas familiares<sup>9</sup>. La inversión es planteada como medio facilitador de la implementación de estrategias nacionales de desarrollo rural, tales como la promoción de la agroindustria y la agricultura intensiva a gran escala, el desarrollo de cadenas agroindustriales y bioenergéticas.

Igualmente, los Estados invierten en procesos de mapeo técnico, clasificaciones de uso del suelo y zonificaciones, como instrumentos-guía para la planificación rural. Éstos permiten caracterizar y afianzar la disponibilidad de tierras, viabilizar las inversiones y promover su uso productivo. De ahí que sea

9 El punto 11.8 de las DVGTT afirma que, "dada la importancia de los productores en pequeña escala para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social, los Estados deberían velar por la protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala al facilitar las operaciones de mercado en relación con las transacciones de tenencia" (FAO; CFS, 2012, pág. 20).

necesario considerar los posibles impactos locales y los costos o beneficios sociales potenciales en el marco de un análisis de riesgos de las políticas (Deininger & Byerlee, 2011; Dwyer, 2015).

Estableciendo una relación de causalidad entre la gobernanza de la tierra y el derecho progresivo a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, el apoyo a medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección al medio ambiente y el desarrollo social, económico y sostenible, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial-CSA (CFS por sus siglas en inglés)<sup>10</sup>, en su 38 periodo extraordinario de sesiones del 11 de mayo de 2012, aprobó las DVGT que resaltan la necesidad de garantizar los derechos legítimos de tenencia, incluso cuando estos sean informales, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y la protección al ambiente, ante posibles riesgos que surjan de las inversiones y transacciones sobre tierras (FAO; CFS, 2012, pág. 21).

### **Rol de los inversionistas nacionales e internacionales: responsabilidad de cara a los riesgos sociales y ambientales**

Dadas las múltiples resistencias, dificultades y riesgos relacionados con la extranjerización de tierras, los capitales transnacionales y nacionales han diseñado estrategias y alianzas para evitar la compra directa de tierras (Borras S., Franco, Gómez, Kay, & Spoor, 2014, pág. 860; Cotula, 2012). Con el análisis de las inversiones mixtas se puede relativizar la "extranjerización" y no perder de vista las asociaciones de inversiones nacionales y extranjeras, y las consecuentes relaciones entre procesos de concentración y extranjerización.

Las dinámicas transaccionales generan transformaciones sobre las cuáles existe poca información, no sólo en los derechos de propiedad, sino también en los usos y en las relaciones sociales con respecto a la tierra. Pueden existir nuevas inversiones que no impliquen desplazamientos de poblaciones, ya sea por el uso de mecanismos de arrendamiento o derechos de uso de la tierra, o bien porque la transformación en el uso se da en áreas que ya estaban concentradas – tales como las de ganadería extensiva (Borras S., Franco, Gómez, Kay, & Spoor, 2014). Por ejemplo, podría ser que esas áreas hubieran sido objeto de desposesiones anteriores, o que los sistemas de ganadería extensiva se desplazaran hacia la frontera agropecuaria, generando nuevas desposesiones o impactos socio-ambientales importantes<sup>11</sup>. Así mismo, si la re-concentración se refleja en un aumento de los precios de la tierra, se podría dificultar la implementación de procesos de restitución o redistribución de tierras.

10 El CFS es una plataforma internacional e intergubernamental que coordina acciones para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición. Es financiado por la FAO, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Ver <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about-cfs/es/>

11 Este tipo de efectos del cambio en el uso del suelo son analizados por Kelly (2012) para el caso de la promoción de los agrocombustibles desde Europa.

La cuantificación y verificación empírica de este tipo de riesgos requiere de esfuerzos de gran magnitud en términos investigativos, de recursos y de amplia coordinación interinstitucional, por lo que este estudio se enfocará en proponer lineamientos de análisis. Resaltando que, tanto para los inversionistas como para los Estados, debe haber claridad en cuanto a los riesgos de los proyectos y sobre la sostenibilidad socio-ambiental a largo plazo; lo que se relaciona con la aplicación de principios básicos de inversión responsable y responsabilidad social empresarial, incluyendo la adecuada divulgación, diálogo abierto, fomento a la verificación de contratos y proyectos por terceros (Deininger & Byerlee, 2011; FAO, 2014; Liversage, 2010). Los Principios para la Inversión Responsable en Agricultura y los Sistemas Alimentarios rescatan el potencial de generar círculos virtuosos a partir de acciones que apunten a la mejora de la seguridad alimentaria, los derechos humanos, las relaciones laborales y de tenencia, la cohesión y participación social, la preservación de zonas de interés ecológico, el financiamiento agropecuario y la transferencia tecnológica.

### **Transformaciones en las relaciones sociales sobre la tierra**

Las transformaciones en las relaciones sociales sobre la tierra, estrechamente relacionadas con las inversiones y con la concentración, implican cambios de uso de la tierra o de los cultivos, con repercusiones directas sobre las capacidades de respuesta a situaciones o necesidades de alimentación y sustento, seguridad alimentaria, retos ambientales y del cambio climático (De Schutter, 2011; Edelman, 2013). En este aspecto, el quinto principio básico de aplicación de las DVGTT propone un enfoque holístico y sostenible, que reconozca las interrelaciones entre los recursos naturales y sus diversos usos por parte de las poblaciones (FAO; CFS, 2012). En línea con ello, las transformaciones en las relaciones sobre la tierra y sus efectos dependen de los modelos de producción agropecuaria que se implementan, las direcciones de cambio de uso (por ejemplo, de alimentario a agrocombustibles, o de alimentario a no-alimentario) (Borras Jr. & Franco, 2012) y los actores involucrados. Por lo tanto, dada la diversidad de casos, cabe aclarar que no todo cambio en el uso de la tierra es necesariamente negativo ni implica pérdidas de seguridad alimentaria o de bienestar social. Los impactos dependen en gran medida de las realidades territoriales en las distintas escalas, y de los mecanismos de regulación y de corrección de asimetrías en las relaciones entre los actores.

Otro aspecto importante es el de las relaciones sobre la tierra ligadas al control territorial en dinámicas de producción agropecuaria y distribución de la renta, y también al poder económico, político, institucional, cultural y ambiental (Borras Jr. & Franco, 2012). Según los autores citados, el control territorial se asocia frecuentemente con el concepto de acaparamiento. Sin embargo, su observación se dificulta por la diversidad de expresiones empíricas que puede tener. En términos de impactos de las inversiones en la reconfiguración de la tenencia y distribución de la tierra, Borras Jr. & Franco (2012, pág. 51) señalan

que podrían darse casos de redistribución, distribución, no-redistribución o re-concentración. A lo que se suman posibilidades como la desposesión, relocalización, control de la tierra sin desposesión (esquemas de arriendos, contratos o salarizaciones), con distintos arreglos institucionales y privados.

### Agricultura familiar y agroindustria

Los impactos de las inversiones a gran escala sobre tierras, en un contexto de concentración y extranjerización, dependen en gran medida de las complementariedades que se construyan entre las distintas visiones en torno al aprovechamiento de la tierra, tales como los modelos agroindustriales y los de agricultura familiar<sup>12</sup>. La formulación de políticas debe evaluar alternativas viables bajo un enfoque de derechos que priorice el bienestar social, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza (FAO; CFS, 2012).

Así mismo, el enfoque debe tener en cuenta los riesgos distributivos, las inequidades y asimetrías estructurales que históricamente han afectado a los productores a pequeña escala (De Schutter, 2011; Deininger & Byerlee, 2011; FAO; CFS, 2012). El uso social óptimo de la tierra está en el centro de las reflexiones, y requiere reconocer que la agricultura familiar está estrechamente ligada a la equidad y la productividad, considerando, por ejemplo, que los sistemas de economía campesina han demostrado su capacidad productiva, de generación de empleo rural y de rentabilidad<sup>13</sup> (De Schutter, 2011; Forero A., Yunda Romero, De Vargas Ortiz, Rodríguez Bernal, & León Parra, 2016; Deininger & Byerlee, 2011). Igualmente, la agricultura familiar es resultado de desarrollos, innovaciones, y evoluciones intergeneracionales de prácticas productivas y culturales.

Partiendo de ese reconocimiento, la agricultura familiar y la agroindustria podrían coexistir, por ejemplo, mediante la combinación de mecanismos regulatorios que incluyan segmentaciones de mercados, restricciones en el mercado de tierras, regulación de la extranjerización, consideraciones de aspectos socioambientales y servicios ecosistémicos, esquemas de agricultura por contrato que incluyan herramientas de corrección de asimetrías y costos de transacción, establecimiento de cooperativas, canalización de la inversión rural pública hacia la agricultura familiar más allá del asistencialismo (De Schutter, 2011, pág. 14).

Al respecto, las DVGT afirman:

12 A raíz de la declaratoria del año 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Colombia se conformó el Comité de Impulso Nacional a la Agricultura Familiar de carácter permanente. Éste define la agricultura familiar como “la forma de realizar las actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras que dependen fundamentalmente del trabajo familiar de hombres y mujeres. Las familias agricultoras en Colombia, carecen o tiene acceso limitado a la tierra, al capital, a bienes y servicios de la oferta pública y mercados, realiza múltiples estrategias de supervivencia y generación de ingresos, presenta una alta heterogeneidad y existe en forma de subsistencia, transición y consolidada” (Comité de Impulso Nacional de la Agricultura Familiar en Colombia, 2015).

13 Las DVGT son enfáticas en señalar la importancia de la producción a pequeña escala y por lo tanto de su protección por parte de los Estados (FAO; CFS, 2012, págs. 22-23).

Los Estados deberían asegurar que los derechos (...) se identifican de manera sistemática e imparcial, de igual modo que los derechos y medios de vida de otras personas que también se vean afectadas por la inversión, como los productores en pequeña escala... (FAO; CFS, 2012, págs. 22-23)

De igual forma:

Los Estados deberían realizar una ordenación reglamentada del territorio (...) deberían comprender un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios (...) reconciliar y armonizar diferentes objetivos del uso de la tierra, la pesca y los bosques (FAO; CFS, 2012, pág. 32).

No obstante, sin un adecuado marco regulatorio y análisis de impactos, aumenta el riesgo de que las inversiones generen una mayor marginalización de la agricultura familiar (Deininger & Byerlee, 2011).

## 2.3 ANTECEDENTES SOBRE LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA

Los fenómenos de concentración y extranjerización de las tierras rurales productivas en Colombia están ligados al desarrollo de las políticas de acceso promovidas por el Estado colombiano, toda vez que las normas que orientan los mecanismos y condiciones para acceder al uso y propiedad de la tierra tienen un impacto directo en la estructura de la tenencia. Es importante tener presente los fenómenos irregulares e ilícitos que han gravitado en torno a la apropiación de la tierra y que han estado asociados a la construcción del Estado Nacional.

A nivel local, la tenencia de la tierra ha jugado un importante papel histórico, social y político, que se manifiesta, entre otros, en la situación de desplazamiento forzado, la incidencia de economías ilegales en el acaparamiento, los conflictos de uso del suelo, el establecimiento de inversiones agroindustriales en zonas de conflicto actual o reciente. En Colombia han existido negocios agropecuarios y forestales, con participación de capitales nacionales e internacionales, que directa o indirectamente se habrían beneficiado de la situación de concentración.

Así, por ejemplo, Smurfit Kapa - Cartón de Colombia (hoy con capital irlandés) ha logrado expandir su proyecto forestal en aproximadamente 69 mil hectáreas en 34 municipios del suroccidente colombiano, en un esquema de negocio que ha sido polémico en términos sociales, étnicos, ambientales y también en cuanto a la seguridad en la tenencia y acceso a recursos (verdadabierta.com, 2015). Han sido varios los esquemas utilizados, entre ellos la compra, el alquiler y contratos de participación, e incluso las concesiones de tierras públicas que iniciaron en 1959 con 15 mil hectáreas

(William E. Ladrach, 1985). En 1974, la concesión fue ampliada a 60 mil hectáreas para ser explotadas en 30 años (Botache & González Candil, 2011).

En la actualidad existen varios casos de adquisición indebida de tierras en el sector forestal comercial, ligados a despojos y abandonos forzados en el sur de Córdoba (USAID, 2011) y en la región de los Montes de María (Defensoría del Pueblo, 2012). En este último se desarrolla en la actualidad un proyecto de plantaciones de Tecaliderado por el Grupo Argos (Núñez & Molano Jimeno, 2015).

La adquisición de tierras a gran escala ha sido un fenómeno presente al menos desde comienzos del siglo XX en el país. Por ejemplo, en este periodo, en el Urabá antioqueño el consorcio alemán Albingia adquirió 5 mil hectáreas de tierras del Estado para la siembra de banano (Velásquez, 2011):

El contrato estipulaba que los alemanes debían construir un ferrocarril, un puerto con su muelle, líneas telegráficas y telefónicas, así como todas las instalaciones correspondientes para “desarrollar una economía de enclave (...) La concesión era a 50 años, al cabo de los cuales el Estado podría adquirir las obras de infraestructura por el 75 por ciento de su valor.

Otro ejemplo histórico es el de United Fruit Company que, “para la segunda década del siglo (...) disponía de unas 300 mil hectáreas de tierras para el cultivo del banano a lo largo de Centroamérica, Panamá, Colombia y las islas del Caribe” (Botero Restrepo, 1998). Desde 1965 la United Fruit de Colombia terminaría operaciones directas, por lo que para entonces entraron varios grupos con capital nacional como Bananeras Caribe, Agropecuaria Mónaco, y Sociedad Agropecuaria Apartadó (Sarmiento, 2007). Desde la década de los 90, consolidarían el negocio el grupo Augura y empresas como Uniban, Proban, Banacol, Banadex, que habían asumido el negocio de Chiquita Brands – “heredera” de la United Fruit. Ésta opera actualmente en asociación con multinacionales como Dole (El Tiempo, 2000), consolidando un aproximado de 30 mil hectáreas en producción (Asociación de Bananeros de Colombia (AUGURA), 2014).

Uno de los casos más sonados recientemente es el de la acumulación irregular de baldíos en la Altillanura colombiana. La Contraloría General de la República estudió el caso en el año 2012, realizando 3 hallazgos:

(1) Irregularidades en el proceso de titulación por parte de la entidad encargada, el Incoder; (2) Acumulación de tierras a partir de la actualización de áreas, y (3) deficiente acción jurídica del Incoder para recuperar los terrenos baldíos indebidamente ocupados (...) diferentes medios para adquirir extensiones superiores a una UAF, entre estos la constitución de diferentes razones jurídicas u otras empresas, incluso la suplantación de personas. Estas acumulaciones fueron, además, beneficiarias de programas rurales, como el incentivo a la capitalización rural, líneas especiales de crédito y subsidios financiados con recursos públicos. (...) Algunas de estas empresas tienen capital norteamericano, inglés y brasileño. (FAO, 2015).

Según un estudio de la FAO, en el año 2012 operaban en Colombia al menos nueve grupos en sectores de agrocombustibles y forestales, con intereses en grandes extensiones de tierra. Otros seis grupos tenían una clara intención de invertir (FAO, 2012). El portal Landmatrix señala la existencia de quince prospectos de inversión a gran escala en el país (Landmatrix, 2016).

En los capítulos de diagnóstico y análisis de estímulos se presentará un panorama más detallado del contexto colombiano en relación a la concentración y extranjerización de la tierra.

### 3. MARCO JURÍDICO, LEGAL E INSTITUCIONAL

Este aparte tiene como objeto precisar los instrumentos de orden jurídico que se relacionan con los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia<sup>14</sup>, en tanto dichos fenómenos pueden explicarse a partir de las relaciones de tenencia con la tierra. La concentración no es un fenómeno que haga referencia exclusiva a la propiedad de la tierra, por el contrario, está ligado a diversas formas de tenencia y se interpreta particularmente desde el uso. En esa misma perspectiva, la extranjerización no puede leerse de forma directamente ligada a la propiedad.

Bajo estas premisas conceptuales, el marco jurídico e institucional presenta los principios, normas e instrumentos que permiten delimitar el análisis de los fenómenos. Para ello parte, en primer lugar, de la identificación del marco internacional, escenario particularmente ligado al enfoque de derechos humanos. Esto permite, en un segundo momento, el análisis de los núcleos de derechos centrales para el estudio de los fenómenos a partir de lo dispuesto por las DVGT.

El tercer momento abre el aterrizaje del marco jurídico al ordenamiento interno, y aborda el contexto histórico de la política de ocupación y acceso a la tierra como elemento central en la configuración actual de la concentración. Los índices de desigualdad en la tenencia y uso de la tierra no pueden atribuirse de forma plana al ordenamiento jurídico vigente. Debe considerarse el desarrollo del régimen agrario y de las políticas que, en relación a las tierras, se han derivado de los diferentes Gobiernos de la historia republicana, e incluso las diferentes apuestas normativas que han regulado la materia como repuestas a la consolidación de la concentración.

---

14 El presente estudio se enmarca en las áreas a nivel nacional en las que la UPRA ha definido que puede existir un mercado de tierras que permita evitar la concentración inequitativa e improductiva, y promover el uso eficiente de las tierras. En ese sentido, la UPRA considera que el mercado de tierras requiere una regularización por parte del Estado. El presente documento es una contribución a ese objetivo desde el enfoque particular de la FAO reflejado en las orientaciones de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO; CFS, 2012).

La narrativa del desarrollo histórico fundamenta el análisis normativo de los últimos 20 años, derivando en la descripción de los instrumentos jurídicos asociados a los fenómenos. La descripción se hace en primer lugar a partir del análisis constitucional, que desarrolla los principios y derechos del Estado, y de la interpretación que de éstos ha hecho el tribunal constitucional. En segundo lugar, se describen los instrumentos legales y reglamentarios que se asocian al estudio, a la luz de los incentivos generados por las disposiciones normativas.

### 3.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Algunos de los conceptos básicos en torno a los cuales gira el debate sobre concentración y extranjerización de tierras, están relacionados con derechos ampliamente protegidos en distintos instrumentos internacionales. Éstos se refieren principalmente a derechos civiles y políticos, la protección del ambiente y en particular, el derecho a la alimentación y la protección a los trabajadores rurales. Así mismo, existen instrumentos de derecho blando, no vinculantes en principio, que luego de ser acogidos por tribunales nacionales rigen internamente el alcance y contenido de derechos.

Los tratados y convenios ratificados por el Estado adquieren carácter obligatorio, así por ejemplo las provisiones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica.

Sobre el primero de estos instrumentos, su órgano de supervisión -el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- ha desarrollado el alcance de la seguridad en la tenencia de la tierra, el derecho a la alimentación, y garantías en favor de los ciudadanos y a cargo del Estado, para lo cual expidió las observaciones generales No. 4 (NU, CDESC, 1991), 7 (NU, CDESC, 1998) y 12 (NU, CDESC, 1999)<sup>15</sup>. De la mayor relevancia para el tema son las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional y, un poco más recientes, los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, así como las Guías para Cadenas de Suministro Agrícolas Responsables de la OCDE - FAO.

El Comité Consultivo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó la Declaración Internacional de los Derechos de los Campesinos, quedando pendiente su adopción por la Asamblea General. En este documento se estableció que los campesinos tienen derecho a la soberanía alimentaria, que

15 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, ratificada por Colombia en 1982, incluyó algunos derechos en favor de las mujeres rurales como el de participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles (artículo 14 (2) (a)). También el Convenio 141 de 1975 de la OIT sobre las organizaciones de trabajadores rurales, no ratificado por Colombia, precisó el alcance de algunas libertades de asociación para los trabajadores rurales.

incluye por ejemplo los derechos a: una alimentación saludable y apropiada culturalmente producida con métodos sostenibles desde el punto de vista ecológico; definir su propia alimentación y sistemas agropecuarios; consumir su propia producción y aprovecharla para satisfacer las necesidades básicas de sus familias; una vivienda digna; poseer tierras, colectiva o individualmente; labrar su propia tierra, obtener productos agropecuarios, criar ganado, cazar, recolectar y pescar en sus territorios; trabajar y disponer de las tierras no productivas de las que dependen para su subsistencia; la seguridad de la tenencia y a no ser desalojados forzosamente de sus tierras o territorios; beneficiarse con la reforma agraria. No se deben permitir los latifundios y la tierra debe cumplir con su función social, se deben aplicar límites en la propiedad cuando sean necesarios con el fin de asegurar un acceso equitativo (Naciones Unidas, 2013)<sup>16</sup>.

A nivel regional, es de importancia resaltar los artículos 12 y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (Asamblea General de la OEA, 1988), respecto del derecho a una nutrición adecuada, el perfeccionamiento de los métodos de producción y la protección sobre la alimentación para adultos mayores. En otras latitudes, las Directrices Akwé: Kon de 2004, Directrices Voluntarias para realizar Evaluaciones de las Repercusiones Culturales, Ambientales, y Sociales de Proyectos de Desarrollo que hayan de realizarse en Lugares Sagrados o en Tierras o Aguas Ocupadas o Utilizadas Tradicionalmente por las Comunidades Indígenas y Locales, o que puedan afectar a esos lugares, están orientadas a lograr la participación de comunidades locales e indígenas en proyectos que afecten su territorio. El Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente de 1998, Convenio de Árhús, promulgado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y ratificado por más de 40 países de Europa y Asia (Naciones Unidas, 2016). Aunque el Convenio de Árhús puede ser ratificado por todos los países del mundo, actualmente se adelanta una fase de negociación para Latinoamérica de una Convención sobre Democracia Ambiental, de la cual hacen parte 15 países, incluido Colombia (Asociación Ambiente y Sociedad, 2013).

Adicionalmente, existen otros instrumentos internacionales que hacen referencia a los derechos de acceso a tierras o producción de alimentos para los campesinos, incluyendo aquellos trabajadores rurales que no tienen tierra, o sin derechos legítimos de propiedad, como la Declaración de Cochabamba

16 Ver también: Draft UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, 27 de enero de 2015, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/2ndSession.aspx> [consultada el 11/03/2016]. La propuesta (aún no entra en vigor) de Declaración Internacional de Derechos de los de los Campesinos preliminarmente negaría la existencia de los latifundios. Sobre el particular, debe decirse que si bien la normatividad nacional promueve la productividad de la tierra y su utilidad como instrumento para superar inequidades, particularmente cuando se trata de tierras públicas aunque no exclusivamente, también es cierto que una lectura sistemática de los artículos 65 y 334 de la Constitución de 1991 no niega la posibilidad de concentración de tierras para efectos de producción a gran escala.

sobre Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas, aprobada por la Asamblea General de la OEA en junio de 2012. En ella se afirmó la promoción de la innovación agrícola como vital para reducir el impacto ambiental del sector agroalimentario (Asamblea General de la OEA, 2012).

En términos de derecho blando, desde la creación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos y, posteriormente, el lanzamiento de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011 (Naciones Unidas- Consejo de Derechos Humanos, 2011), se ha fortalecido y ampliado un movimiento internacional hacia el reconocimiento de las afectaciones en derechos humanos que pueden tener los negocios y las inversiones. Se resaltan la responsabilidad social empresarial, la necesidad de herramientas de prevención, manejo del riesgo, monitoreo, seguimiento y respuesta, así como de mecanismos de reclamación.

También han surgido iniciativas en el campo de la agricultura que de una u otra forma buscan objetivos similares en el marco de proteger, respetar y remediar. Muchas de estas iniciativas provienen de diferentes sectores como organismos multilaterales, intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales internacionales, entre otros.

Por ejemplo, las Directrices Voluntarias para la Gestión Sostenible de los Suelos, 2016; las Guías Operacionales para la Inversión Responsable en Tierras, 2015; las salvaguardias y estándares del Banco Mundial, 2015; los Principios Rectores sobre Inversiones a Gran Escala en Tierras en África, 2014; las Directrices sobre Negocios, Adquisición de Tierras, y el Uso de la Tierra, 2012; las Políticas y Estándares de Desempeño, 2011, y las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social, 2012, de la Corporación Financiera Internacional; los Principios para una Inversión Responsable en la Agricultura que Respete los Derechos, los Medios de Vida y los Recursos, 2010; el Conjunto de Principios Mínimos y Medidas para tener en cuenta los Derechos Humanos en Adquisiciones y Arrendamientos de Tierra a Gran Escala (Principios Básicos de Schutter), 2009; y las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, aprobadas por la FAO en 2004.

Tabla 1. Tratados y convenios internacionales.

INSTRUMENTO	SISTEMA	FIRMA / RATIFICACIÓN	RESEÑA
Pacto internacional de derechos económicos, sociales, y culturales.	ONU	29.10.69	Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. Observaciones generales 3 (índole de las obligaciones); 4 y 7 (vivienda adecuada y seguridad en la tenencia); 12 derecho a la alimentación; 15 derecho al agua.
Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación.	ONU	8.6.99	Lucha contra la desertificación; desarrollo sostenible.
Convenio sobre diversidad biológica.	ONU	28.11.94	Conservación diversidad biológica, uso sostenible, participación justa y equitativa.
Convención marco sobre el cambio climático.	ONU	22.3.95	Gases de efecto invernadero, prevención de sequias, protección de producción de alimentos.
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	ONU	19.1.82	Derechos de participación de la mujer rural, particularmente en planes de desarrollo. Acceso a créditos, servicios y reforma agraria.
Protocolo de San Salvador. Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.	OEA	22.10.97	Artículos 12 y 17 derechos a nutrición adecuada, al perfeccionamiento de los métodos de producción y protección contra el hambre.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Instrumentos de derecho blando o soft law.

INSTRUMENTO	SISTEMA	AÑO	RESEÑA
Convenio OIT 141 de 1975.	OIT	1975	Organizaciones de trabajadores rurales
Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.	FAO - CSA	2012	Seguridad en la tenencia, acceso a la tierra, pesca, bosques.
Principios para las Inversiones Responsables en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios.	FAO - CSA	2014	Buscan que las inversiones mejoren la seguridad alimentaria y sostenibilidad respetando los derechos de los trabajadores agrarios.
Directrices para Cadenas de Suministro Agrícolas Responsables.	OCDE - FAO	2015	Recomendaciones sobre conducta corporativa en cadena de suministro agrícola, incluyendo la producción de alimentos a pequeña y gran escala.
Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo.	NU	2007	Protección contra el desalojo, derecho a obtener tierra de mejor o igual calidad, en contextos vinculados al desarrollo.
Principios Deng. Principios rectores de los desplazamientos internos.	NU	1998	Derechos y garantías para la protección de personas en contra del desplazamiento y durante el retorno, reasentamiento y reintegración.
Principios Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.	NU	2005	Restitución de viviendas, tierras y patrimonio para personas en situación de desplazamiento.
Declaración internacional de los derechos de los campesinos.	NU	2013	Derecho a nivel de vida adecuado, a la tierra y al territorio, a las semillas y la práctica de agricultura tradicional, preservación del medio ambiente.
Principios empresariales para negocios de alimentación y agricultura.	NU	2014	Pacto Global. Desarrollo sostenible, seguridad alimentaria, responsabilidad ambiental y derechos humanos.
Directrices Akwé: Kon. Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales.	NU	2004	Protección sobre el territorio, evaluación de impactos y participación de comunidades en proyectos de desarrollo.

INSTRUMENTO	SISTEMA	AÑO	RESEÑA
Convenio de Áarhus. Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.	UE, Asia y Europa Central	2001	Derechos de acceso a información, mecanismos de participación y acceso a la justicia.
Declaración de Cochabamba sobre seguridad alimentaria con soberanía en las Américas.	OEA	2012	Seguridad y seguridad alimentaria. Producción, acceso y consumo de alimentos.
Principios rectores sobre empresas y derechos humanos.	NU	2011	Marco proteger, remediar y respetar en el marco de operaciones empresariales, comerciales y de negocios.
Directrices voluntarias para la gestión sostenible de los suelos.	FAO	2016	Gestión eficaz y sostenible de los suelos. Implementación de la Carta Mundial de los Suelos.
Guías operacionales para la inversión responsable en tierras.	USAID	2015	Seguridad alimentaria y nutrición. Recomendaciones sobre mejores prácticas. Relacionadas con diligencia debida y estructuración de inversiones en tierras. Administración de riesgos.
Principios rectores sobre inversiones en tierras a gran escala en África.	UA	2014	Seguridad de la tenencia, reducción de riesgos en las inversiones, monitoreo y evaluación, bases para la revisión de contratos existentes.
Directrices sobre negocios, adquisición de tierras, y el uso de la tierra.	ONG	2012	Derechos humanos, desarrollo, dificultades corporativas en la adquisición de tierras, administración de riesgos.
Políticas y estándares, salvaguardias y normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social.	CFI	2011	Abordaje de efectos nocivos en operaciones financiadas por el BM con impactos en el ambiente, pueblos indígenas, entre otros.
Principios para una inversión responsable en la agricultura que respete los derechos, los medios de vida y los recursos.	FAO	2010	Reconocimiento de derechos sobre la tierra, seguridad alimentaria, transparencia, consulta y participación, inversiones responsables.
Principios Básicos de Schutter. Conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos en adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala.	NU	2009	Derecho a la alimentación adecuada, derechos de uso e informalidad en la tenencia, protección contra desalojos forzados, derechos de los trabajadores agrícolas.
Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.	FAO	2004	Progresividad en el derecho a la alimentación adecuada, gestión pública y derechos humanos.

Fuente: elaboración propia.

## 3.2 ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Las DVGT en su naturaleza y alcance "...complementan y respaldan las iniciativas nacionales, regionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos...", sin que sea posible interpretarlas de tal manera que limiten las obligaciones del Estado en el derecho internacional (FAO; CFS, 2012, pág. 3). Adicionalmente, establecen como principios de aplicación: la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia (particularmente en cuanto al deber de fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra), la igualdad de género, el enfoque holístico y sostenible, la consulta y participación (específicamente buscando la participación de los posibles afectados en los procesos de toma de decisiones), entre otros (FAO; CFS, 2012).

También instan a los Estados para que en las políticas y leyes sobre valoración de derechos de tenencia se tengan en cuenta "...valores no comerciales, como los de carácter social, cultural, religioso, espiritual y medioambiental..." (FAO; CFS, 2012, pág. 4). En este contexto, las DVGT constituyen un importante criterio de interpretación a la hora de aplicar los instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano y los derechos consagrados en el cuerpo constitucional, lo que permite realizar un ejercicio hermenéutico para la eficacia de los derechos.

Esto es relevante en tanto los conflictos de tenencia y los fenómenos asociados con la concentración de la tierra impactan derechos consagrados constitucional e internacionalmente. En ese sentido, lo dispuesto por las Directrices permite integrar al ejercicio hermenéutico del conjunto de operadores judiciales, formuladores de política y autoridades administrativas, elementos para realizar los derechos a la seguridad alimentaria, la protección de los trabajadores rurales, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y, particularmente, los derechos fundamentales, cuando los fenómenos de transacciones sobre la tierra los afectan.

Para precisar esto último es necesario mencionar que en procesos de adquisición de tierras a gran escala, los derechos de las personas pueden verse afectados por las transformaciones que generan. Debe tenerse en cuenta que existen reglas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que protegen, entre otros, la libertad de escoger residencia y de locomoción; y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que consagra la progresividad en el derecho a un nivel de vida y vivienda adecuados y la protección contra el hambre como derecho fundamental; también incluye la protección contra desalojos forzosos, la garantía de un cierto grado de seguridad en la tenencia de la tierra, y el deber de establecer procedimientos y recursos efectivos contra injerencias arbitrarias o desproporcionadas (Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997).

En el contexto particular colombiano, influenciado por el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el despojo, es clave que los análisis de

concentración y extranjerización de tierras consideren aspectos de derechos y sus contenidos conforme a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, o Principios Deng, y los Principios Pinheiro, sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas que proveen por la protección y garantía en la seguridad de la tenencia de la tierra.

Estos principios de Naciones Unidas fueron acogidos por el máximo tribunal constitucional nacional quien, en aplicación e interpretación de los dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Nacional, les otorgó fuerza vinculante mediante la Sentencia SU-1150 de 2000 a los primeros, y con la Sentencia T-821 de 2007 a los segundos, por lo que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Los dos conjuntos de principios fueron desarrollados más ampliamente en el nivel interno por las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.

Finalmente, las Directrices de la OECD-FAO para Cadenas de Suministro Agrícolas Responsables recomiendan contar con un sistema de alertas en cuanto al manejo y la valoración del riesgo, que permita reforzar medidas. Por ejemplo: en áreas consideradas de alto riesgo (conflicto armado, violencia sistemática, inestabilidad política), con niveles débiles de gobernabilidad (falta de transparencia, corrupción); donde las comunidades locales cuentan con derechos legítimos de tenencia pero no han sido consultadas; donde enfrentan problemas de seguridad alimentaria o escasez de agua; donde existen reportes de violaciones a derechos humanos y derechos laborales; donde los derechos de tenencia son precariamente definidos o polémicos; y áreas afectadas por degradación ambiental o protegidas (OECD-FAO, 2016).

### 3.2.1 Derecho a la tenencia de la tierra

Para la UPRA, en línea con el Informe de Desarrollo Humano de 2011, “la tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos” (UPRA, 2014).

En cuanto a la obligación de garantizar seguridad en la tenencia, las observaciones generales No. 4 y No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, relativas al derecho a una vivienda adecuada, indican que:

Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados” (Naciones Unidas- Comité de Derechos Económicos, 1991).

Consecuentemente, se reafirmó que los Estados deben brindar “la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras” (Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997).

Por su parte, las DVGT incluyen como principios generales el reconocimiento y respeto a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia, incluso si estos no están oficialmente registrados.<sup>17</sup> También señalan que los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley, y que deben respetarse y reconocerse los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal. En cuanto a la tenencia informal, se señala que debe reconocerse en el marco de los derechos formales vigentes, reconociendo la realidad de la situación y prestando especial atención a los agricultores y productores de alimentos en pequeña escala, facilitando el acceso a los servicios de legalización y minimizando costos (FAO; CFS, 2012).

En relación con las tierras de propiedad pública, las DVGT establecen que se debe contar con información actualizada e inventarios accesibles y, de ser posible, un sistema registral único o integrado (registro, catastro y sistemas de licencias), o un marco común que incluya los derechos de tenencia públicos, los de pueblos indígenas, los de otras comunidades y los del sector privado, garantizando también la protección de cónyuges y familiares cuyos nombres no aparezcan en los sistemas registrales (FAO; CFS, 2012).

Respecto de las formas tradicionales de tenencia de la tierra, las DVGT llaman la atención para que los Estados y terceros reconozcan que “...la tierra, la pesca y los bosques encierran un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia” (FAO; CFS, 2012, pág. 14).

Sobre los mercados de derechos de tenencia las DVGT requieren que estos sean justos y transparentes, con información accesible y de amplia difusión, que no pongan en peligro los objetivos de desarrollo básicos, y que promuevan la participación en igualdad de condiciones reduciendo los conflictos y la inestabilidad (FAO; CFS, 2012, pág. 5).

En este punto es importante tener en cuenta que para la Corte Constitucional

(...) la seguridad en la tenencia constituye un componente del derecho a la vivienda, lo que justifica que su espectro de protección no esté dirigido de manera excluyente a las relaciones de propiedad, sino que también abarca las relaciones que la tierra o la vivienda que estén sostenidas en otros vínculos

---

17 En relación con el reconocimiento del derecho al territorio en comunidades étnicas se pronunció la Corte Constitucional en sentencia T-661 de 2015. MP María Victoria Calle Correa: “De lo expuesto, cabe concluir que la especial relación de los indígenas con su territorio, y la pertenencia mutua de los pueblos a sus tierras y de estas a esos pueblos, es el fundamento esencial del derecho al territorio colectivo, previo a cualquier reconocimiento estatal. Es esa la razón por la cual ha explicado la Corte Constitucional, en armonía con la Corte IDH, que la posesión ancestral del territorio, antes que los títulos que conceden los estados, constituye el fundamento del derecho.”

como la posesión, la ocupación o la mera tenencia, que son las modalidades igualmente amparadas por las susodichas medidas de protección de tierras y patrimonio (C-699A, 2011).

“El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda.” Este factor hizo que el ex Relator Especial Sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada concluyera que el Consejo de Derechos Humanos debía “garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos” (C-644, 2012) (subrayas en el original).

### 3.2.2 Derecho a la alimentación

En 2015, con el auspicio de la FAO, se elaboró un estudio enfocado en buscar un balance entre el mercado y la seguridad alimentaria, en el que se indicó que:

Los términos ‘seguridad alimentaria’ y ‘soberanía alimentaria’ surgieron originalmente para describir cosas diferentes. La seguridad alimentaria se refiere a una condición frente al acceso a una alimentación adecuada, mientras que las discusiones de la soberanía alimentaria fueron más explícitamente políticas para tratar de hacer frente a la falta de acceso a los derechos de los alimentos y de la tierra. Con el tiempo, los dos conceptos cada vez se han denominado como de oposición en lugar de relacionados entre sí. Esto ha dado lugar a un debate ideológico que es en muchos aspectos más confuso que útil para el diálogo sobre políticas. (...) “soberanía alimentaria” se refiere al derecho de las naciones y los pueblos a determinar los contornos de sus propios sistemas alimentarios, incluyendo la forma de las relaciones de mercado, las dimensiones ecológicas y aspectos culturales. Se acuñó el término en la década de 1990 por parte de la organización de pequeños agricultores La Vía Campesina, que fomenta la movilización política en torno a los derechos agrarios y alimenticios a través de un programa altamente prescriptivo basado en siete principios y centrado en la reducción del comercio mundial de alimentos y la reorientación de los sistemas alimentarios locales en torno a la producción de apoyarse en los principios agroecológicos” (David Hegwood, 2015).

Las DVGT reconocen la importancia de los productores en pequeña escala para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social. Así mismo, señalan que los Estados deben promover y apoyar las inversiones que favorezcan objetivos sociales, económicos y medioambientales más amplios en el marco de diferentes sistemas de cultivo; al tiempo que reconocen significativas contribuciones a la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza y la capacidad de recuperación ambiental por parte de pequeños agricultores y sus organizaciones, por lo que los Estados deberían apoyar las inversiones de estos así como aquellas que tienen sensibilidad hacia ellos (FAO; CFS, 2012, pág. 21).

Posteriormente, los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios reconocieron cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y la nutrición, entre ellas la disponibilidad de alimentos, la facilidad de acceso, la estabilidad y utilización. Los principios señalan que “Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, económico y social a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2014).

En el ámbito local, la Corte Constitucional ha entendido que la soberanía alimentaria...

...comprende, no solo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros” (C-644, 2012).

Existen otros instrumentos internacionales que hacen referencia a los derechos de acceso a tierras o producción de alimentos para los campesinos, incluyendo aquellos trabajadores rurales, que no tienen tierra, o sin derechos legítimos de propiedad, como la Declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas, aprobada por la Asamblea General de la OEA en junio de 2012, en la que se consideró la promoción de la innovación agrícola como vital para reducir el impacto ambiental del sector agroalimentario (Asamblea General de la OEA, 2012).

### 3.2.3 Responsabilidad empresarial

Las DVGTS señalan que los actores no estatales, como las empresas comerciales, “...deberían actuar con diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros...”, en tanto que también deberían incluir un sistema de gestión de riesgos frente a los efectos adversos sobre los derechos humanos, mecanismos de evaluación de efectos reales y potenciales y recursos no judiciales de protección y reclamación (FAO; CFS, 2012, pág. 4).

Para las DVGTS, las inversiones responsables deben contribuir con:

la (...) erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria y la utilización sostenible de la tierra, las pesquerías y los bosques, el apoyo a las comunidades locales, contribuir al desarrollo rural, promover y garantizar los sistemas locales de producción de alimentos, impulsar el desarrollo social y económico sostenible, crear empleo, diversificar los medios de vida, proporcionar beneficios al país y a sus gentes, en particular los pobres y los más vulnerables... (FAO; CFS, 2012, pág. 21).

Los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios desarrollan el tema requiriendo que las inversiones respeten, protejan y promuevan los derechos humanos, particularmente en cuanto a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Tales postulados tienen una mayor elaboración en los principios 2, 3, 4, 5 y 9 (FAO, 2014).

En ese contexto puede afirmarse que se obra con diligencia debida<sup>18</sup> cuando: i) se realizan las verificaciones necesarias y se cuenta con esquemas de gestión y prevención de riesgos que aseguran que en las transacciones sobre derechos de tenencia todos los copropietarios o tenedores (considerando que la forma de tenencia puede ser propiedad u otra), incluso aquellos no registrados, han asentido libre y voluntariamente en la transferencia con información oportuna, completa y transparente; ii) se han tomado todas las precauciones posibles en zonas afectadas por conflicto armado, tensiones internas, violencia o represión; iii) se respeta la normatividad local y los Estados garantizan su ajuste a obligaciones internacionales; iv) se han evaluado las potenciales afectaciones del orden ambiental, social y económico; v) se han realizado procesos de consulta y participación; y vi) se cuenta con mecanismos de reclamación efectivos.

### 3.3 LA POLÍTICA DE OCUPACIÓN Y ACCESO A TIERRAS EN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia están ligados al desarrollo de políticas de acceso promovidas por el Estado. Las normas que orientan los mecanismos y condiciones para acceder al uso y la propiedad tienen un impacto directo en la conformación de la tenencia, al determinar las cantidades, calidades y sujetos que se relacionan con la tierra como factor productivo y eje central del desarrollo agrícola del país. No obstante, es necesario tener presente los fenómenos irregulares e ilícitos que han gravitado en torno a la apropiación de la tierra de forma subyacente a la consolidación del Estado nacional.

En esta perspectiva, se hace necesario identificar el desarrollo histórico de las políticas de ocupación, al menos desde la conformación de la República de Colombia a partir de la vigencia de la Constitución de Cúcuta en 1821, identificado el marco normativo que impacta en la materia a partir de los siguientes criterios de inclusión para el análisis:

- Normas cuyo efecto se traduzca en procesos de concentración de tierras conforme la conceptualización desarrollada en ejecución del proyecto.

---

<sup>18</sup> En el ámbito interno, por ejemplo, en algunos casos, este concepto podría verse reflejado en las exigencias de la buena fe exente de culpa, aunque es claro que no se trata de una noción igual a lo que instrumentos internacionales establecen como diligencia debida y sus alcances son distintos.

- Normas cuyo efecto hayan permitido el acceso a la propiedad de las tierras por parte de capitales extranjeros conforme la conceptualización desarrollada en ejecución del proyecto.
- Análisis del antecedente jurisprudencial en relación con la concentración de tierras.
- Análisis de las condiciones de tenencia de las tierras rurales productivas y su relación con los fenómenos de extranjerización y concentración en Colombia.

Se pueden identificar cuatro periodos que permiten comprender los desarrollos normativos e institucionales en el horizonte de política que representan. Éstos evolucionan con los fenómenos políticos y sociales en relación con el papel que se le da al campo en el modelo de desarrollo.

El primer periodo abarca la consolidación de la República desde 1821 hasta el primer cuarto del siglo XX. Está caracterizado por las pugnas internas en la construcción del Estado nacional y la delimitación del territorio, cuyas tensiones se revelan en el desarrollo de ocho guerras civiles: la de 1839 a 1841, Guerra de los Conventos o de los Supremos, 1851, 1854, 1859 a 1862, 1876 a 1877, 1884 a 1885, 1895 y 1899 a 1902 conocida como la Guerra de los Mil Días. Estas guerras se tradujeron en modificaciones de orden constitucional (Tirado Mejía, 1982).

En este primer periodo se identifica el interés por definir una política de ocupación del territorio en el marco de un ordenamiento confrontado a vastas extensiones despobladas, y un incipiente sistema productivo agrario que no se veía presionado a evolucionar a la par del desarrollo económico nacional<sup>19</sup>. Para esta época la política de distribución de tierras se usó para pagar la deuda pública, compensar servicios militares y establecer concesiones para el desarrollo de infraestructura. Las tensiones derivadas de los procesos de concentración y la precarización de las condiciones del campesinado en relaciones de arrendamiento dentro de las grandes haciendas, sumadas a la necesidad de impulsar la producción agrícola claramente confrontada con el latifundio improductivo, derivan en las reformas de la tercera década del siglo XX, marcando con ello la apertura del segundo periodo de análisis.

El segundo periodo se caracteriza por un impulso modernizador orientado por las doctrinas liberales del Presidente López Pumarejo expresadas en la

19 Para Jesús Antonio Bejarano, la economía rural se sustentó hasta entrado el siglo XX en el capital comercial y poco al desarrollo industrial de la agricultura: “El desarrollo económico nacional hasta los años veinte se había sustentado, como se sabe, esencialmente con base en el capital comercial. El desarrollo de la esfera productiva aparecía articulado ante todo con el mercado mundial y sólo muy secundariamente con las oportunidades de realización de los productos del mercado interno. Sin embargo, como ya hicimos notar, es precisamente alrededor de los años veinte cuando el capital comercial ya acumulado comienza a buscar las posibilidades de volcarse de manera directa sobre la esfera productiva, a buscar oportunidades de inversión en el incipiente mercado manufacturero, cuyo desarrollo debía, por razones obvias, sustentarse en el mercado interno. Pero este giro decisivo en la orientación de los capitales choca con una estructura agraria cuya formación se correspondía más con el capitalismo comercial que con las pretensiones de vinculación de los capitales al desarrollo industrial (Bejarano, 2011).

Revolución en Marcha, que trae con la reforma constitucional de 1936 el desarrollo de la función social a la propiedad privada. Igualmente, concita la lógica dirigida a la clarificación de los derechos de propiedad, aspirando a resolver los conflictos agrarios por medio de la Ley 200 de 1936 conocida como la Ley de Reforma Agraria. Estas reformas buscaban avanzar hacia la industrialización del campo (Machado A., 1999).

Los impulsos modernizadores de la reforma agraria de la Ley 200 de 1936 tenían profundos opositores en los sectores conservadores, que representaban a los grandes hacendados. Las presiones políticas y el inicio del periodo de la violencia bipartidista dieron al traste con las reformas instauradas en 1936. En este periodo se constata el desarrollo de la violencia, cuyo impacto en las relaciones del mundo rural fue predominante generando un escenario político de anormalidad, que deriva en el establecimiento de las condiciones del Frente Nacional en el año de 1958.

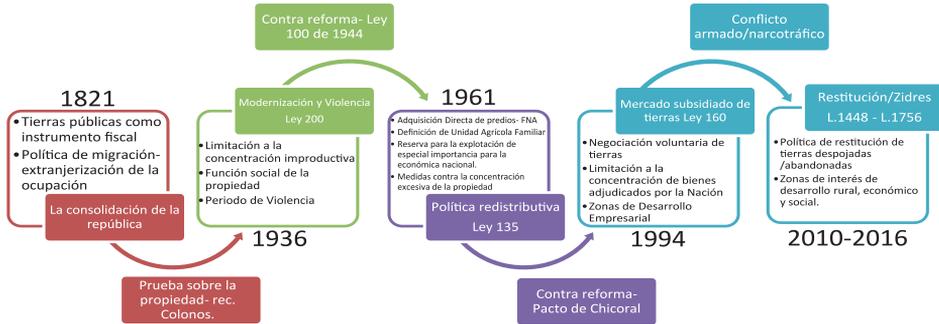
Este acuerdo bipartidista marca la entrada al tercer periodo. La presidencia liberal de Alberto Lleras Camargo confronta los conflictos agrarios y la persistente violencia rural con una nueva reforma agraria de enfoque redistributivo. La reforma estuvo sujeta a cambios políticos del régimen de alternancia del Frente Nacional, por lo que lo impulsado por Lleras fue frenado bajo el Gobierno conservador de Guillermo León Valencia. Éste impulsó fuertes ofensivas armadas contra los campesinos organizados en zonas como Rio Chiquito y Marquetalia. En 1968, el Gobierno liberal de Lleras Restrepo, en respuesta a las presiones de movimientos campesinos, promulga la Ley 1ª de 1968. Ésta facilitaba el acceso a tierras por parte de los parceleros y el fortalecimiento de la organización campesina, a lo que el Gobierno conservador de Misael Pastrana Borrero responde con las reformas introducidas por la Ley 4ª de 1973 y la Ley 6ª de 1975, que derivan del llamado "Pacto de Chicoral"<sup>20</sup>

Entre la década 1970 y el proceso constituyente de 1991, la política agraria se centró en el desarrollo rural, marginando de la política pública los conflictos sobre la tenencia de la tierra, mientras entraban de forma abrupta al campo los circuitos del narcotráfico (Fajardo, 2014). Sólo hasta las movilizaciones campesinas de la década de los 90, bajo la influencia de las reformas de la Constituyente Nacional y la dinámica política y social de la época, se retoman los impulsos de reforma agraria reflejados en la Ley 160 de 1994, que marca último periodo a analizar, Gráfico 1.

---

20 Las elites colombianas, fuertemente opuestas a una reforma agraria efectiva, dieron como únicas alternativas a los campesinos sin tierras los contratos de aparcería o las colonizaciones en regiones marginales, siguiendo una política que se plasmó en el «Pacto de Chicoral» de enero de 1972. Este pacto fue acordado entre los gremios, los partidos políticos y el Gobierno. (Fajardo, FAO: Viabilidad y reconstrucción de la sociedad rural colombiana, 2001)

Gráfico 1. Línea de tiempo de la política agraria.



Fuente: elaboración propia.

### 3.3.1 La consolidación de la república

#### Política de ocupación después de la independencia

El 30 de agosto de 1821 el Congreso General de la República profiere la Constitución en la cual se declara a Colombia como una nación libre e independiente de la monarquía española. Con el inicio de la construcción del Estado nacional, y aun en el proceso de delimitación del territorio y cohesión de las fuerzas nacionales que llevaría consigo la promulgación de seis constituciones diferentes durante el curso del siglo XIX, inicia la transición entre el régimen jurídico colonial y las disposiciones de la República.

Como parte de las primeras medidas de la nueva República, el 29 de septiembre de 1821 el Congreso General profirió la Ley 1ª, por medio de la cual asigna bienes nacionales a quienes sirvieron a la República. Para el pago de las asignaciones se disponía de los bienes inmuebles confiscados, así como la concesión de bienes baldíos. Así también, se establecieron beneficios para los extranjeros que adquirieran tierras rurales en Colombia, entre mayor el valor de las tierras que adquirieran, menor el tiempo de residencia necesario para obtener la carta de naturaleza. (Tirado Mejía, 1976)

El 13 de octubre de 1821 el congreso dicta la ley sobre enajenación de tierras baldías y creación de la oficina de agrimensura, dicha ley dispuso:

1. La posibilidad de enajenar tierras baldías con el propósito de cubrir las erogaciones públicas.
2. Término perentorio de un año para que quienes se encontrasen en posesión de tierras baldías de tiempos inmemoriales, sacaran sus títulos de propiedad, previendo que ante el incumplimiento de lo anterior las tierras volverían al dominio de la Nación, aun si las mismas se encontrasen pobladas o cultivadas.
3. En el artículo 12 se establece la creación de una oficina de agrimensura general en la capital de la República, y una en cada provincia, en donde

se debían registrar las propiedades rurales de todos los ciudadanos y extranjeros. El artículo 13 de la citada ley dispuso un término de cuatro años, al cabo de los cuales ningún juez ni escribano podría autorizar contratos de compra y venta de dichas propiedades, sin que se acompañara el certificado del agrimensor.

4. Los registros de las oficinas de agrimensura debían acompañarse de los respectivos planos, indicando de forma clara el área y los linderos.
5. El agrimensor general tenía como función llevar el registro general de los bienes baldíos que se fuesen enajenando.

Estas disposiciones suponen la creación del registro de propiedad de los bienes rurales, que se previó de la mano con los instrumentos de identificación de éstos. Las leyes transcurren en el marco de la inestabilidad política de la época, sin que pueda constatar su efectividad en el ordenamiento de la propiedad rural.

En 1823 con el objeto de promover la migración extranjera a tierras colombianas en el proceso de ocupación del territorio, el Congreso de la República expidió una ley por medio de la cual autorizó la distribución de 3'000.000 de fanegadas<sup>21</sup>.

Hasta 1824 estuvo vigente el mayorazgo, institución jurídica que impedía el fraccionamiento del patrimonio de una familia, disponiendo que el mismo siempre sería heredado al hijo mayor. La eliminación de esta institución constituye uno de los primeros elementos dirigidos a contrarrestar la concentración de grandes extensiones movilizándolo el mercado de tierras (Tirado Mejía, 1976).

Las crecientes necesidades en relación con el desarrollo de la infraestructura para conectar las regiones, así como generar procesos de ocupación en el marco del desarrollo de la política agrícola de exportación (LeGrand, 1981), llevaron a que, a mediados del siglo XIX, se iniciaran importantes procesos de concesión de tierras baldías<sup>22</sup>. El régimen de adjudicación de baldíos consistía en la entrega en concesión de grandes extensiones bajo la condición de que en ellas se generaran procesos de colonización y actividades agrícolas, condición que sometía la entrega de las tierras bajo cláusulas de caducidad o reversión (Machado A., 2009).

---

21 Así lo expone Vélez: "En 1825 se crea, con un capital de \$ 400.000, la Compañía Nacional de Colonización de Colombia que debía entrar en posesión de 500.000 fanegadas de tierra para ofrecerlas a extranjeros que quisieran poblarlas. Entre sus socios se encontraban Juan de Dios Aranzazu, quien ejercería como presidente encargado en 1841, y otros notables de la época. La Compañía tendría un socio extranjero, Dartres y Cia., de Londres. Según reporta Tovar Pinzón (Ocampo 2007, páginas 114-115), entre 1823 y 1827 se presentaron 11 solicitudes de tierras baldías para colonizar por 1.760.000 fanegadas. Esta política tuvo al parecer pocos efectos en fomentar la inmigración pues los pocos empresarios extranjeros que llegaron al país a lo largo de siglo XIX se orientaron a la minería y al comercio, no a la agricultura." (Vélez Álvarez, 2016)

22 Un ejemplo de la política de ocupación de mediados del siglo XIX, se tiene en la Ley de 20 de mayo de 1851 que concedió al General José María Obando 50.000 fanegadas de tierras baldías para que abriese un camino entre la provincia de Popayán y la costa del Pacífico, con la obligación de repartir hasta 10.000 fanegadas de dichas tierras entre pobladores. (Edición Oficial, 1884, pág. 81)

El 9 de septiembre de 1861 bajo el Gobierno de Tomas Cipriano de Mosquera, se decretó la desamortización de los bienes de manos muertas<sup>23</sup>.

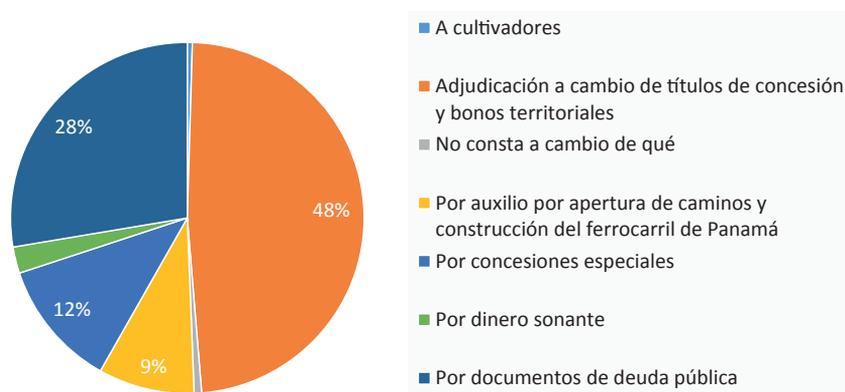
Esta medida hizo que todas las propiedades, derechos y acciones, capitales de censos, usufructos, servidumbres u otros bienes en manos de corporaciones civiles y eclesiásticas y establecimientos de educación, beneficencia o caridad se adjudicaran en propiedad a la nación por el valor correspondiente a la renta neta que en ese momento producían o pagaban, calculada como rédito al 6% anual (Machado A., 2009, pág. 83).

La desamortización se erigió como un proceso que permitió el acceso a tierras que se encontraban concentradas bajo el dominio de la Iglesia, que por naturaleza del dominio eclesiástico se encontraban fuera del mercado. Como resultado, entró al mercado una vasta cantidad de tierras que afianzó el latifundio (Tirado Mejia, 1976, pág. 475).

Posteriormente, la reforma constitucional de 1863 dispuso que las tierras baldías de la Nación, hipotecadas para el pago de la deuda pública, no pudieran aplicarse sino a este objeto, o cederse a nuevos pobladores, o darse como compensación y auxilio a las empresas para la apertura de nuevas vías de comunicación. Conforme las normas y las posibilidades de acceder a las tierras baldías, se inició un proceso de concentración de grandes extensiones por medio de concesiones, del pago de los bonos de deuda y la enajenación, generando tensiones entre colonos-campesinos, y grandes propietarios.

Simultáneamente al proceso de concesión de las tierras públicas, y motivados por las oportunidades de exportación agrícola, los empresarios cercaron grandes extensiones, siendo aceptadas las transacciones en las notarías y juzgados como prueba legal de propiedad. Así, se modificaron linderos y ampliaron extensiones recurrentemente acaparando las tierras públicas (LeGrand, 1981).

Gráfico 2. Resumen de las adjudicaciones de tierras Baldías, 1827-1881.



Fuente: Machado A., Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia, 2009; a partir de datos de Villegas y Restrepo.

23 Este proceso se llevó de manera diferenciada en cada uno de los estados que para la época componían a partir de la Constitución de 1863 los Estados Unidos de Colombia.

## El Código Fiscal

La segunda mitad del siglo XIX se asocia al crecimiento de las exportaciones agrícolas vinculadas a la producción de tabaco, algodón, añil y quina, así como al crecimiento de la producción cafetera. Este crecimiento imprime una mayor dinámica a la adjudicación de baldíos con el objeto de impulsar la producción (Velez Alvarez, 2016). La titulación constituía el impulso al mercado de tierras y el estímulo a la colonización:

Las leyes especificaban que, aunque no hubieran solicitado título legal, por el hecho de su ocupación, los colonos adquirían derechos de tierra. Se prohibía expresamente a los tenedores de bonos la adquisición de territorios ya abiertos por los colonos (...) en los años posteriores a 1870 el Congreso colombiano reconoció explícitamente un conflicto potencial entre colonos y grandes empresarios, y al hacerlo tomó partido por los colonos. Los cultivadores de baldíos fueron el único grupo campesino de Colombia cuyos derechos obtuvieron una definición legal explícita a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Al mismo tiempo, el Gobierno incitaba a los colonos independientes a solicitar por vías legales la adjudicación de la tierra que cultivaban, pues sin títulos de propiedad no podían vender ni hipotecar sus parcelas (...) (LeGrand, 1988, pág. 38).

Las reformas de 1874 y 1882 buscaron impedir la concesión de tierras ocupadas por colonos, dejando a salvo sus derechos. Estas disposiciones se concretaban en intervenciones puntuales en el proceso de concesión en donde el agrimensor, costado por el solicitante de la concesión, debía señalar las ocupaciones de colonos, mientras el solicitante debía aportar testimonios que dieran cuenta de estas ocupaciones. Las autoridades locales debían intervenir para notificar a los colonos de la solicitud a fin de que pudiesen oponerse. No obstante, estas disposiciones no fueron eficaces, en parte porque dependían de la gestión de los solicitantes en un evidente conflicto de intereses, y por la intervención de las autoridades locales (LeGrand, 1981, pág. 88).

La reforma de 1882, impulsada mediante la Ley 48, en el artículo 11, dispone una limitante para la concentración de la propiedad, en los siguientes términos:

En ningún caso podrá adjudicarse a un mismo individuo o compañía una extensión de terreno mayor de cinco mil hectáreas; ni a diversos individuos o entidades, en extensión continua, una superficie mayor de cinco mil hectáreas, pues siempre deberán dejarse, entre una y otra porción, lotes alternados, por lo menos de igual extensión a los adjudicados, que la Nación reserva exclusivamente para cultivadores.

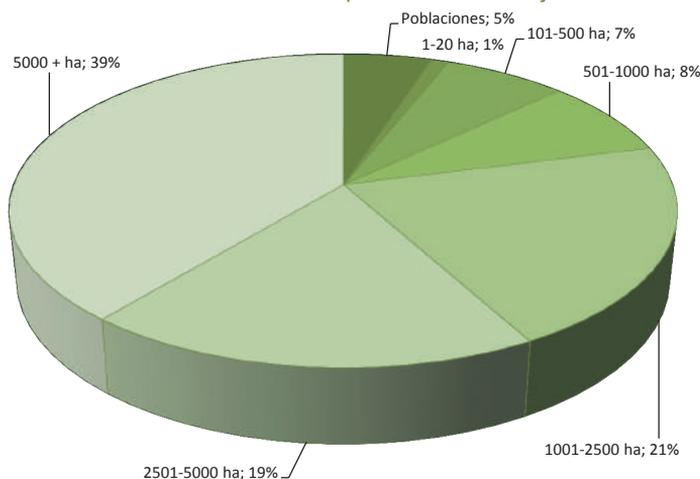
La Ley 48 fija también la reversión a título gratuito de los bienes baldíos enajenados, en los cuales no se establecieran industrias agropecuarias dentro de los 10 años siguientes.

A pesar de las disposiciones dirigidas a favorecer a los cultivadores, las lógicas de acumulación no cambiaron:

El análisis de Villegas y Restrepo los lleva a declarar sin ambages que “el latifundio como forma dominante de tenencia en Colombia no es producto del azar, sino elemento constitutivo de la estructura social”. Y concluyen que entre el periodo radical y la época de la regeneración no puede establecerse una diferencia en cuanto la tendencia a promover el latifundio, ello estaba inserto en la configuración del poder que se había establecido desde la República de una clase dominante donde los latifundistas tenían una gran capacidad política para imponer sus dinámicas especuladoras y acaparadoras de tierras, usando todo tipo de procedimientos, desde el desalojo y la quema de viviendas de los colonos, hasta el uso del papel sellado para vencer en juicio a los que pretendían acceder a la propiedad. (...) Entre 1891 y 1904 las adjudicaciones a cambio de bonos se mantuvieron entre el 82,8% y el 88,1%, con una leve baja en 1895 (67,5%), mientras la superficie que pasó a los colonos o pequeños propietarios solo fluctuó entre el 3,2% y el 8,8% (Machado A., 2009, pág. 102).

Durante el siglo XIX y principios del siglo XX, las concesiones y cesiones por infraestructura constituyeron cerca del 70% de las acciones del Estado en el proceso de ocupación del territorio. Esta manera de acceder a las tierras públicas se convirtió en la forma en la que quienes disponían de los recursos necesarios se apropiaron del dominio de los baldíos, mientras la política de adjudicación a colonos cultivadores seguía siendo una puerta costosa y difícil para sus beneficiarios (LeGrand, 1988).

Gráfico 3. Distribución de tierras baldías por tamaño de la adjudicación 1827-1931.



Fuente: LeGrand, 1981, a partir de Memorias de la Industria 1931.

Establecido el dominio pleno de las grandes haciendas por medios regulares o a partir de actos ilícitos, los terratenientes presionaban a los colonos, que se veían sobrepuestos de un momento a otro sobre propiedad privada, a suscribir contratos de arrendamiento que cumplían múltiples propósitos: el reconocimiento del dominio ajeno, la muestra de explotación de la tierra,

la generación de mayores ingresos para los “propietarios” sobre la mano de obra de los arrendatarios, y el desarrollo y mantenimiento de los extensas propiedades.

### 3.3.2 La transición de siglo

Agotado el régimen de liberal radical, las iniciativas modernizadoras empiezan a contenerse con la Regeneración liderada por Rafael Núñez en 1878. Así, la Constitución de 1863 es sustituida por la Constitución de 1886. La Guerra de los Mil Días marca la transición entre el siglo XIX y el siglo XX.

Durante la hegemonía liberal del tercer cuarto del siglo XIX, las lógicas de concentración de la propiedad rural no encontraron obstáculos. Por el contrario, el crecimiento del latifundio fue constante durante la Regeneración. Esto se tradujo en un impulso agroexportador sustentado en la producción de las grandes haciendas que se sostenían sobre la producción de arrendatarios y que permaneció hasta los años 30 del siglo XX (Kalmanovitz, 1982).

La expansión de las grandes haciendas se enfocó en tierras ocupadas, ya que, gracias al trabajo de colonos y campesinos, éstas se caracterizaban por ser productivas. Adicionalmente, la presencia de los campesinos y colonos garantizaba la mano de obra necesaria para el modelo de la gran hacienda (LeGrand, 1988). Así, se alimentaron los conflictos sociales al imponerse un tránsito forzado de colonos a arrendatarios.

Las condiciones de inicios del siglo XX fueron proclives a la llegada de la inversión extranjera. En la Costa Caribe, las grandes haciendas que se habían conformado en la época de la Colonia entraron en crisis con la Independencia y la abolición de la esclavitud. Esta situación fomentó en la zona el establecimiento de asentamientos campesinos. Como lo afirma LeGrand, estas tierras no fueron registradas conforme la normatividad vigente para la época. No obstante, con la llegada de la inversión extranjera y a partir de títulos antiguos, se transfirieron grandes extensiones de propiedad a empresas foráneas:

Esta clase de negocios de propiedad raíz fue particularmente común en la zona bananera de Santa Marta, donde entre 1899 y 1929 la United Fruit Company acumuló sesenta mil hectáreas de su propiedad. Eran también evidentes en la región de Mompóx, donde alrededor de 1910, la American Colombian Corporation compró los grandes terrenos de Loba, los cuales totalizaban seiscientos mil hectáreas. (LeGrand, 1981, pág. 28)

El inicio del siglo XX se caracterizó por los conflictos sociales derivados de las relaciones del modelo productivo de las haciendas y un alto nivel de concentración de tierras improductivas. Jesús Antonio Bejarano lo describe:

Hacia comienzos del siglo xx, la concentración de la propiedad debía ser notoria y, sin embargo, la extensión de las tierras cultivadas era apenas de un escaso porcentaje del total. Hacia 1900, el geógrafo Vergara y Velazco registraba la siguiente distribución del área nacional: 39.65% tierras inútiles por muchos años, 1.72% tierras de particulares, inútiles, 34.10% de baldíos des poblados,

5.70% casi incultas, 3.44% apenas cultivadas, 3.44% bien cultivadas, 2.58% de pastos naturales, 0.86% de pastos artificiales (Bejarano, 2011).

Esta baja productividad de las tierras aprovechables se relacionaba con la concentración, particularmente cerca a los centros urbanos y de comercio, relegando a la pequeña propiedad a tierras de ladera y de baja productividad. Los conflictos de tenencia nuevamente se solucionaron ampliando la frontera y manteniendo intactas las grandes extensiones de tierras.

Inicia así el siglo XX con normas dirigidas a limitar la concentración: "El Decreto Legislativo del 27 de abril de 1906 limitó a 100 has las adjudicaciones en territorios ubicados a más de 600 metros de altura sobre el nivel del mar, pues las tierras altas en su mayoría ya estaban ocupadas, aunque se establecían algunas excepciones" (Machado, 2009, pág. 131)

Mediante la Ley 110 de 1910 se expide el Código Fiscal. Éste dispone que las adjudicaciones realizadas por el Estado no afectan los derechos de colonos y cultivadores, dejando así una protección, que no resultó eficaz, para los campesinos que al ocupar tierras baldías se encontraban frente a solicitudes de adjudicación de grandes extensiones<sup>24</sup>.

Lo dispuesto por el artículo 56<sup>25</sup> y el artículo 58<sup>26</sup>, permite al Estado actuar de forma inmediata ante dos fenómenos que pretende controlar la norma. Por un lado, el de la concentración improductiva que años después se reflejaría en la llamada "función social de la propiedad", y que obliga a los propietarios a desarrollar sistemas productivos. Por otro lado, la norma contrarresta los procesos de acumulación derivados de la adquisición de tierras públicas imponiendo no solo límites a las extensiones, sino también un mecanismo para que los excesos que podían originarse en maniobras fraudulentas de los agrimensores no mutasen la naturaleza pública de las tierras.

La limitación a la adjudicación de baldíos y la imposición, al menos formal, de su uso productivo, responde a la necesidad de dar movilidad a la producción agrícola, además de responder a las crecientes demandas de colonos y campesinos. Adicionalmente, esta ley elimina la enajenación y reitera lo

24 Ley 110 de 1910. Artículo 47. El Estado no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica, y por consiguiente, no está sujeto al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones. Tampoco está obligado al saneamiento, si el terreno baldío estuviere destinado a un uso público, u ocupado por cultivadores o colonos. En cualquiera de estos casos, su obligación se reduce a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación. Las inexactitudes contenidas en las peticiones hechas por los interesados, para la adjudicación de baldíos, y las que se contengan en los planos que se levanten, en vista de esas peticiones, sólo perjudican a los peticionarios y a sus causahabientes. La adjudicación en ningún caso perjudica a terceros, y deja a salvo los derechos de los cultivadores o colonos.

25 ARTÍCULO 56. En toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la condición resolutoria del dominio del adjudicatario en el caso de que, dentro del término de diez años, contados desde la fecha de adjudicación, no hubiere cultivado la tercera parte del terreno, u ocupado con ganados dos terceras partes. En tales casos, el dominio de los terrenos adjudicados vuelve a la Nación ipso facto y por ministerio de la ley, y por tanto son éstos denunciabiles, por el solo hecho del cumplimiento de la condición. Este Artículo debe insertarse en toda resolución de adjudicación. (subraya propia)

26 ARTÍCULO 58. Todo exceso obtenido en una adjudicación es denunciabie en cualquier tiempo como baldío, por cuanto se reputa no haber salido del dominio nacional. El denunciante que pruebe la existencia del exceso tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente la mitad de dichos excesos y la preferencia para que se le adjudique el resto a cualquiera de los títulos establecidos en este Código, en cuanto el total no comprenda una extensión mayor de dos mil quinientas hectáreas.

dispuesto por la Ley 48 de 1882 en relación con la prescripción sobre los bienes baldíos.

Los conflictos entre colonos y empresarios agrícolas continuaron entre 1875 y 1930, periodo bajo vigencia de las leyes 61 de 1875, 48 de 1882 y 110 de 1910, cuyas disposiciones permitieron por primera vez dirigir una política de adjudicación que cobijara también a los colonos (LeGrand, 1981). El acaparamiento y la concentración constituyeron, para la tercera década e inicios de la década de 1930, el detonante principal de los conflictos. Según LeGrand: así como no es coincidencia que muchos de los conflictos de la década de 1930 surgieron en las regiones de frontera que habían sufrido una rápida concentración de la tierra, tampoco es accidental que muchas de las mismas regiones fueran devastadas por la violencia en la década de 1950. (pág. 43)

Las tres primeras décadas del siglo XX se desarrollan en el marco del debate en relación con la función social que tiene la propiedad, y la potestad y obligación del Estado de regularla aunado a un interés gubernamental por propiciar la producción agrícola.

### 3.3.3 Modernización y violencia

Este segundo periodo está marcado por un viraje en la política de acceso a la tierra. Los baldíos pasan de ser un mecanismo fiscal, a ser una herramienta para el desarrollo productivo a partir de: impedir la concentración improductiva y confrontar las crecientes tensiones sociales.

Las primeras décadas del siglo XX dejan un conjunto de normas dirigidas a la transformación de las relaciones agrarias: la Ley 71 de 1917, la Ley 85 de 1920, la Ley 114 de 1922, la Ley 52 de 1926, la Ley 47 de 1926 y la Ley 74 de 1926. El auge de la economía agroexportadora lleva al país a intentar diversificar la producción, modernizando las relaciones de producción agrícolas y promoviendo nuevas colonizaciones, (Machado A., 2009, pág. 152). La discusión nacional sobre el desarrollo agropecuario y la situación de las tierras marcó importantes debates que caracterizaron el fin de la hegemonía conservadora y la transición hacia la República liberal.

### La función social de la propiedad

Ante los álgidos debates generados en la política de ocupación de tierras por parte de campesinos y colonos, el Gobierno impulsó la parcelación, que se tradujo en adquisición de tierras para la venta de parcelas a los campesinos que debieron asumir las cargas crediticias. La adquisición por parte del Estado de extensiones de tierra cuyos orígenes y títulos no se consideraban plenos<sup>27</sup>, llevó a la regularización de la propiedad privada legalizada para un

27 LeGrand (1988, pág. 189) expone: Las comprobaciones del Ministerio indicaban que estos predios estaban constituidos primordialmente por baldíos usurpados. Pero los procesos para que la nación los recuperara no habían podido proseguir, y los conflictos entre invasores y terratenientes estaban llegando a la violencia.

mercado mediado por el Gobierno (Machado A., 2009, pág. 191). Este modelo derivó en mayores tensiones sociales que pusieron en el centro del debate la función social de la propiedad.

El 1 de agosto de 1936, el Congreso aprobó el acto legislativo 01 de 1936 que, a lo largo de 35 artículos, reforma la Constitución Nacional. Este proceso, que pretendió modernizar las instituciones conservadoras caracterizadas en la Constitución de 1886, abre con especial rango jurídico el desarrollo del programa agrario de la “Revolución en Marcha”.

Meses después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1936, y tras un fuerte debate en el Congreso, se sancionó la Ley 200 de 1936 sobre el régimen de tierras. En su primer artículo estableció una presunción<sup>28</sup> de propiedad privada sobre los predios objeto de explotación.

La presunción es una repuesta a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia del 1926. Si la estricta tesis jurídica expuesta en 1926 se hubiese materializado, “la revisión judicial (de los títulos) habría despojado a los terratenientes del territorio cuya propiedad aseveraban como suya” (LeGrand, 1988, pág. 189). Mientras lo dispuesto por la Corte para acreditar la propiedad privada hacía necesario presentar títulos que demostraran que los bienes habían salido del Estado por un título eficaz, lo que revertía al dominio de la Nación grandes extensiones acaparadas en el curso del siglo XIX, la Ley 200 imponía una presunción de orden legal bajo la cual esos títulos se suponían válidos, legalizando de tajo la conformación de la propiedad privada.

Por otro lado, y contrario a lo requerido por la Corte, la Ley 200 desestima el título del Estado y en su lugar permite la tradición de títulos inscritos que demostraran una posesión anterior de 30 años. Esta repuesta se sostiene en parte en el reconocimiento de una situación caótica que la alternativa jurídica de la revisión de títulos ordenada por la Corte no logró resolver, en parte porque el sistema judicial y el proceso resultaron demasiado lentos.

Si bien la Ley 200 no constituye una política de redistribución de la tierra, y por el contrario valida el acaparamiento de las tierras públicas, sí introduce dos elementos dirigidos a promover la vocación productiva. La calificación de la función social inherente a la propiedad se materializa en la extinción del dominio privado y en la primacía del interés público sobre el derecho de propiedad privada. Así mismo, la ley<sup>29</sup> reduce el término para la prescripción adquisitiva de dominio a cinco años, lo que favorece a los colonos que promovieron procesos de ocupación antes de 1935.

28 Mediante el Decreto 059 de 1938 el Gobierno Nacional precisó que dicha presunción por ser de orden legal admitía prueba en contrario.

29 Para LeGrand la Ley 200 de 1936 representó un cambio de rumbo en la política agraria colombiana hacia una aceptación del sistema de tenencia de tierra basado en las grandes propiedades. (LeGrand, 1988, pág. 207).

En 1940, en el marco del fomento de la actividad agrícola, se promueve la adjudicación en grandes extensiones para el desarrollo de la agroindustria, incluso a personas jurídicas. Mediante Decreto 1157 de 1940, se establece que las adjudicaciones que podían

[...] exceder hasta en un 100% los límites señalados en las leyes vigentes cuando se trate de cultivos de tardío rendimiento, tales como el caucho, la quina, etc.; de cultivos de fibras que puedan servir de materia prima para los textiles o de fomento de la industria ovina. Igualmente, podrá el Gobierno aportar baldíos a las empresas que él promueva o que se funden con los mismos fines<sup>30</sup>.

### La contrarreforma de 1944

Con la decadencia de la República Liberal, en el segundo Gobierno de Alfonso López, se da paso al retroceso de los avances de la Revolución en Marcha. En 1944, antes de la dimisión de López, se sanciona la Ley 100 de 1944, norma que además de ampliar a 15 años el término dispuesto por la Ley 200 de 1936 para la prescripción extintiva del dominio sobre los predios en los que no se ejercía la posesión, declara de conveniencia pública a los contratos de aparcería.

Con esto, la ley otorga a los grandes propietarios, cuyos títulos fueron validados por la Ley 200 de 1936, no solo un régimen legal para precarizar las condiciones de los campesinos sino además una herramienta para acreditar la explotación de las grandes extensiones por medio de relaciones de aparcería. Así, la carga productiva se asienta sobre el campesino, quien cultiva bajo una serie de condiciones favorables a los propietarios. Éstos resuelven así las necesidades de mano de obra y evaden las disposiciones relativas a la extinción del derecho del dominio<sup>31</sup>.

Otro de los elementos centrales de la reforma del 44 tiene que ver con la regulación de la política de parcelación. El artículo 18 de la ley en comento declara de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado de tierras incultas o insuficientemente explotadas, pertenecientes a particulares, para ser parceladas en los términos y con las finalidades económicas y sociales que dispone la ley. Este artículo normaliza las críticas que desde la década de los 20 se impusieron a las lógicas de la parcelación, pues en ese momento de su desarrollo, si bien no se dirige a validar títulos como ocurrió antes del 36, sí busca pagar tierras que conforme a la ley podrían ser objeto de prescripción

30 Artículo 13 del Decreto 1157 de 1940.

31 Ver Ley 100 de 1944. Art. 5. En ningún caso se presumirá el derecho del cosechero, aparcerero, agregado, arrendatario, etc., a establecer cultivos de tardío rendimiento como café, cacao, plátano, etc., ni mejoras de carácter permanente, distintas de las previstas en el artículo anterior. Tampoco podrá el cultivador, aparcerero, cosechero, etc., retener o decomisar por sí mismo, sin intervención de la autoridad, cualesquiera bienes pertenecientes al propietario o arrendador para cubrirse el valor de crédito alguno. Art. 6. El arrendador o dueño de tierras podrá dar por terminado el contrato y pedirá el lanzamiento del cultivador, aparcerero, agregado, arrendatario, cosechero, etc., cuando éste o cualquiera otra persona autorizada o tolerada por él, establezca en el predio cultivos de tardío rendimiento o mejoras de carácter permanente, no estipulados en el contrato o inicie mejoras o cultivos expresamente prohibidos en el mismo, o adelante los permitidos en zonas o por sistemas que hayan sido exceptuados, sin que tenga que abonarle su valor, salvo el derecho del cultivador a los materiales según las reglas del Código Civil.

extintiva. Esto revertiría su dominio a la Nación, sin que el Estado asumiera un costo que finalmente era trasladado a los campesinos por medio de contratos de arrendamiento o compraventa<sup>32</sup>.

El artículo 22 de la Ley 100 de 1944 establece, en relación con las parcelas derivadas de las tierras adquiridas del Estado conforme lo dispuesto por el artículo 18, una extensión entre 25 y 100 ha que podría variar según las condiciones del suelo. Mientras las adjudicaciones de baldíos tenían un límite de 2.500 ha por lo dispuesto en el Código Fiscal, áreas que, si se dirigiesen a cultivos de tardío rendimiento podría extenderse hasta 5.000 ha, las tierras adquiridas por el Gobierno, en razón a su subutilización y destinadas a ser vendidas o explotadas mediante contratos de arrendamiento o similares por los campesinos, tenían un rango muy inferior.

Mediante la Ley 97 de 1946, por la cual se dictan disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos, se dispuso en el artículo 9° la imposibilidad de adjudicar terrenos menores a 25 ha, así mismo, establece que podrán hacerse adjudicaciones hasta de 5.000 ha en las regiones donde prevalezcan sabanas de pastos naturales.

## La violencia

Declarado el estado de sitio en todo el territorio nacional en abril de 1948, bajo las facultades extraordinarias, el Gobierno conservador de Mariano Ospina Pérez creó el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, cuya función se redujo a comprar tierras a quienes acreditaran propiedad, para entregarla a sus poseedores materiales. (Machado A., 2009)

La década de los 50 del siglo XX se sumerge en el agudo conflicto partidista que afecta de forma evidente el área rural. Bajo el estado de sitio, en el Gobierno de la Junta Militar y el del general Gustavo Rojas Pinilla, las políticas dirigidas al campo marginaron el debate sobre la economía campesina y se concentraron en el fortalecimiento de los grandes agricultores con medidas de protección económica orientadas a solventar problemas de productividad derivados de la violencia en el campo (Machado A., 2009):

Para 1954, la estructura de la propiedad mostraba los rasgos de la concentración de la tierra en pocas manos: menos del 1% de las fincas tenía el 40,2% de la tierra, en tanto que el 82,5% de pequeñas parcelas tenían solo el 11,8% de la superficie ocupada. La mediana propiedad, estimada en un rango

32 ARTICULO 21. Las parcelaciones podrán realizarse mediante contratos de compraventa, pagando el precio de contado, o a plazos, o por el sistema de cuotas de amortización gradual, o cuotas del rendimiento de las cosechas, o cediendo las parcelas en arrendamiento, aparcería, compañía, etc., o mediante otro contrato semejante, o constituyendo sobre ellas derechos reales como usufructo, enfiteusis, etc., por períodos hasta de cincuenta años.

En todo contrato de adjudicación de parcelas a que esta Ley se refiere, se estipulará precisamente que el beneficiario deberá someterse a las condiciones que el Gobierno imponga y en particular a la especie de cultivo que debe emprender y desarrollar, la organización, dirección y métodos de cultivo que se establezcan, a los sistemas de control y vigilancia de todas las labores concernientes a la explotación.

En todos los contratos de concesión o explotación de las parcelas, se estipulará la condición resolutoria para el caso de que el terreno no sea explotado económicamente por los adjudicatarios.

amplio entre 21 y 500 hectáreas, había ganado posiciones importantes con un 47,9% de las tierras. Era notorio en esta estructura que casi el 50% de la tierra no utilizada de los grandes propietarios no estaba ni en cultivos ni en ganadería, era tierra ociosa en espera de valorización, en tanto que los más pequeños tenían muy poca tierra sin utilizar. (Machado A., 2009, pág. 324)

En 1960 el DANE realiza el Censo Nacional Agropecuario, que evidenció un alto nivel de concentración de la propiedad paralelo al crecimiento del minifundio, demostrando que las políticas agrarias no habían transformado la estructura de la propiedad rural.

### 3.3.4 La política redistributiva

Este periodo está claramente dinamizado por la política bipartidista del Frente Nacional, las reformas promovidas por los Gobiernos liberales eran frenadas por los Gobiernos conservadores. Iniciado el Frente Nacional en 1958, el entonces Presidente de la República, Alberto Lleras Camargo, instaló el Comité Nacional Agrario, que sesionó hasta la presentación y aprobación del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 135 de 1961.

Las pretensiones sustanciales se dirigían a transformar la estructura social agraria atacando la concentración de la propiedad rural. No obstante, su implementación se tradujo en la colonización de tierras baldías (Chaux, 2015). Mientras el Gobierno de Lleras Camargo impulsó la ley de Reforma Agraria, el de Guillermo León Valencia marginó al recién creado Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) a tareas secundarias. Mientras el Gobierno de Lleras Restrepo fomentó la organización campesina e impulsó la ANUC, respaldando esta política en la Ley 1 de 1968, el Gobierno de Pastrana Borrero modificó los pilares sustanciales de la reforma agraria en la materialización legislativa de lo que se conoce como el Pacto de Chicoral en 1972.

### Fondo Nacional Agrario, UAF y límites en la adjudicación de baldíos

Con el objeto de contener el movimiento social creciente, que en el marco del escenario internacional adquiría dinámica con el triunfo de la revolución cubana, se profiere la Ley 135 de 1961 bajo el Gobierno liberal de Alberto Lleras Camargo del Frente Nacional. Luego de la época de la Violencia, el movimiento campesino adquiría nuevas perspectivas que superaban las pugnas bipartidistas, mientras tanto el Banco Mundial diagnosticaba una enorme concentración de tierras dedicadas a la ganadería extensiva, que marginaban a las actividades agrícolas hacia zonas de ladera. Fajardo cita el informe del Banco Mundial y el trabajo de Hernán Toro para ilustrar la situación:

Los avances de la agricultura comercial de finales de la década de 1950 coexistían con las precarias condiciones socioeconómicas de la población señaladas por observadores externos como era el caso de la misión del Banco Mundial, cuyo informe registró: "De acuerdo con cálculos oficiales para 1948

los cultivos ocupaban 2 1/3 de millones de hectáreas mientras que 43.000.000 de hectáreas correspondían a pastos, para un estimado de 15 millones de cabezas. En la región más densamente poblada del país, la tierra se utiliza en forma singular. Por lo general, las extensiones planas, situadas en fértiles valles, se dedican a la ganadería mientras que para la agricultura se emplean las faldas de las montañas.

Estas apreciaciones coincidían con los resultados de la Muestra Agropecuaria Nacional de 1954, cuyos resultados en términos de la distribución de la propiedad hacían apremiante la intervención del Estado: según la apreciación de Toro Agudelo: 1) de unos 800.000 propietarios rurales, "más de la mitad solamente poseían parcelas con una superficie promedio inferior a 2 hectáreas y en conjunto no toman más de 3.5% de la superficie ocupada en ese momento; 2) menos del 60% de la población activa rural, cerca de 1.200.000 campesinos carecían de tierra; 3) al mismo tiempo, no más de 25.000 propietarios, el 3% de ellos, monopolizaban el 55% de las tierras utilizables "no trabajadas en su gran proporción o utilizadas solo extensivamente con ganadería o mediante cultivos con aplicación de sistemas medievales. (Fajardo, 2015, pág. 26)

La Ley 135 marca un viraje en la política de acceso a baldíos, y establece como objeto de la misma,

Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

El límite en la adjudicación se reduce a 450 ha, extensión sobre la cual, además, debía demostrarse la explotación de las dos terceras partes. Sólo podría ser ampliada en zonas especiales, bien porque se encontrasen muy alejadas, en donde podría adjudicarse hasta 1.000, o porque se tratase de sabanas naturales, caso en el que podía llegarse hasta 3.000 ha.

La creación del Incora supone el ordenamiento de las tierras públicas y el impulso a las acciones de reversión y caducidad sobre las adjudicaciones realizadas con anterioridad cuando las condiciones sobre las que se entregaron no se hubiesen cumplido, función que derivaba en la recuperación de tierras para la Nación. En ese mismo escenario, el Incora tenía como función clarificar la situación de las tierras con el objeto de ordenar las tierras públicas y delimitarlas de las privadas, facilitando el saneamiento y cooperando con la formación de los catastros fiscales.

Con la entrada en vigencia de la ley, se exigía a todos los propietarios de predios de más de 2 mil hectáreas la presentación del certificado de registro y los títulos que acreditaran dominio, así como la forma precisa como se explotaba el predio.

La Ley 135 establecía la posibilidad de arrendar las tierras del Estado para el desarrollo de la económica agroexportadora y la de sustitución de

exportaciones. Los contratos permitían generar derechos de adjudicación y ampliaba el límite a 2.500 hectáreas cuando el interés nacional así lo requiriera, por un término de hasta 50 años<sup>33</sup>. Para los procesos de adjudicación, así como los de parcelación, impulsados por el Incora, la ley creó la Unidad Agrícola Familiar (UAF), que cobra vital importancia en la política agraria en tanto busca una distribución de la tierra ligada a su nivel de productividad. Así define la ley la UAF en su artículo 50:

a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida;

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.

Además, con el propósito de fomentar una política de redistribución, el Incora tenía dentro de sus funciones la adquisición de predios y la expropiación con la idea de impulsar parcelaciones, para lo cual se creó el Fondo Nacional Agrario. Como criterio para la adquisición de predios, la ley ordena priorizar aquellas zonas donde la concentración de la propiedad territorial fuera evidente<sup>34</sup>. Así, no solo se trataba de confrontar las tierras inadecuadamente explotadas o incultas, sino además de atajar la concentración<sup>35</sup> de la propiedad con propósitos redistributivos. Este criterio se convierte en un elemento trascendental, que no se materializó.

La ley estableció que la propiedad de predios rurales en manos de sociedades extranjeras implicaba el registro como si tuviesen negocios permanentes en el país. Las tierras que poseyeran se entenderían, para efectos de la adquisición por parte del Incora, asimilables a:

33 Ver Ley 135 de 1961: ARTÍCULO 33. Cuando se trate de establecer en terrenos baldíos, no cobijados por las reservas para colonizaciones dirigidas, una explotación agrícola o pecuaria que tenga especial importancia para la economía nacional, por cuanto sus productos estén destinados a sustituir importaciones o a ser exportados en razonable proporción, o a proveer de materias primas a la industrias nacionales, el Instituto podrá celebrar contratos con las personas naturales o sociedades de cualquier índole interesadas en tal explotación, en los cuales se señalarán la clase de ésta y el plazo dentro del cual deberá realizarse para adquirir derecho a la adjudicación. En estos contratos, los cuales requieren para su validez la aprobación del Gobierno, previo concepto del Consejo Nacional de Planeación, la superficie asignada podrá ser hasta de dos mil quinientas hectáreas (2.500 hectáreas).

34 Ver artículo 57 de la Ley 135 de 1961.

35 Para analizar los fenómenos de la concentración de la propiedad territorial, la ley establece que se tendrán como un solo predios todos los que perteneciera a una misma persona o sociedad dentro de una jurisdicción administrativa o dos cuando estas fueran colindantes.

los predios que en su extensión total o parte importante de la misma se exploten por medio de arrendatarios, o de aparceros, cuando en este último caso el propietario no ejerza la dirección de la explotación y no tenga a su cargo, conforme al contrato de aparcería, parte de los gastos u operaciones de aquélla<sup>36</sup>.

Lo anterior determina una forma de regular la adquisición extranjera de tierras en Colombia. Tiene como enfoque una relación entre la intervención extranjera y las zonas de concentración de la propiedad, que no obstante su configuración expresa, no trascendieron en el ordenamiento de la tenencia de la tierra en aplicación de la Ley 135. En palabras de Fajardo: "Habría que señalar que la "reforma agraria" propuesta a través de la Ley 135 de 1961 no solamente fue "marginal" sino que la reacción generada entre sus opositores llevó en la práctica a su revocatoria" (Fajardo, 2015, pág. 28).

Lleras Restrepo impulsó en 1967 la Ley 1a de 1968. Ésta buscaba promover y apoyar la organización campesina e incorporar a la Ley 135 un artículo sobre expropiación de

[...] los fundos o porciones de estos que, en 31 de diciembre de 1961, eran explotados por medio de arrendamientos, aparceros u otro contrato de índole semejante, los explotados ordinariamente de la misma manera con posterioridad a esa fecha, y los explotados en igual forma el 7 de diciembre de 1966.

### La contrarreforma del 74. El pacto de Chicoral

El Gobierno conservador de Valencia no avanzó con la reforma agraria, por el contrario, impulsó una fuerte y violenta política contra las organizaciones campesinas y los desmovilizados guerrilleros liberales, lo que desató un nuevo conflicto armado en el campo, que persiste hasta hoy (Mondragón, 2008). La política contrainsurgente contra las llamadas repúblicas independientes constituye el mecanismo paralelo a la reforma agraria de la Ley 135 que derivó en la conformación de las organizaciones armadas. (Fajardo, 2015).

A pesar de lo dispuesto por la ley, la política de ocupación siguió siendo el desplazamiento de las economías campesinas a las zonas marginales extendiendo la frontera agrícola<sup>37</sup>, lógica que ante la ineficiencia de las disposiciones de la reforma agraria fomentó las ocupaciones de hecho. (Chaux, 2015).

Esta tendencia, contraria a las disposiciones de la ley, alcanzó su nivel de normalización con las disposiciones legales derivadas del llamado Pacto de Chicoral, Ley 4 de 1973 y 6 de 1975. Este acuerdo, suscrito en el año 1972,

36 Numeral 3º del artículo 5 de la Ley 135 de 1961.

37 Afirma Chaux (La reforma agraria del frente nacional, 2015) que entre 1969 y 1970 el Gobierno de Lleras Restrepo concretó un número de parcelación que sumaban para ese solo año, lo mismo que se había ejecutado en los 8 años anteriores de vigencia de la ley. Pare al autor este impulso deriva en que las fuerzas políticas concuerdan al Pacto de Chicoral.

determinó el final de la reforma y validó las políticas a favor de los grandes propietarios, fenómenos que se sostuvieron hasta entrada la década de los 90 (Gáfaró & Ana María Ibáñez, 2012). ChauX ilustra el contenido de la reforma de la siguiente manera:

A cambio de impuestos al Estado, fijados de acuerdo con una renta presuntiva cuya referencia principal sería el avalúo catastral de los predios, los terratenientes recibirían amplias garantías de freno a la redistribución de la tierra y apoyo a la explotación agrícola en gran escala. Se endurecen los criterios para calificar los predios como susceptibles de afectación para efectos de reforma agraria, y para aquellos casos en los que hubiera afectación, se modifican los términos de la Ley 135 de 1961, de tal manera que la indemnización habría de efectuarse consultando el avalúo comercial, pagando un alto porcentaje de contado, achicando a cinco años el plazo de los saldos y abonando intereses sobre los mismos. (ChauX, 2015, pág. 130)

En síntesis, la Ley 4ª establece condiciones relativas a la explotación de los predios rurales que vuelcan inaplicable la extinción del derecho del dominio y la priorización de adquisiciones de bienes y con ello la expropiación y la Ley 6ª revive el contrato de aparcería, dejando la reforma agraria sin sus cimientos esenciales.

### Guerra, narcotráfico y desarrollo rural

Las décadas posteriores al Frente Nacional se confrontan con el desarrollo del conflicto armado interno y la inserción del país en los circuitos del narcotráfico. Las políticas de marginalización de la economía campesina conforman condiciones de pobreza en el campo y migraciones campo-ciudad, derivadas de las lógicas de conservación de las grandes propiedades. Frente a esta situación, los mercados ilegales encuentran tierras informales de bajo costo y mano de obra barata, permitiendo una extensión pronta de los cultivos de marihuana en la década de los 70, sucedidas por las plantaciones de coca y posteriormente de amapola (Fajardo, 2014).

Las economías del narcotráfico no se trasponen a relaciones formales de tenencia y propiedad, por el contrario, y en virtud de su propia ilegalidad, fomentan lógicas informales que resultan en el empleo de grandes extensiones para cultivos de uso ilícito, sustentadas en múltiples formas de tenencia de la tierra. La agudización del conflicto con la consolidación de las guerrillas y la posteriormente el proyecto paramilitar, fomenta lógicas de continuo despojo-desplazamiento, ahondando los métodos de transacción informal. La relación del conflicto y la economía del narcotráfico tienen un asiento importante en las relaciones de tenencia como escenario esencial para la producción de las materias primas del circuito ilegal.

Además de su relación con la tierra como mecanismo de control territorial, la economía del narcotráfico insertó grandes capitales en la tierra como estrategia de lavado de activos, reforzando procesos de concentración

(Fajardo, 2014). La intervención del narcotráfico impulsa acciones formales y, de hecho, en relación con la tenencia de la tierra, la concentración se transforma, de una pretensión de tener el dominio de la propiedad, a una pretensión sobre el control territorial asociado al uso de la violencia.

En este período la política de tierras, cuyas bases redistributivas fueron sepultadas por el Pacto de Chicoral, se sintetiza en el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Bajo el Gobierno de López Michelsen, quien formó parte del Pacto, se impulsan el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición-PAN y el DRI, dirigidos a la asistencia técnica, la transferencia tecnológica y el crédito para la producción, dejando al margen la regulación del mercado de tierras y la política redistributiva. (Fajardo, FAO: Viabilidad y reconstrucción de la sociedad rural colombiana, 2001).

La década de los 90 tiene como eje de la política la lucha contra el narcotráfico. El conflicto armado se constituye en un elemento inhibitor del desarrollo rural, y la dinámica política se concreta en un proceso constituyente íntimamente ligado a los procesos de paz iniciados por Betancourt. El movimiento campesino representa para la época un actor social relevante, que posterior al proceso constituyente lleva a la promulgación de la Ley 160 de 1994, en un nuevo intento por modificar la estructura agraria.

### El mercado subsidiado de tierras y el control territorial

Con la Constitución de 1991 las definiciones y desarrollos sobre el régimen de baldíos fueron nuevamente sometidos a reserva de ley<sup>38</sup>, haciendo con ello que la política de acceso a las tierras públicas fuera una competencia exclusiva del Congreso de la República.

La Ley 160 representa un segundo intento dirigido a modificar la estructura en la tenencia de la tierra, pero enfocándose no a la adquisición de predios por parte del Estado, sino a la negociación voluntaria entre campesinos y propietarios. Esto en la lógica de dinamizar el mercado de tierras y motivar inversiones para la producción agropecuaria. (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015)

La Ley 160 sintetiza elementos esenciales de la Constitución de 1991. Por un lado, establece esquemas de participación y orienta procesos de ordenamiento territorial, por otro lado, congruente con la política de apertura económica de la época, somete la política de acceso de tierras a la dinámica del mercado. La Constitución Política reafirma la imposición de la función social de la propiedad, le otorga además un carácter ecológico y una especial protección a la producción de alimentos, pero las normas en relación con el acceso a la tierra se condensan en una obligación al Estado, la de garantizar un acceso progresivo a la propiedad.

38 El numeral 22 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886 estableció como función del congreso, limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías.

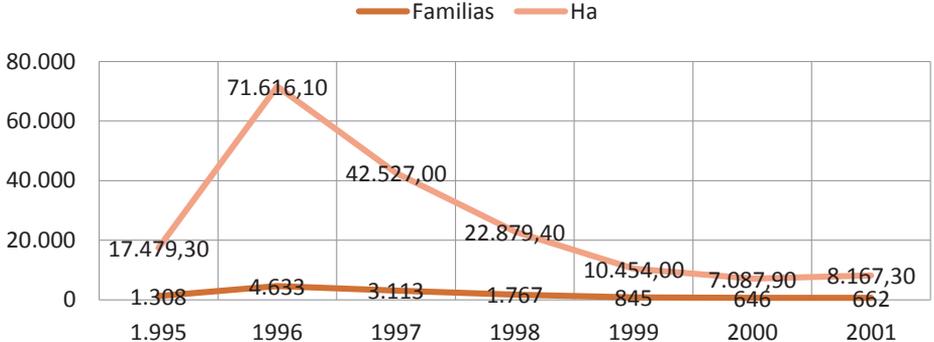
El eje central de reforma, dirigido al subsidio para la adquisición de tierras, en el marco de la negociación directa entre campesinos y propietarios, no trajo los resultados esperados y, antes de iniciar el siglo XXI, la política de acceso a tierras se concentraba en la adjudicación de baldíos.

La regulación del mercado de tierras se convierte en el eje central de orientación de la política diseñada bajo la Ley 160 de 1994. El Estado dispuso de importantes recursos en los primeros años de implementación de la ley, dirigidos a cubrir los subsidios de adquisición de tierras, mientras que los beneficiarios debieron adquirir créditos para poder cubrir la parte que debían soportar.

En el programa de subsidio al mercado de tierra el campesino recibió el 70 % del precio del predio como subsidio y tuvo que comprometerse a pagar el 30 %, para lo cual recibió un crédito con tasas de interés comerciales y variables con el índice de aumento de los precios al consumidor más dos puntos. Esto está ahorcado a los usuarios, debido a que las tasas de interés son muy superiores a la rentabilidad real del predio. Efectivamente la casi totalidad de “beneficiarios” de 1998 están en mora<sup>21</sup> y la cartera vencida alcanza cerca de 10 mil millones de pesos. Los de los años posteriores lo estarán apenas se termine el período de gracia. Es decir que el subsidio no alcanza a cumplir su papel: garantizar que la rentabilidad de la finca permita pagarla. (Mondragón, 2008)

La negociación voluntaria de tierras, promovida por los subsidios para la adquisición, se agotó en pocos años. A comienzo del siglo XXI su cobertura llegaba a menos de 1.000 familias por año, Gráfico 4.

Gráfico 4. Programa de subsidio para la adquisición de predios.



Fuente: Mondragón, 2008.

Como mecanismo subsidiario, la ley estableció la adquisición directa de predios y la expropiación, elementos que se heredaron de las políticas de redistribución de la tierra de las reformas de décadas anteriores, pero que a la postre se convirtieron en la herramienta de la gestión institucional, al lado de la adjudicación de baldíos. La adjudicación, que pasó a ser el principal instrumento para la política de acceso a las tierras, se confronta con serias

dificultades que durante el siglo XX no fueron superadas. La disociación entre las bases registrales y las catastrales no permiten que el país tenga información clara en relación con la propiedad de la tierra y de ello deriva el que no se conozca con certeza el estado de las tierras públicas.

La fórmula para validar los títulos dispuesta en 1936 por la Ley 200 fue retomada por la Ley 160 de 1994, dilatando en ejercicios hermenéuticos la acreditación de la propiedad privada y con ello su clarificación, relegando la política de adjudicación de baldíos a tierras marginales, sin intervenir en las tierras productivas objeto de conflicto a lo largo de la historia agraria del siglo XX<sup>39</sup>.

### Desplazamiento, despojo y consolidación territorial

La Ley 160 intenta implementarse en un escenario bastante complejo caracterizado por fenómenos de despojo y desplazamiento. Para 1997, la situación del desplazamiento tenía tales dimensiones que se debió acudir a la expedición de la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.

La situación del desplazamiento interno siguió creciendo de forma exponencial entre la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. Con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional respecto a la situación de las personas desplazadas por la violencia en 2004 (T-025), la Corte Constitucional ordenó la inclusión, dentro del Registro Único de Información sobre la población desplazada, la relativa a predios rurales que posea o de los que sea propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble. Esto a fin de que, con base en dicha información, se dé aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección dispuestos por la Ley 387. Esta orden fue afinando mecanismos de protección patrimonial de los bienes a través de protección individual y colectiva<sup>40</sup>.

Con la Ley 1448 de 2010, el Estado reconoce la necesidad de restituir derechos sobre tierras que, en el marco del conflicto, fueron despojadas a sus legítimos titulares por vías ilegales e incluso por vía legal mediada por la coacción violenta.

39 Algunos de estos ejercicios hermenéuticos se han dado, por ejemplo, en la sentencia SU-235 de 2016, cuando se afirma que "...la Ley 160 de 1994 establece la misma fórmula para probar la propiedad privada de la Ley 200 de 1936", en el sentido de probar el carácter privado de un bien inmueble acreditando una cadena interrumpida de títulos traslativos de dominio anterior al término de prescripción extraordinaria, contada a partir de la ley, para el caso de la Ley 160 sería el 3 de agosto de 1994. De otro lado, la sentencia STC12184-2016 de 31 de agosto de 2016, expedida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, señala que: "...el tránsito entre el régimen de la normativa de 1936 y el Decreto 578 de 1974 de una parte y la Ley 160 de 1994 de otra, determinó que mientras bajo las primeras al particular se le liberó de probar que el predio rural es bien privado, en vigencia de la segunda se le impuso la obligación de demostrarlo..."

40 Ver Declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona y limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales. Decreto 2007 de 2001 compilado en el DUR 1071 de 2015.

### 3.4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN Y LA EXTRANJERIZACIÓN

El estudio de los fenómenos de concentración y extranjerización debe partir del análisis del acceso a la propiedad y el uso sobre la tierra, entendida esta, para efectos jurídicos, como un bien inmueble transable, permitiendo establecer dichos fenómenos a partir de las categorías jurídicas determinadas por los derechos que se reconocen en relación con la tenencia de la tierra.

Conforme la legislación civil vigente para todos sus efectos desde 1887, la propiedad o dominio, es un derecho real que recae en una cosa corporal para gozar y disponer de ella. Cuando la propiedad se separa del uso de la cosa se llama mera o nuda propiedad (art. 669 CC). El dominio de los bienes inmuebles se adquiere por ocupación, accesión, tradición, sucesión o prescripción (art. 673 CC).

Las transacciones de los bienes inmuebles se consideran un acto solemne, por lo que una compraventa de un predio solo se habrá perfeccionado cuando la misma se ha elevado a escritura pública (art. 1857 CC). Para la tradición de los bienes inmuebles, el código civil exige, además, la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos (art. 756 CC), lo anterior es lo que se conoce como la teoría del título y modo.

Además del dominio, sobre los bienes inmuebles recaen otros derechos como el derecho de uso, usufructo, que se constituyen parte integral de la propiedad, pero que pueden escindirse de la misma emergiendo con ello la nuda propiedad (arts. 823 y 870 CC).

Sobre un bien inmueble también puede ejercerse posesión, es decir, la tenencia de un bien con ánimo de señor y dueño, reputándose el tenedor dueño del bien mientras otra persona no se oponga por acreditarse propietario (art. 762 CC). La posesión se diferencia de la mera tenencia, en tanto la segunda no tiene pretensiones de dueño del bien y reconoce dominio ajeno (Art. 775 CC), como es el caso de quien tiene derecho al usufructo de un bien.

Llamamos entonces relaciones de tenencia a todas las formas que se derivan de la relación jurídica de una persona con un bien inmueble, comprendiendo en ellas las relaciones de dominio pleno, de posesión o de mera tenencia, entendiéndolo que el fenómeno de concentración está ligado al uso de la tierra, relación a la que subyace una condición jurídica particular.

El presente acápite tiene como objeto abordar el análisis jurídico de la concentración de la tierra y la extranjerización en el marco nacional y a la luz de las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra como marco de referencia y orientación.

[...] para contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza, sobre la base de los principios del desarrollo sostenible y con el reconocimiento de la centralidad de la tierra para el

desarrollo, mediante la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra, a la pesca y a los bosques” (FAO; CFS, 2012).

### 3.4.1 La protección constitucional del campo

La Constitución Nacional de 1991 trajo consigo dos disposiciones que orientan la interpretación sobre el campo y el desarrollo rural. El artículo 64 dispone que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, así como el acceso a diversos servicios sociales con el fin de mejorar su calidad de vida. A su vez el artículo 65 otorga especial protección del Estado a la producción de alimentos. En desarrollo de la interpretación constitucional la Corte ha abordado el concepto de campo como un bien jurídico que, a partir de estos supuestos constitucionales, goza de especial protección: “De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados” (C-644, 2012).

En estudio de la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 160 de 1994, la Corte en sentencia C-006 de 2002, abordó el análisis de los objetivos del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural dando alcance a la protección del campo y del trabajador agrario. Esto no solo a partir de la función social de la propiedad y el acceso progresivo, sino además del impulso de medidas que propendan por una igualdad económica, social y cultural de los trabajadores del agro, por medio de la prioridad, apoyo y especial protección de la que gozan (C-006, 2002). Este desarrollo jurisprudencial es recogido y sistematizado en la sentencia C-644 de 2012, que estudió la constitucionalidad de la modificación de la Ley 160 de 1994 por la ley del plan nacional de desarrollo 2010-2014. Esta sentencia de la Corte Constitucional define el campo como un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución.

Si bien debe precisarse que el concepto de campo tiene una especial relación con la producción agrícola como actividad protegida, la línea jurisprudencial claramente refiere al acceso a la propiedad y a las actividades agrícolas, sin perjuicio de la limitación y reservas del Estado en materia ambiental. No obstante, la Corte Constitucional llama la atención en que la interpretación del bien jurídico protegido obedece a “una realidad, geográfica, regional, humana y cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado” (C-644, 2012). En ese sentido, hay un reconocimiento expreso al derecho subjetivo que está más allá del acceso a la tierra y que se erige como el reconocimiento pleno del derecho al territorio de las comunidades campesinas: “Por ello, a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no solo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros” (C-623, 2015).

En ese marco la Corte dispuso que, como posición jurídica de los trabajadores del campo, debe ser reconocido "...el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de la calidad de vida y dignidad humana" (C-644, 2012). Esta posición jurídica ubica a los trabajadores del campo en una relación especial frente a la administración, la cual además está ligada a la protección de la seguridad alimentaria, escenario donde cobran vital importancia las DVGT como criterios hermenéuticos que realizan en parte el bloque de constitucionalidad, particularmente en aquellos asuntos que tratan sobre derechos humanos conforme al artículo 93 de la Constitución Nacional.

Una premisa que integra la Corte en el análisis constitucional, emerge de lo dispuesto por el Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas, en el cual se asegura que el "...acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010)<sup>41</sup>. En ese marco, la Corte Constitucional ha expuesto que la protección contra el hambre, se traduce en la adopción de medidas que se orienten a la reforma de los regímenes agrarios y el ordenamiento de forma tal que se logre la explotación y utilización más eficaces de las riquezas naturales (C-644, 2012).

En el mismo año, la Corte desarrolló el concepto de seguridad y soberanía alimentaria, ligado a la subsistencia de comunidades de producción artesanal y de pequeña escala, reconociendo una relación cultural con el territorio y con los recursos naturales<sup>42</sup>, concluye la Corte:

En suma, las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente la relación íntima que adquieren estas comunidades con los ecosistemas que, junto con el ejercicio de su oficio tradicional, crean una identidad cultural. Por lo anterior, debe destacarse la importancia del concepto de la soberanía alimentaria, que involucra el respeto de la producción a pequeña escala de alimentos y la diversidad de su producción, en reconocimiento de los modelos campesinos tradicionales y artesanales. (C-348, 2012)

Estos elementos, entonces, son el sustrato de lo que la Corte llamó en su inicio "...una estrategia global de desarrollo rural que el Constituyente

41 Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con la resolución 64/159 de la Asamblea General. Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El derecho a la alimentación. Informe. Sexagésimo quinto período de sesiones. P4.

42 En ese aspecto la Corte reitera la especial protección de las comunidades campesinas en relación con la producción de alimentos y la relación cultural que a ella subyace, expuesto en la sentencia C-262 de 1996.

configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural" (C-021, 1994).

El precedente jurisprudencial permite entonces establecer que el campo, como bien jurídico constitucionalmente protegido, está ligado a la protección de los campesinos, lo que deriva en un conjunto de premisas que orientan la política agraria y de desarrollo rural, promueven la producción agrícola y el acceso a la tierra, siempre ligados al reconocimiento de las condiciones de los trabajadores agrarios:

Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no solo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado solo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional (C-644, 2012).

Esto se traduce en el reconocimiento de derechos de los campesinos, que determinan el desarrollo de la política, la ejecución e implementación de programas e instrumentos:

- a. El derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto;
- b. El derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;
- c. El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;
- d. El derecho a que por esta misma vía, además, se proteja la seguridad alimentaria. (C-644, 2012)

Existe así una clara relación de la interpretación constitucional para la gobernanza de la tierra con las DVG, que puede expresarse en los siguientes elementos:

- a. Existe una estrecha relación entre la tenencia de la tierra y la realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el desarrollo rural<sup>43</sup>.

---

43 Ver punto 4.1 DVG

- b. La propiedad no tiene un valor absoluto y se encuentra afectada al interés general; al ejercicio de funciones social y ambiental<sup>44</sup>.
- c. Las normas que desarrollan el régimen de tierras deben propender por el reconocimiento de los derechos de tenencia y promover acciones de formalización tendientes a evitar desalojos forzosos o expulsiones arbitrarias<sup>45</sup>.
- d. La gobernanza de la tierra debe ser un escenario participativo y convergente entre las comunidades locales y los actores estatales<sup>46</sup>.

Algunos de los instrumentos internacionales que ya han consignado parte de los contenidos de las DVGT son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, desarrollando particularmente los derechos a la seguridad en la tenencia y la alimentación por medio de las observaciones generales No. 4 (NU, CDESC, 1991), 7 (NU, CDESC, 1998) y 12 (NU, CDESC, 1999); Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Colombia en 1982, incluyó algunos contenidos frente a la protección y derechos de las mujeres rurales y su participación en planes de desarrollo a todos los niveles (artículo 14 (2) (a)). El Convenio 141 de 1975 de la OIT sobre las organizaciones de trabajadores rurales, no ratificado por Colombia, precisó el alcance de algunas libertades de asociación para los trabajadores rurales.

Adicionalmente, en Colombia los Principios Deng, rectores de los desplazamientos internos, y los Principios Pinheiro sobre restitución de viviendas y patrimonio de refugiados y personas desplazadas, aunque originalmente instrumentos de derecho blando como las DVGT, fueron luego incluidos en el derecho interno con carácter vinculante, vía internalización realizada por la Corte Constitucional<sup>47</sup> y en tal sentido hacen parte del bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 superior.

La Corte Constitucional, en el marco de su análisis de la política agraria, concluye que la concentración y el fraccionamiento antieconómico constituyen políticas perversas que contrarían los fundamentos constitucionales del Estado. Este precedente, sentado por el alto tribunal desde 1997, es un hito en el ejercicio hermenéutico constitucional que ha sido reiterado por el órgano de cierre; así fue expuesto en la ratio decidendi al declarar la constitucionalidad del inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994:

Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y,

---

44 Ver punto 4.3 DVGT

45 Ver punto 4.4 y 4.5 DVGT

46 Ver punto 4.10 DVGT

47 Ver sentencia SU- 1150 de 2000 (22 de enero), M P. Eduardo Cifuentes Muñoz. También sentencia T-821 de 2007 (5 de octubre), M.P. Catalina Botero Marino.

además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares [...]

El latifundio y el minifundio, como se ha advertido antes, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo, bien porque concentra la propiedad y los beneficios que de ella se derivan, o bien porque se atomiza su explotación, con el resultado de un bajo rendimiento económico, que coloca al productor apenas dentro de unos niveles de subsistencia. (C-536, 1997)

Conforme al análisis del referido precedente judicial, se tiene como premisa fundamental que la propiedad rural adquiere, en el marco de las disposiciones constitucionales, no solo una función relativa a la productividad, sino que se erige como una estructura necesariamente ligada al reconocimiento del trabajador agrario como sujeto de especial protección constitucional. Esto quiere decir que el régimen agrario está estrechamente vinculado con la realización de los derechos de los campesinos, y en ese sentido las normas que lo rigen deben dirigirse al cumplimiento de los propósitos constitucionales de acceso progresivo a la propiedad rural y la especial protección a la producción de alimentos.

Siguiendo lo expuesto por la Corte en la sentencia C-644 de 2012, lo anterior se traduce en dos premisas importantes que deben sustentar la interpretación de las medidas en relación con el régimen agrario y que se encuentran en total consonancia con las DVGT; por un lado las medidas deben estar dirigidas a fortalecer el vínculo de los campesinos con la tierra, lo que supone la inconstitucionalidad de medidas que tiendan a desnaturalizar la relación productiva que subyace al reconocimiento del territorio de las comunidades campesinas; por otro lado, supone el desarrollo de medidas que impidan proceso de concentración e imponga límites específicos.

En términos de la función social, tal como acá se ha expuesto, las tierras del Estado, o las que éste ha adquirido para propósitos de reforma agraria, se ven especialmente reforzadas en su protección:

Así mismo, la opción de concentración de la propiedad de la tierra rural en general, pero en especial de los campesinos, proveniente de los recursos escasos del Estado, tampoco resulta justificada a la luz del deber de protección de la producción alimentaria (art. 65) (C-644, 2012).

En ese marco, la limitación a la adjudicación de baldíos constituye un mecanismo que garantiza la función social de la propiedad, así como las disposiciones que restringen la concentración de bienes cuyo origen es la adjudicación de baldíos. En reciente sentencia de unificación dispuso la Corte Constitucional:

La propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares sobre sus bienes. En primer lugar, como es obvio, el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre dichos bienes. Por lo tanto, no puede destinarlos a un uso cualquiera. Por el contrario, estos bienes tienen destinaciones específicas. Están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas (C-235, 2016).

Este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF. El precepto consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social, y es una manifestación del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (C-536, 1997).

### 3.4.2 Los instrumentos legales y reglamentarios

El régimen agrario en Colombia está orientado por un marco constitucional que enfoca sus propósitos a mejorar la calidad de vida de los trabajadores agrarios, proveyendo para ello acceso progresivo a la propiedad y brindado especial protección a la producción de alimentos, propósitos acordes a los objetivos de las DVGT.

Las DVGT deben interpretarse y aplicarse de conformidad con el derecho y las instituciones nacionales, por lo que se abordará el análisis de los instrumentos legales y reglamentarios a partir de los elementos generales de implementación de las DVGT. Este enfoque permite abordar el marco normativo desde la comprensión del régimen agrario, en particular el de tenencia de la tierra, identificando los incentivos (negativos o positivos) frente a la concentración y extranjerización a partir del acceso a la tierra, disposición de la tenencia y solución de conflictos, Gráfico 5.

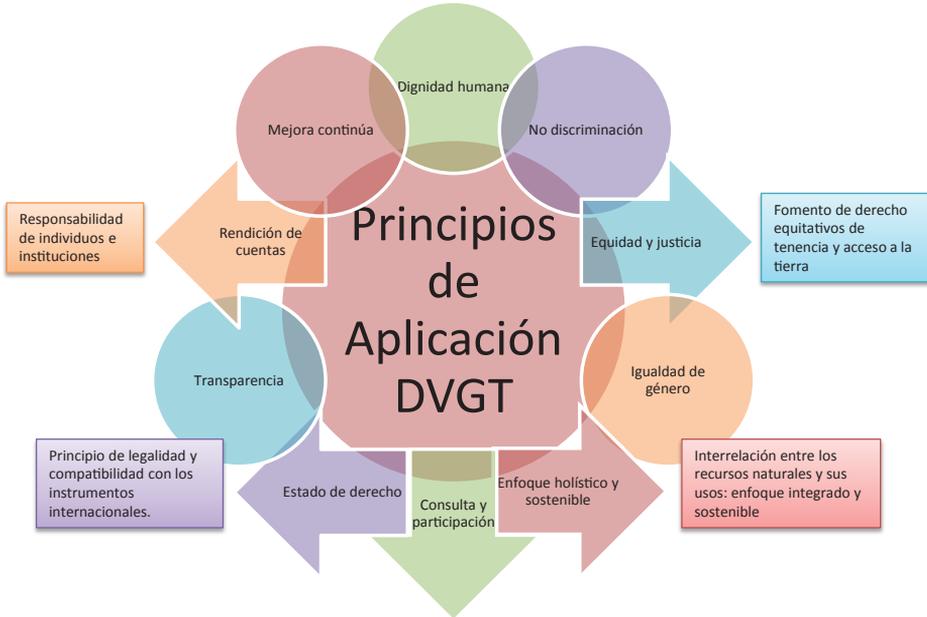
El análisis de cada uno de los aspectos se desarrollará a la luz de los principios de implementación de las DVGT, en particular la responsabilidad de los individuos e instituciones, los instrumentos que promueven equidad en el acceso y tenencia, el respeto por el Estado de derecho y la eficacia de las normas y la relación con el uso de los recursos naturales y el enfoque de sostenibilidad.

Gráfico 5. Principios generales DVGT (ver parte 3A).



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6. Principios de aplicación DVGT.



Fuente: elaboración propia.

## Acceso a la tierra

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 64 de la Constitución Política de 1991, se profiere la Ley 160 de 1994, vigente desde el 5 de agosto del mismo año. El esquema dispuesto por la ley que se enfoca en dinamizar el mercado de tierras y para ello define 3 formas diferentes de promover el acceso a la

tierra, estableciendo como beneficiarios de sus programas a "...hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos"<sup>48</sup>.

- Negociación voluntaria de tierras, para lo cual se prestará apoyo y asesoría técnica y se otorgaran subsidios directos.
- Adquisición directa de predios por parte del Estado para redistribución de tierras en el marco de los programas especiales de dotación de tierras y reubicación de ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.
- Adjudicación de tierras baldías de la Nación.

Las tierras objeto de negociación directa, o aquellas adquiridas por el estado para los fines de la reforma agraria y los baldíos nacionales se dirigen a establecer Unidades Agrícolas Familiares, conforme lo dispuesto por el artículo 38 y el artículo 66 de la Ley 160. La UAF se define como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión permite a una familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable.

La extensión en la que el Estado promueve el acceso a las tierras está sujeta a las condiciones agroecológicas de cada zona y la tecnología por medio de la cual se puede ejercer la explotación de la tierra, garantizando con ello unas condiciones mínimas para los campesinos. De allí que la ley haya previsto que la UAF estará sujeta a mecanismos periódicos de evaluación, revisión y ajuste. Se constituye entonces en el parámetro sobre el cual se estudia la inequitativa concentración.

Así las cosas, los mecanismos de acceso a tierras dispuestos por la Ley 160 para reforma la estructura social agraria, están determinados por la limitación en la extensión de la propiedad en una relación directa con el factor productivo, como elemento para mejorar la calidad de vida de los campesinos sin tierra en el marco de actividades que tienen como objetivo "...eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico"<sup>49</sup>

El esquema redistributivo de la negociación voluntaria de tierras y la adquisición directa, se dirige a reordenar la propiedad en las zonas donde el Estado ya se ha desprendido de la propiedad de la tierra, los bienes que se adjudiquen o se accedan por medio de estos mecanismos están sujetos al régimen parcelario dispuesto por el Capítulo IX de la Ley 160 y se limitan en su extensión a la UAF, toda vez que sobre este tipo de bienes nadie podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título, de más de una (1) UAF. En ese mismo sentido el régimen de adjudicación de baldíos que establece que los bienes se entregarán en UAF, indica (Art. 72) que no podrán ser

48 Ver. Artículo 24. Ley 160 de 1994.

49 Ver artículo 1º Ley 160 de 1994.

adjudicatarios de estos bienes personas que sean propietarios o poseedoras de otros predios nacionales.

Estos regímenes especiales de adjudicación concuerdan con los enfoques de reajuste y reformas redistributivas a los que refieren las DVGT, en la medida en que tienen como propósito mejora la disposición y uso de los predios y facilitan el acceso amplio y equitativo a la tierra y un desarrollo rural integrador<sup>50</sup>.

En las zonas donde los procesos de colonización no se han consolidado o en aquellas zonas donde predominan las tierras baldías, la Ley 160 dispuso un régimen especial contenido en el Capítulo XII. Estas zonas, en virtud de lo dispuesto por el artículo 79 de la mencionada ley, tienen como propósito fundamental “...la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras (y) fomentar la pequeña propiedad campesina.”<sup>51</sup> (Subrayado fuera del texto)

El inciso segundo del artículo 79:

En los procesos de colonización que se adelantan, o deban desarrollarse en el futuro, en las Zonas de Colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, así como los límites superficiarios de las que pertenezcan al dominio privado, según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos, a través de los mecanismos establecidos en el Capítulo II de esta ley. (Subrayado fuera del texto).

De lo dispuesto se pueden inferir tres elementos: las zonas de colonización están dirigidas al fomento de la economía campesina, en estas zonas el Gobierno puede limitar y ordenar la ocupación, y es dable establecer límites superficiarios de las tierras que pertenezcan al dominio privado dentro de las referidas zonas, Gráfico 7.

En el marco de las zonas de colonización y para los efectos dispuestos por el artículo 79 de la ley, se establecen dos tipos de zonas, por un lado las Zonas de Reserva Campesina y por otro, las Zonas de Desarrollo Empresarial. El artículo 83 de la ley establece como presunción de orden legal: “Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente Ley, las Zonas de Colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina”.

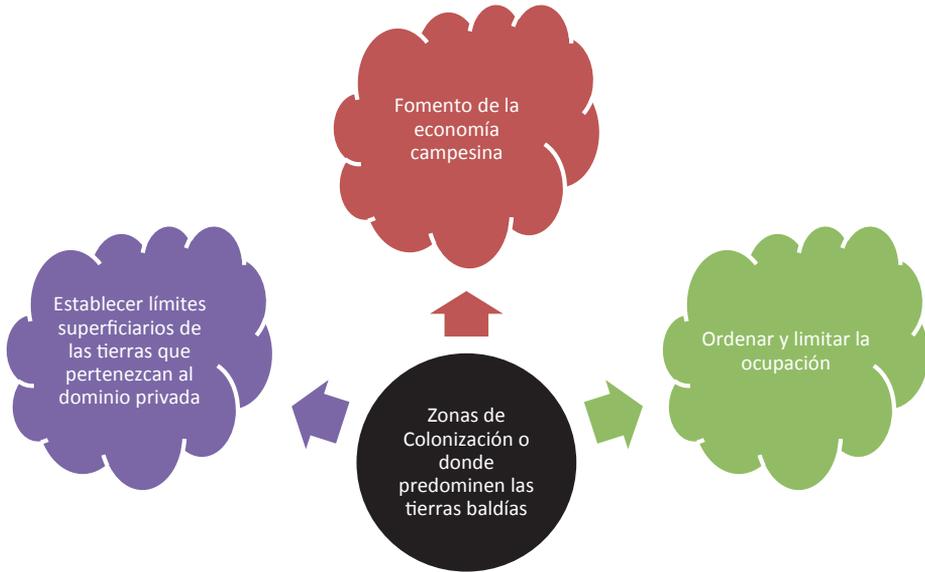
Dicha presunción fue declarada condicionalmente exequible<sup>52</sup> en el entendido que para la creación de una zona de reserva campesina debe examinarse

50 Ver puntos 13 y 15 DVGT.

51 Ver artículo 79, Ley 160 de 1994

52 Ver C-371 de 2014. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Gráfico 7. Zonas de colonización Art. 79 Ley 160 de 1994.



Fuente: elaboración propia.

si en el área en la que se pretende constituir, existen territorios de pueblos indígenas y tribales o presencia de dichos pueblos, caso en el que deberá garantizarse el derecho a consulta previa. Lo anterior quiere decir que son Zonas de Reserva Campesina todas las zonas de colonización y donde predominen baldíos, exceptuando los territorios de pueblos indígenas o tribales o zonas delimitadas como de desarrollo empresarial.

Conforme a lo expuesto, la Junta Directiva del Incora, hoy Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), tiene la potestad de determinar las extensiones adjudicables en las Zonas de Desarrollo Empresarial<sup>53</sup>. En lo que respecta a las Zonas de Reserva Campesina, serán los reglamentos de estas los que determinen "...las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en UAF, y el número de estas que podrá darse o tenerse en propiedad"<sup>54</sup>.

Mediante la Ley 1776 de 29 de enero de 2016<sup>55</sup>, reglamentada por el Decreto 1273 de 2016, se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Estas zonas son identificadas por la UPRA y deben cumplir los siguientes requisitos:

- a. Que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos;
- b. Que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas;

53 Ver inciso primero artículo 83 Ley 160 de 1994.

54 Ver inciso primero artículo 80 Ley 160 de 1994.

55 Debe aclararse que para el momento en que se escribe este texto, varias demnadas fueron presentadas en contra de la ley y aún no existe un pronunciamiento definitivo por parte de la Corte Constitucional.

- c. Que tengan baja densidad poblacional;
- d. Que presenten altos índices de pobreza; o
- e. Carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

Esta ley establece la posibilidad de desarrollar proyectos productivos en las zonas identificadas sobre tierra de la Nación por cualquier modalidad contractual no traslativa de dominio, siempre que se integren a estos proyectos a medianos y pequeños productores. El plazo para dichos contratos será definido conforme al ciclo productivo del proyecto y deriva en la obligación de contraprestación por parte del titular del proyecto hacia el estado. Así mismo, la ley viabiliza el uso de alianzas público privadas<sup>56</sup> (definidas por la Ley 1508 de 2012) para la explotación de predios de la Nación.

Cuando en las zonas identificadas como ZIDRES se encuentren ocupantes de bienes baldíos que no reúnen los requisitos para ser adjudicatarios de los predios, conforme las disposiciones de la Ley 160 de 1994, estos pueden asociarse a proyectos productivos y suscribir contratos de derecho real de superficie, que permita el uso, goce y disposición de los predios rurales que ocupe<sup>57</sup>. En virtud de lo anterior, las ZIDRES constituyen un nuevo régimen de tenencia que permite el uso, goce y disposición de bienes baldíos para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios sobre extensiones no limitadas y sin pretensión de que el dominio sobre dichos bienes salga del Estado. En ese marco, la ley establece en su artículo 11 la garantía de la plantación, figura por medio de la cual "... toda plantación forestal, agroforestal o silvopastoril de carácter productor realizada con recursos propios, implica el derecho de su titular al aprovechamiento o a darle el destino que determine".

### Disposición de la tenencia

Con el objeto de prevenir y corregir la inequitativa concentración de las tierras y el acaparamiento de los bienes baldíos, la Ley 160 de 1994 facultó al Gobierno para imponer limitaciones superficiarias al dominio privado en las zonas de colonización y en aquellas zonas en donde predomine la existencia de tierras baldías.

En ese mismo sentido el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160, estableció:

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

56 Ley 1508 de 2012. Esta ley establece la posibilidad de desarrollar proyectos productivos en las zonas identificadas sobre bienes.

57 Ver parágrafo 1º artículo 2º de la Ley 1776 de 2016.

consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

De lo dispuesto para este aspecto es claro que los bienes de propiedad privada que salieron del dominio de la Nación en virtud de un título de adjudicación de baldíos bajo la vigencia de la Ley 160, no podrán constituir o hacer parte de predios cuya extensión supere la UAF. La contravención de lo dispuesto, que se conoce como acumulación de UAF, deriva en la nulidad de los actos por medio de los cuales se transfiere la propiedad. Dado que la nulidad recae sobre actos entre particulares, en el entendido que se deriva de la transacción sobre un bien de naturaleza privada, la nulidad debe ser declarada vía judicial y no opera ipso iure.

Para los bienes que fueron adquiridos por medio del programa de negociación voluntaria con subsidio por parte del Estado, la ley establece que dichas parcelas deberán ser explotadas directamente por el propietario, dichos bienes no pueden ser arrendados o enajenados dentro de los 12 años siguientes al otorgamiento del subsidio, so pena de tener que restituir al Estado el subsidio otorgado. En relación con los predios adquiridos para establecer parcelaciones, el dominio, posesión y tenencia no podrá ser transferido dentro de un plazo de 15 años, contados desde la primera adjudicación de cada parcela. Los actos o contratos que contravengan lo dispuesto serán absolutamente nulos. Tal como ocurre en la indebida acumulación del artículo 72, la nulidad absoluta de estos contratos debe ser declarada judicialmente.

Las enajenaciones sobre estas parcelas, una vez cumplidos los 15 años, deberán ser informadas al Incora (hoy ANT) para que ejerza la primera opción de compra. Para el registro de los títulos por medio de los cuales se enajenen estos predios debe constar que el titular de la propiedad solicitó autorización o informó al Incora (hoy ANT) sobre las transacciones sobre la propiedad. En las parcelaciones que estableció el Incora antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, el artículo 40 de la misma ley dispone: "En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar. La violación de esta prohibición es causal de caducidad".

### Conflictos sobre la tenencia

Los conflictos sobre la tenencia de la tierra tienen relación directa con procesos de concentración y extranjerización, en tanto los primeros determinan formas de transacción de la tierra y derivan en situaciones de inseguridad jurídica que afectan las inversiones en el mercado de tierras.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, reconoce que el 59% de los hogares rurales se encuentra en condiciones de informalidad frente a sus derechos de propiedad. (Departamento Nacional de Planeación, 2014). El pleno dominio sobre los predios que ocupan y poseen, permite a los trabajadores agrarios acceder plenamente y con garantías a incentivos y beneficios que

el Gobierno Nacional dispone para el desarrollo rural, además de realizar el derecho a la propiedad.

La informalidad en la tenencia de la tierra es un fenómeno estrechamente ligado a la observancia o no de la legislación en materia de transmisión de bienes inmuebles. Por un lado, la informalidad ha sido impulsada por la ineficiente intervención del Estado en la administración de las tierras de la nación, tanto las que nunca han salido de su dominio, dentro de las cuales se encuentran las tierras adjudicables y las que por su naturaleza o destinación se erigen en inadjudicables, como aquellas que la nación ha adquirido, particularmente desde 1961, con el propósito de distribuir la tierra. De este primer elemento se tienen predios rurales en informalidad que pueden enmarcarse dentro de las siguientes circunstancias:

- Bienes baldíos que aún no han sido adjudicados.
- Bienes baldíos indebidamente ocupados por sujetos que no reúnen las condiciones para acceder a la titulación, en donde el estado no ha recuperado el bien.
- Bienes baldíos cuya adjudicación fue revocada y el Estado aún no ha recuperado el bien.
- Bienes baldíos inadjudicables, indebidamente ocupados y aún no recuperados por el Estado.
- Bienes del Fondo Nacional Agrario ocupados y no adjudicados.
- Bienes del Fondo Nacional Agrario con ocupaciones irregulares que no cumplen las condiciones para su regularización o adjudicación en los que Estado no ha realizado el proceso de recuperación.
- Bienes adjudicados bajo el régimen parcelario que han incumplido las obligaciones del mismo, en los que el Estado no ha culminado los procesos de declaratoria de cumplimiento de condición resolutoria.

Por otro lado, cuando los predios ya han salido del dominio de la Nación, o acreditan títulos suficientes para constituir propiedad privada, la informalidad se deriva de la no ejecución de las actuaciones que demanda la tradición de los bienes inmuebles, en particular los actos de protocolización y registro. En este marco podemos tener las siguientes circunstancias:

- Actos de disposición con omisión de protocolización y registro.
- Sucesiones ilíquidas.
- Posesión, enajenación de mejoras y falsa tradición.
- Falta de liquidación de sociedades conyugales

Como elementos que han fomentado las relaciones informales en las transacciones sobre la tierra se han identificado varios elementos. Los altos costos de transacción derivan en la omisión de los actos de protocolo y registro o en que los mismos se realicen por valores diferentes a los reales; los costos de acceso a la administración de justicia y la desaparición del enfoque agrario de ésta, impiden una atención oportuna a los conflictos frente a la propiedad; la

presencia de fenómenos ilegales que configuran escenarios de sub-registro o falsedad en los mismos han perturbado las relaciones de tenencia formal; y los débiles mecanismos de información e interrelación entre Catastro y registro han derivado en fuentes disímiles de información oficial.

En relación con los costos de transacción, la UPRA ha calculado que su valor ateniendo a las acciones previas, notariales y de registro, asciende al 5.64% (UPRA, 2014). Este alto costo desincentiva las transacciones formales en tierras, o bien, cuando se realizan, tienden a registrarse por valores diferentes al valor real de la transacción con el objeto de disminuir los impuestos asociados a las cargas transaccionales. Este elemento deriva en un mercado poco formal, alejado de los valores reales de los bienes que se transan, impidiendo un funcionamiento eficaz y transparente del mercado de tierras, en perspectiva de lo dispuesto por las DGVT.

El establecimiento de un marco de justicia transicional que abone el camino para la superación del conflicto armado en Colombia, interviene de forma directa en el restablecimiento jurídico y material de los derechos sobre la tierra, afectados desde el año 1991 como consecuencia directa e indirecta de los hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado interno. La implementación del marco transicional dispuesto por la Ley 1448 de 2011, además de inmensos retos que proponen a la institucionalidad, trajo consigo la necesidad de retomar las discusiones sobre el desarrollo del régimen legal colombiano en relación con el desarrollo rural y el régimen de tierras. Esto en aras de que la aplicación de la justicia transicional se haga coherente con la consolidación de una justicia ordinaria capaz de responder a los grandes retos de la postransición y con ello mitigar los vacíos institucionales y jurídicos que han malogrado la actual situación del campo.

Constituyen un universo de situaciones que deben atenderse de forma oportuna para permitir la regularización de las tierras en Colombia, entre otras: la necesidad de avanzar en el saneamiento de la tenencia y en procesos de formalización, el establecimiento claro y preciso de las tierras de la Nación y la recuperación de las que han sido acaparadas de forma ilegal, el saneamiento y la recuperación de los bienes de uso público, la reversión al Estado de aquellos predios que no cumplen con su función social y ecológica, así como el desarrollo integral de políticas que permitan a los campesinos y productores agrarios el saneamiento de sus títulos, las sucesiones ilíquidas que impiden la configuración de los títulos, entre otros múltiples fenómenos que generan ficciones jurídicas en la tenencia de la tierras.

En este complejo escenario, el desarrollo jurisdiccional pareciera no estar tan explícito, siendo desde éste que puede realizarse el acceso oportuno a la justicia en el campo colombiano<sup>58</sup>. La Ley 200 de 1936 al crear los jueces

58 Al respecto establecen la DVG: Los Estados deberían proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones, y deberían proporcionar recursos procesales eficaces para ello y un derecho de apelación. Los medios procesales deberían aplicarse con prontitud. (...) Los Estados podrán estudiar el establecimiento de tribunales u órganos especializados dedicados únicamente a dirimir

de tierras, estableció una jurisdicción especial que tendría a su cargo la resolución de los conflictos agrarios, que fueron ampliamente blindados con el desarrollo de una robusta institucionalidad e instrumentos dispuestos por la Ley 135 de 1961. El Decreto Extraordinario 2303 de 1989, expedido por el Gobierno con base en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 30 de 1987 creó y organizó la jurisdicción agraria y estableció una serie de normas especiales cuyo propósito era facilitar la intervención del Estado en el desarrollo del mundo rural, estableciendo normas de interpretación favorables a los campesinos e indígenas reconociendo su especial situación de protección, disposición derogada por el artículo 626 literal c del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012.

No obstante, la relevancia constitucional de esta materia, el objetivo de dotar al campo colombiano de procedimientos especiales que atendieran a la realidad del territorio y desarrollaran normas en favor de los trabajadores rurales, las disposiciones contenidas en el Decreto 2303 de 1989 no han sido materializadas. Se han dejado en manos de jueces civiles del circuito la resolución de los conflictos del campo colombiano, por lo general con un tratamiento no diferenciado profundizando los conflictos en la tenencia y uso de la tierra. La inexistencia de una oferta oportuna y pertinente de Estado para la realización de la justicia como derecho fundamental es, sin lugar a duda, un cimiento de los ya referidos problemas en relación con la informalidad en la tenencia de la tierra y los conflictos asociados a ella.

En un marco similar el acceso a la actuación administrativa se ha caracterizado en las últimas décadas por ser lento e ineficaz. Este reiterado aspecto de la institucionalidad agraria ha llevado a que el Gobierno colombiano desde la creación del Incora y la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, realizará tres reformas administrativas. La última creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como máxima autoridad de tierras de la nación, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional. Esta reforma crea la oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, cargo de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, que tiene como propósito regular una intervención que se ha acusado de estar viciada por intereses que han impedido la correcta ejecución de la política de reforma agraria.

En el ámbito administrativo, la recomposición y el fortalecimiento institucional deben atender, entre otros, a temas como el sistema de información del catastro y el registro rural, permitiendo una intervención certera y eficiente, ajustada a la realidad y coherente con los derechos que recaen sobre los predios en el conjunto del territorio colombiano, incluyendo en ello, los derechos sobre los bienes de uso público del Estado colombiano y por supuesto los bienes fiscales, incluso, los bienes fiscales adjudicables. En relación con este aspecto de la relación de los sistemas de catastro y registro se promulgó el CONPES 3859 de 2016: política para la adopción

---

las disputas sobre los derechos de tenencia, y crear en el seno de las autoridades judiciales puestos de peritos para los asuntos técnicos. Los Estados podrán asimismo crear tribunales especiales para solucionar las disputas sobre ordenación reglamentada del territorio, agrimensura y valoración.

e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, que en su diagnóstico reitera de alguna forma lo que ya había caracterizado el CONPES 3641 de 2010:

El sistema catastral colombiano contiene información predial que no coincide con la existente en el registro público de la propiedad, situación que genera una diferencia significativa entre los datos de propietario, nomenclatura, ubicación, área y linderos de los predios en ambos sistemas. Con corte a marzo de 2015, de 3.293.219 predios rurales reportados en el catastro del IGAC, solo el 46% encontraron su pareja en el registro, es decir, lograron asociar la ficha catastral con el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Para las zonas urbanas, de una muestra de 5.167.222 predios reportados en catastro, solo en el 68,2% de los casos fue posible encontrar el mismo predio en el registro.

Ahora bien, al cruzar un mayor número de variables como nomenclatura, nombre e identificación del propietario, entre otras, los porcentajes de interrelación tienden a disminuir. Si adicionalmente se compara la información de área y linderos de los predios rurales del país, algunas estimaciones indican que difícilmente se encontraría coincidencia en más del 2% de los predios. Ante la carencia de información a nivel nacional, no es posible dar un porcentaje preciso de predios con interrelación total de variables incluyendo área y linderos, pero la dimensión del problema ha podido aproximarse a partir de evidencia de ejercicios puntuales.

Las diferencias actuales entre la información contenida en el catastro y el registro sobre un mismo inmueble, ocurren porque los dos sistemas se alimentan de procedimientos jurídicos diferentes que no guardan ninguna relación entre sí, y que no se validan ni contrastan mutuamente. De una parte, la información del registro público de la propiedad, que es el que tiene validez superior, se nutre de escrituras públicas, de actos administrativos o de sentencias de constitución, extinción, o modificación de un derecho de propiedad inmueble. Por otra parte, la información del catastro tiene origen en lo observado y levantado en las visitas a terreno realizadas por las autoridades catastrales, en el marco de los procesos de formación, actualización o conservación catastral.

El efecto de las tensiones que se derivan entre los sistemas de registro y catastro facilita las relaciones de informalidad, en atención a una lógica de inseguridad jurídica, que nace de la imposibilidad de tener fuentes confiables de información en relación con la propiedad. La relación que deriva la información catastral entre el ocupante, poseedor o propietario de un predio con los entes territoriales, en un marco de política fiscal, ha constituido reconocimientos implícitos sobre relaciones de tenencia que no comprenden las acciones de registro y de las cuales no se puede derivar reconocimiento de derecho alguno desde la perspectiva legal. No obstante, la información catastral califica las relaciones de tenencia sin que ello parta de un estudio de registro o jurídico.

La política dirigida a fortalecer un mercado formal de tierras ha estado dirigida fundamentalmente a promover procesos judiciales que acorten los términos procesales para atender las pretensiones de pertenencia que poseedores rurales

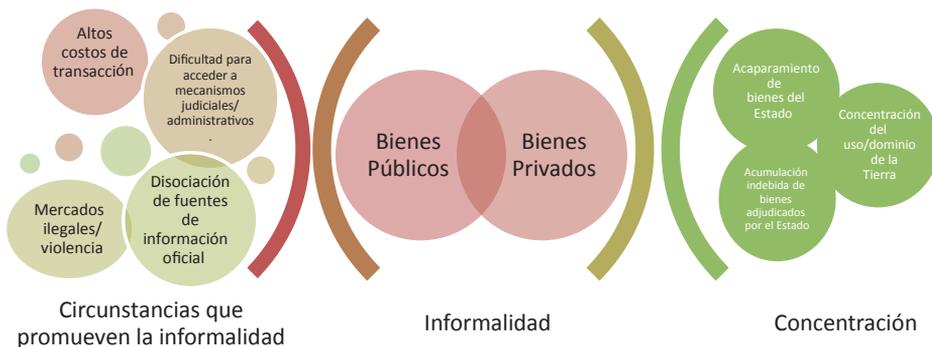
tienesobrepequeñasextensiones,talcomolohanhecholasLeyes1182de2008<sup>59</sup> y 1561 de 2012. No obstante, no se ha desarrollado una política integral que atienda los diferentes problemas acá expuestos.

Estas condiciones de informalidad están estrechamente ligadas a la seguridad jurídica en la tenencia y propiedad de las tierras rurales y con ello al desarrollo de un mercado transparente y seguro, que, entre otras cosas, permita dinamizar el acceso progresivo a las tierras, así como soportar las políticas de redistribución contempladas por la ley.

Si bien esta dinámica puede traducirse en que no existan apropiaciones de grandes extensiones por parte de mercados legales, ha derivado en una circulación irregular de los bienes. Parte de las dificultades con los sistemas oficiales de información es que el seguimiento a la tradición de los bienes constituye un ejercicio complejo que se somete a múltiples interpretaciones, de las normas que regulan la propiedad rural.

En ese marco, la situación de informalidad permite que se acaparen los bienes públicos, que se concentren los que han sido adjudicados, en contraposición a las disposiciones legales y que más allá de la realidad jurídica de los predios, se concentren por el uso o por medio de actos irregulares, cuya debida calificación se omite en el registro o se acepta por autoridades administrativas.

Gráfico 8. Informalidad / Concentración.



Fuente: elaboración propia.

La administración de las tierras públicas, su recuperación material y adecuada distribución, así como el ordenamiento de la propiedad rural, constituyen políticas necesarias a ejecutarse prontamente, que justo con la implementación del catastro multipropósito, pueden atender parte de los conflictos en relación con la tenencia de la tierra, y que deberán proyectar respuesta estructurales para promover la formalización de la propiedad rural, no solo desde la perspectiva del saneamiento predial, sino con medidas que permitan mantener una dinámica formal del mercado de tierras, atendiendo a la realidad y condiciones del campo colombiano, en relaciones de equidad a los campesinos vulnerables y los productores agropecuarios de gran escala.

59 Derogada a partir del 11 de Enero de 2013 por el art, 27, Ley 1561 de 2012

# 4. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Una vez delimitado el marco jurídico e institucional histórico que permite ubicar el contexto particular colombiano, se presentan a continuación algunos elementos teóricos que permiten desarrollar los análisis y lineamientos en torno a la concentración, el acaparamiento, la acumulación y la extranjerización.

Teniendo en cuenta los planteamientos teóricos globales sobre la concentración y extranjerización de tierras, y el marco jurídico presentados, se destacan tres lecturas para el contexto colombiano: i) la concentración de tierras es un proceso histórico estructural y, en consecuencia, corresponde a la categoría más amplia. Los procesos de extranjerización y de acaparamiento describen mecanismos que son parte del proceso histórico de concentración de tierras, que pueden operar de manera diferencial, determinados por ciclos económicos, periodos históricos y circunstancias jurídicas específicas. ii) La discusión internacional contemporánea sobre el acaparamiento de tierras lo considera como el proceso actual que incluye a la concentración y a la extranjerización, vinculado con múltiples crisis y la relocalización de capitales nacionales e internacionales en los sectores primarios de la economía. iii) El término de acaparamiento en el contexto histórico colombiano se vincula con el despojo y la acumulación, por lo cual no está asociado únicamente a procesos recientes y teorizaciones con base en el orden internacional. En ese sentido, el acaparamiento se refiere, en el caso colombiano, principalmente a dinámicas nacionales, regionales y locales estructurales, que han sido vinculadas con la construcción regional del poder político y con el origen del conflicto armado colombiano (Rodríguez C. y., 2016) (Rodríguez F. B., 2014)<sup>60</sup>.

A continuación, se presentan aspectos socioeconómicos en relación a la tierra, seguidos de la identificación de algunas controversias sobre el fenómeno internacional de la adquisición masiva de tierras. Esto nos lleva posteriormente, a proponer definiciones de los fenómenos estudiados y finalizar con consideraciones sobre la agricultura familiar, la agroindustria y los impactos ambientales, fundamentales para la formulación de lineamientos a la luz de las DVGT.

---

<sup>60</sup> Sobre estas tres lecturas ver Flavio B Rodríguez, Documento de proyecto de investigación, Geopolítica de tierras, régimen alimentario y ordenamiento territorial en América Latina. Área Conflicto y Dinámica Social. Universidad Externado de Colombia 2014.

## 4.1 ASPECTOS TEÓRICOS SOCIOECONÓMICOS EN TORNO A LA TIERRA

Esta sección contiene reflexiones sintéticas sobre la renta de la tierra como concepto esencial para la comprensión económica de las dinámicas relacionadas con el mercado de tierras rurales. Así mismo, se presenta un panorama general en torno al tratamiento de la tierra como mercancía en el marco del mercado moderno, y finaliza con un análisis teórico del vínculo entre las inversiones en tierras a gran escala y el desarrollo del modelo económico actual.

### 4.1.1 Aspectos generales sobre la renta de la tierra

La teoría de la renta<sup>61</sup> proporciona un marco de análisis útil para entender las dinámicas sociales y económicas relacionadas con la inversión en tierras, su concentración y extranjerización. La renta influye en la distribución, la asignación y el acceso a la tierra como recurso económico. Para Stiglitz (1996, pp. 298-299, citado en Garay (2013, pág. 173), la renta económica puede entenderse como la diferencia entre el precio pagado por un bien o servicio en el mercado y el precio mínimo necesario para que ese bien o servicio efectivamente se produzca. Según la perspectiva de la teoría del valor, la tierra como bien económico tiene un comportamiento particular: al no ser producto del trabajo humano su valor sería nulo, pero aun así el mercado le asigna un precio (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 50).

Por su oferta limitada, sujeta a factores ecológicos y geográficos, la tierra es un bien esencialmente monopolizable (Zuberman, 2013, pág. 64). A medida que aumenta la producción y la demanda por productos agrícolas se van utilizando tierras cada vez menos fértiles y cada vez más escasas, lo que incrementa el precio de estos productos, como afirmó David Ricardo (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 50). Esta característica particular explica la existencia de la renta de la tierra, que puede ser obtenida principalmente a partir de:

- (1) La renta diferencial: depende de características biofísicas, de fertilidad, de productividad y de ubicación de la tierra. La renta diferencial "tipo 1" proviene de la explotación de tierras más fértiles o mejor ubicadas, sin necesidad de mejorar los procesos productivos. La renta diferencial "tipo 2" se obtiene de la implementación de mejoras productivas que pueden darse a través de diferentes grados de mecanización, por ejemplo, involucrando una mayor cantidad de capital en relación con el empleo de mano de obra, o bien mejorando la productividad de esta última, según lo permita el tipo de cultivo. Como resultado se obtienen menores costos de producción que conllevan a un aumento del nivel de renta (Jaramillo González, 2009, págs. 1-30; UPRA; IEU-UN, 2014).

61 Ésta fue popularizada por David Ricardo en el contexto de Inglaterra del siglo XIX, sin embargo, presenta elementos de análisis fundamentales para explicar el contexto actual de concentración y extranjerización de tierras (Teubal, 2006; Garay L., 2013).

(2) La renta absoluta: no depende del esfuerzo productivo asociado a la tierra ya que se obtiene de su monopolización. Este tipo de renta es favorecido por la oferta restringida de la tierra, tanto natural como artificial (Garay L., 2013; Klimovsky, 1984; PNUD, 2011; Suescún Barón, 2013). A mayor concentración de la tierra en un país, más posibilidades de generar una escasez inducida que aumente tanto la renta absoluta como la diferencial (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 52). Es decir que la renta absoluta tiene una relación directa con la concentración y el acaparamiento de la tierra, por lo que su análisis es esencial para la formulación de políticas de distribución (Teubal, 2006, pág. 124).

Estas dos definiciones tienen implicaciones importantes para este documento: los procesos de tenencia que conllevan la monopolización de la tierra a través de la propiedad o el uso, como puede ocurrir con la concentración y la extranjerización<sup>62</sup>, incentivan la especulación para la captura de renta. Esto a su vez puede desincentivar las inversiones productivas sobre la tierra por parte de los propietarios, que ven más ventajoso capturar la renta absoluta, o por parte de posibles inversionistas que quisieran aplicar mejoras a través del derecho de uso de la tierra, ya que verían la renta quedar en manos del propietario monopolista (Ruíz Galacho, 2002, pág. 132). En el caso colombiano, se debe tener en cuenta que la demanda por tierras hace parte de un proceso histórico de conflicto en el que la concentración ha sido una constante, dificultando el acceso a la tierra a una gran parte de la población.

Así, el concepto de renta de la tierra resulta esencial para entender los costos sociales que puede generar la concentración de la tierra en términos económicos. La distribución de la renta se realiza entre los propietarios, los arrendatarios, los inversionistas, los trabajadores rurales y el Estado. Por tanto, la estructura de la propiedad de la tierra tiene una relación directa con la forma en que se distribuye su renta. A su vez, estas dinámicas distributivas se asocian a la eficiencia en la asignación y uso de la tierra, elementos que influyen sustancialmente en el bienestar social, entendiendo que la eficiencia no se refiere únicamente a criterios de rentabilidad, sino también de decisiones sociales sobre el mejor uso (Garay L., 2013). Los conflictos de distribución de la tierra reflejan las expectativas de los actores involucrados, no solo en términos de renta, sino también de su relación material y cultural de propiedad y de uso (Borras Jr. & Franco, 2012). La tierra, además de ser valorada comercialmente, también es sujeta a sistemas de valoración de "carácter social, cultural, religioso, espiritual y medioambiental" que deben ser tenidos en cuenta por las políticas públicas (FAO; CFS, 2012, pág. 30).

---

62 Un aspecto que relaciona a la teoría de la renta con las inversiones internacionales en tierras a gran escala la tendencia decreciente de la tasa de ganancia en la agricultura. Para Ricardo (Teubal, 2006, pág. 126), la demanda creciente por productos agrícolas obliga a incorporar cada vez más tierras marginales, o de menor calidad, lo que repercute en la caída de la productividad agrícola. En la actualidad, varios estudios han señalado un decrecimiento de la productividad agrícola, explicada por diversos factores como el cambio climático, la erosión de suelos y el agotamiento del modelo productivo agroindustrial (Griffon, 2006; Altieri & Toledo, 2010). Así, las inversiones en tierras a gran escala, en ciertos casos, responden a la necesidad de salida a la crisis de productividad y escasez de tierras, en búsqueda de renta en tierras "marginales", como vimos en el segundo capítulo.

En consecuencia, la teoría de la renta, resultado de los esfuerzos de los economistas clásicos de los siglos XVIII y XIX por explicar la distribución social de la riqueza (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 50), permite analizar las dinámicas de negociación y de conflictos que se derivan del interés de diversos actores por la tierra (Ruíz Galacho, 2002, pág. 132; Borrás Jr. & Franco, 2012). Esas dinámicas se expresan en el funcionamiento del mercado de tierras, en el que convergen actores con distintos poderes de negociación que se vuelven más asimétricos a medida que la concentración de tierras es mayor. Las características de las tierras (por ejemplo, la calidad, el acceso a agua, la infraestructura y tecnología) también influyen en el funcionamiento del mercado ya que, como vimos, se relacionan con los niveles de renta (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 92).

La debilidad del Estado, la pobreza, los costos de transacción, la informalidad, la desigual distribución de la tierra, la asimetría en el acceso a información y en el acceso a crédito, las oportunidades económicas, son elementos que también repercuten en el funcionamiento del mercado y que, por tanto, son sujetos de análisis para la elaboración de políticas de regulación a la luz de las DVGT. Esto resulta de gran importancia si se considera que “la dinamización del mercado de tierras no pretende estimular la concentración sino, todo lo contrario, abrir las posibilidades de un acceso más igualitario”; “al vigilar que la distribución del suelo sea equitativa se avanza hacia la justicia con la ventaja adicional de elevar la producción y la productividad” (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 23). Por esa razón, el marco institucional en torno a las tierras rurales productivas es esencial para lograr su distribución y uso adecuados, especialmente en países como Colombia, donde el sector agrario es eje central para el bienestar social general.

En este punto, consideramos pertinente presentar algunas reflexiones y conceptos relacionados con el mercado de tierras, que permiten contextualizar el diagnóstico y el análisis que más adelante se hará sobre la concentración y la extranjerización en el escenario colombiano.

#### 4.1.2 Sobre el mercado moderno de tierras

Las DVGT otorgan una importancia a la necesidad de que los Estados reconozcan y faciliten “mercados justos y transparentes de venta y arrendamiento (...) con el objeto de promover la participación en igualdad de condiciones y oportunidades (...)” para el acceso a “incentivos para el uso sostenible de la tierra, la pesca y los bosques, y la conservación del medio ambiente. . .” (FAO; CFS, 2012, pág. 19). En ese sentido, a continuación, se presentan algunas reflexiones para entender el mercado de tierras, sus limitaciones y potencialidades a la luz de los derechos de propiedad económica, y otro tipo de miradas concernientes a las relaciones sociales sobre la tierra.

#### Elementos de la tenencia que inciden en la distribución

El mercado de tierras, impulsado ampliamente por el Banco Mundial, ha sido protagonista de las políticas de distribución de tierras en América Latina

(Deininger & Byerlee, 2011). Un argumento central es el del aporte de la consolidación de derechos de propiedad privada sobre la tierra al desarrollo económico y al crecimiento.

Los derechos de propiedad económica que inciden en la distribución de un bien o servicio representan una forma de control y posibilidad de beneficio derivadas de su consumo o intercambio. La privatización se refiere a los derechos económicos y va de la mano con la formalización o titulación, que se remite a derechos jurídicos (Vendryes, 2011). Los derechos económicos implican tres tipos de derechos comercializables: de uso (usus), de usufructo (usus fructus) y de enajenación (abusus) del bien (Barzel, 1997, citado en Vendryes, (2011, pág. 11)). Así, el mercado de tierras requiere de la formalización de derechos de propiedad para lograr un funcionamiento óptimo institucional<sup>63</sup>. Este proceso, que el Banco Mundial considera debe ser gradual por sus altos costos de implementación, generaría una serie de beneficios (Vendryes, 2011): evitar la sobreexplotación de recursos comunes, o “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968); la asignación eficiente del recurso siempre y cuando exista acceso a la información que permita a los individuos tomar decisiones; dar seguridad a los individuos sobre sus derechos de forma que se concentren en tomar decisiones de eficiencia productiva; fomentar inversiones y mejoras; aumentar la posibilidad de acceso a crédito; dar certidumbre e interiorización de externalidades, tales como los impactos ambientales por el uso de la tierra.

Sin embargo, los conflictos de intereses que hacen parte de las dinámicas distributivas en torno a la renta de la tierra, pueden dificultar la implementación paulatina del mercado de tierras al acaparar beneficios, generar presiones que afectan a los más vulnerables o dificultar el funcionamiento institucional. Las imperfecciones de los mercados suelen afectar a los actores que tienen menor poder de negociación, tales como los agricultores familiares, los parceleros o pequeños propietarios, que a menudo no perciben precios justos por sus tierras independientemente de su calidad. En gran medida, esto es debido a la incertidumbre y dificultad de valoración de la información necesaria para determinar el precio de la tierra, lo que genera condiciones de asimetría respecto a los actores con mayor acceso a la información<sup>64</sup> (Deininger & Byerlee, 2011).

Es bajo esas condiciones que el mismo Banco Mundial resalta el rol clave de los marcos institucionales y regulatorios. Éstos pueden generar incentivos

---

63 Aunque la propiedad privada no resuelve los problemas estructurales del mercado de tierras, sí es una condición importante para la formalización de los procesos, siempre y cuando se acompañe de la regulación (existencia de normas) y regularización (exigibilidad de las normas) por parte del Estado (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 22). La privatización de derechos pasa por la individualización (transferencia de derechos de lo colectivo a lo individual), securitización (evita la pérdida de derechos por procesos externos o inesperados) y especificación (proceso de definición precisa de los derechos), (Vendryes, 2011).

64 Los precios de la tierra tienen determinantes múltiples, tales como la expectativa de rentabilidad, el tipo de producto y la estructura de costos. En Colombia no existe información respecto a estos factores, lo que hace muy difícil conocer la estructura y los valores de los precios de la tierra (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 50).

para potenciar los efectos distributivos: tecnología e infraestructura, influencia en precios y subsidios, esquemas tributarios eficientes, definición de derechos de propiedad, cierre de brechas en servicios públicos, apoyo en las negociaciones, disponibilidad de información, planes de desarrollo y ordenamiento, sostenibilidad socioambiental, etc.

Según Deininger y Byerlee (2011, pág. 34), en muchos casos es preferible dirigir los incentivos hacia la agricultura a pequeña escala, entendiendo que ésta se ve más afectada por las asimetrías, que la gran escala no es la única opción y que no necesariamente deben substituirse una a otra, aspectos que trataremos más adelante. Aunque la visión del Banco Mundial responde a un consenso general sobre la necesidad de proteger la tenencia, el enfoque de derechos privados de propiedad y del mercado de tierras no es el único. De hecho, varios autores han manifestado dudas con respecto a la suficiencia de la titulación y la implementación de mercados de tierras como solución a los problemas de gobernanza y conflictos de interés, y sobre sus impactos en el desarrollo socioeconómico y en la equidad (Dwyer, 2015; De Schutter, 2011; Vendryes, 2011; Mondragón, 2008; Machado A., 2009). Resaltamos dos cuestionamientos ligados a los riesgos del mercado de tierras, interesantes en términos del presente documento:

El primero se refiere a los altos costos de la privatización de los derechos, tanto en su implementación como en su monitoreo por parte del Estado. Por ejemplo, la elaboración de contratos transparentes plantea retos que pueden derivar en mayores costos sociales en comparación con esquemas tradicionales. Esto, sumado a los múltiples conflictos relacionados con la tierra, dificulta la regularización y aumenta la incertidumbre (Vendryes, 2011). Por esta razón, existen contextos en los que los mecanismos locales de regulación, acceso y uso de bienes comunes, podrían ser más eficientes sin llevar a la sobreexplotación y el agotamiento de recursos (Ostrom, 1990). Las DVGT destacan la necesidad de tener en cuenta esas circunstancias particulares, tales como los sistemas tradicionales de tenencia (FAO; CFS, 2012, pág. 29). Asimismo, en ausencia de incentivos para la utilización productiva de la tierra, la privatización podría fomentar la sub-utilización (Buchanan y Yoon, 2000, citado en Vendryes (2011, pág. 18)). Por esta razón, el Banco Mundial (2003) recomienda analizar caso por caso, considerando posibilidades de regulación colectiva por ejemplo a través de zonificaciones.

Un segundo cuestionamiento se refiere a los riesgos en las transacciones que implican derechos de propiedad y tenencia o derechos de uso. Las asimetrías e imperfecciones derivadas, por ejemplo, de la falta de acceso a crédito, aumentan la probabilidad de que las asignaciones de tierras se den en función del poder adquisitivo, más que en función de la eficiencia (De Schutter, 2011, pág. 23). Esto favorece a actores que tienen un interés más especulativo que productivo y mayores recursos financieros. En cambio, los actores más vulnerables se verán presionados a vender su tierra, en general a un precio sub-valorado. Estas dinámicas pueden generar mayor concentración de la tierra (Besley y Ghatak, 2009, citado en Vendryes (2011, pág. 12)). Por ello, las

DVGT hacen énfasis en la importancia de “impedir efectos no deseables sobre las comunidades locales” en relación al mal funcionamiento de los mercados de tierras que puedan derivar en especulación o concentración (FAO; CFS, 2012, págs. 19-20).

Los riesgos asociados a la implementación del mercado de tierras con base en la propiedad privada han generado resistencias por parte de actores que ven amenazados sus derechos o sus intereses en los territorios (Vendryes, 2011, pág. 23). Todos estos elementos han llevado al Banco Mundial a recomendar mecanismos diferenciados, en ciertos casos privilegiando sistemas tradicionales como los registros colectivos, o procesos de compensación a través de tierras equivalentes, fondos comunitarios, transferencias monetarias o impuestos que incentiven el uso productivo, apuntando a una distribución equitativa de los beneficios sociales potenciales del mercado de tierras (Deininger & Byerlee, 2011).

### Derechos económicos asociados a la relación social sobre la tierra

Las políticas de tierras deben buscar beneficiar prioritariamente a los actores que se encuentran en situación de desventaja estructural en el marco de conflictos de intereses y poderes de negociación. La securitización de la tierra debe, por lo tanto, apuntar a fortalecer los medios de vida de las poblaciones que dependen principalmente de ella, y eso no pasa siempre por el reconocimiento de un título privado individual. Estas reflexiones deben llamar la atención sobre la necesidad de tener en cuenta el significado cultural de la tierra<sup>65</sup>, de la mano con su valoración como recurso productivo, en los marcos institucionales y regulatorios (De Schutter, 2011; FAO; CFS, 2012, pág. 30; FAO; UPRA, 2016).

Algunos autores señalan la necesidad de considerar una pluralidad de modelos que apunten a la gestión descentralizada de la tenencia. Para (Chouquer, 2011), esto implicaría una gestión participativa en diálogo con distintas escalas geográficas, aterrizando las soluciones a las realidades territoriales, sin que ello implique necesariamente una sustitución de un modelo por otro. Bajo esta lógica, no se trata de descartar la importancia de un mercado de tierras moderno y regulado, ya que puede ser una herramienta clave para asegurar derechos sobre la tierra. Así mismo, el desarrollo de mercados de derechos de arrendamiento, con sistemas de registro de derechos de uso que incluyan formas tradicionales de tenencia, puede ser una estrategia que genere un mayor bienestar social, comparado con los mercados de derechos privados de propiedad. Además, los derechos de uso plurales pueden facilitar la inversión a largo plazo, el acceso a crédito y el acceso a la tierra para los hogares con capacidad de pago reducida o nula (De Schutter, 2011; FAO, 2013).

<sup>65</sup> Para Polanyi (1994, citado en Zuberan (2013, pág. 62)), la excesiva mercantilización de la tierra corresponde a una asociación errada de los “fenómenos económicos” con los “fenómenos de mercado”. La tierra, como fenómeno económico, se inserta en otros sistemas sociales, culturales y naturales (Zuberan, 2013, pág. 63). Por ello se considera una “mercancía ficticia”; pues su función económica es sólo una de las diversas funciones que tiene la tierra.

Sin embargo, este tipo de modelos pasa por un reconocimiento de los sistemas productivos a pequeña escala y sistemas de agricultura familiar, tales como los de economía campesina, en su capacidad para aportar a la seguridad alimentaria, aprovechar el potencial productivo de la tierra y aportar a la reducción de la pobreza rural. Es decir, en palabras de Garay (2013, pág. xvi), se necesita superar la visión meramente microeconómica de lo rural (centrada en la competitividad basada en costos y precios), para integrar una visión comprehensiva de la realidad rural que tenga en cuenta la acción colectiva, el capital humano y socioambiental.

Los cambios agrarios generados, entre otros, por los conflictos armados, la expansión de agroindustrias, la urbanización y los impactos climáticos, pueden asimilarse creativamente gracias a políticas públicas que reconozcan los aspectos económicos, sociales y ambientales en las dinámicas sobre la tierra (Machado A., 2013). Con esa condición, es posible incentivar la coexistencia de medios de vida locales, como la agricultura familiar y la economía campesina, con modelos agro-empresariales que, por lo general, tienen una situación ventajosa en las negociaciones de conflictos de interés (FAO; CFS, 2012, págs. 22-23; De Schutter, 2011).

Un enfoque metodológico y de análisis de estos riesgos asociados a las transacciones de tierras requiere de disponibilidad y acceso a información empírica que no siempre existe o es fácil de obtener. En este estudio se propondrán unos lineamientos con base en variables existentes o potencialmente obtenibles, de esta forma contribuir a sentar una base para futuros desarrollos metodológicos para la implementación de políticas. De manera preliminar, se describe a continuación el concepto de costos de oportunidad, como un importante marco de análisis para la elaboración de políticas en relación a la tierra

### 4.1.3 Enfoque de riesgos y costos de oportunidad

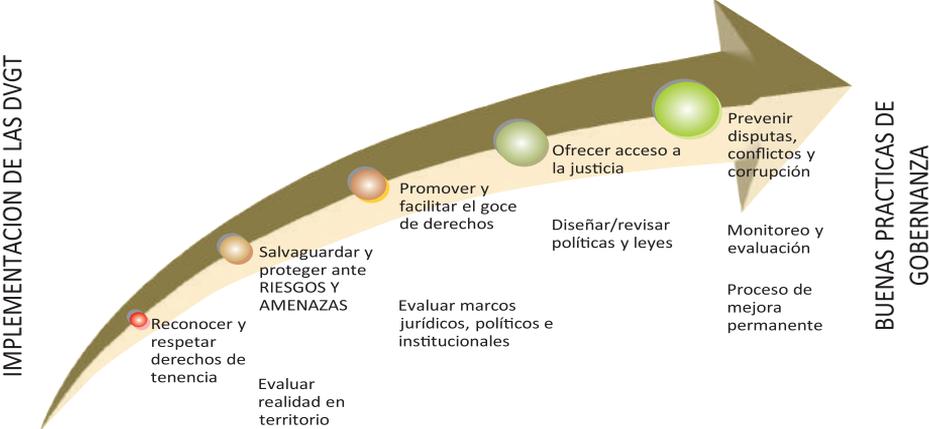
El análisis de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras, con miras a la construcción de lineamientos de política pública a la luz de las DVG, requiere de una mirada metodológica que permita identificar riesgos de impactos negativos. Desde esa base, se pueden pensar estrategias que generen condiciones favorables para potenciar las oportunidades que se derivan de las inversiones, a partir de la gestión de sus riesgos (FAO; CFS, 2012).

El enfoque de riesgos ha sido generalmente utilizado en el marco de estrategias de adaptación al cambio climático, prevención de desastres naturales, o en escenarios de atención a emergencias en contextos de conflicto. Sin embargo, el enfoque también es de utilidad para el análisis de múltiples situaciones originadas en acciones humanas, como es el caso de los fenómenos aquí estudiados. De acuerdo con la FAO (2009, pág. 7), el **riesgo** es la combinación de elementos que aumentan la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. Su análisis parte de identificar **vulnerabilidades**, es decir características o circunstancias de un territorio que lo hace susceptible

a los efectos negativos de un evento; y las **amenazas**, que corresponden a situaciones, fenómenos o actividades humanas o naturales que pueden causar impactos negativos. De la gestión del riesgo se deriva la resiliencia de un sistema, territorio o comunidad, es decir su capacidad de resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos negativos del evento o fenómeno preservando su estructura y funciones básicas.

La implementación de las DVGT como se muestra en la Gráfico 9 requiere de la capacidad de los Estados y las sociedades de establecer una gestión adecuada de los riesgos de las inversiones en tierras a gran escala de forma a propiciar condiciones de equilibrio entre las prioridades e intereses en relación a la tenencia de los distintos actores en los territorios. La perspectiva del riesgo permite también desarrollar un enfoque holístico y sistémico, a partir de la consideración de variables multidimensionales asociadas a aspectos jurídicos, sociales, económicos y ambientales.

Gráfico 9. Ejemplo de proceso de implementación de las DVGT.



Fuente: presentación de la FAO, Congreso Tierras y Territorios, U. Externado - Bogotá, 28 de agosto de 2016.

De manera complementaria al enfoque de riesgos, los **costos de oportunidad** hacen referencia a la valoración que se hace del beneficio de la siguiente alternativa que se desaprovecha por realizar una acción, política o proyecto (Vega & Vega, 2002, pág. 3; Suyanto, Ekadinata, Mulia, Johana, & Widayati, 2015, pág. 228). Esa valoración puede diferir notoriamente si se estima desde puntos de vista sociales, empresariales o privados. Esto hace especialmente útil este enfoque en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la prevención, mitigación o compensación de impactos negativos asociados a transformaciones de las dinámicas territoriales.

En particular, la estimación de costos de oportunidad puede contribuir al análisis de las transformaciones en las relaciones sociales sobre la tierra que ocurren como consecuencia de la concentración y de las inversiones.

A manera de ejemplo, los cambios de uso del suelo y de los cultivos, como se mencionó en el contexto global en este documento, pueden tener impactos sobre la seguridad alimentaria, la capacidad de respuesta a retos ambientales y el bienestar social.

Así, este enfoque permite: (1) estimar impactos potenciales de las acciones, políticas o proyectos relacionados con los fenómenos de concentración y extranjerización; (2) reconocer costos y beneficios sociales y privados de formas alternativas de uso de la tierra; (3) ir más allá de la mirada microeconómica para integrar elementos de análisis diversos tales como los sociales, económicos y ambientales; (4) definir lineamientos de política pública e incentivos en función de los posibles impactos (Leguía Aliaga, 2013).

En los capítulos de propuesta metodológica y de seguimiento y evaluación se describirán lineamientos para la implementación de estos enfoques en el contexto colombiano que, se espera, permitan profundizar este tipo de análisis a futuro con mejoras en la información empírica sobre los fenómenos que aquí se estudian.

Los desarrollos metodológicos futuros que surjan de este marco conceptual permitirán avanzar en la implementación de las DVGT “ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia”, la adopción de “medidas correctivas cuando sea necesario” (FAO; CFS, 2012, pág. 21) con base en “evaluaciones de los posibles efectos positivos y negativos” que puedan tener las políticas en relación a la tierra “sobre los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los medios de vida y el medio ambiente” (FAO; CFS, 2012, pág. 26)

Gráfico 10. Síntesis del marco conceptual general de la concentración y extranjerización de tierras a la luz de las DVGT.



Fuente: elaboración propia.

Para complementar este marco teórico general sobre las relaciones socioeconómicas en torno a la tierra, es importante considerar algunos aspectos conceptuales relacionados con las dinámicas recientes del desarrollo económico, la concentración, el acaparamiento y la acumulación.

#### 4.1.4 Desarrollo económico, extranjerización y concentración de tierras

El vínculo entre el desarrollo de la economía de mercado y la concentración de tierras puede analizarse a la luz de distintas perspectivas que tienen en común el análisis de procesos de acumulación de capital<sup>66</sup>. En el contexto agrícola, la acumulación de capital está históricamente ligada a las adquisiciones de tierras a gran escala y expansión de áreas agrícolas. Éstas fueron comunes en los siglos XIX y XX, con las plantaciones comerciales de productos alimentarios realizadas directamente por países industrializados en países no industrializados (Cotula, 2012). Paulatinamente, con las reivindicaciones sociales y programas de redistribución de tierras en los años 60, se transforman las relaciones en modelos contractuales bajo la forma de agronegocios, que buscaban una mayor integración vertical en las cadenas agrícolas, concentrando las ganancias en el procesamiento y distribución (Cotula, 2012). En los últimos 30 años aproximadamente, las crisis múltiples, mencionadas en el segundo capítulo, llevaron al agronegocio a interesarse en la producción agrícola en búsqueda de una redistribución de los riesgos a lo largo de la cadena agroalimentaria.

Esta reorganización del agronegocio ha estado acompañada por una concentración creciente del comercio agrícola mundial y las cadenas de valor asociadas (Cotula, 2012). En este proceso, la compra de tierras se vuelve interesante para distintas formas del capital y para los actores vinculados, tales como Gobiernos, firmas y fondos de inversión. Esa concentración de las cadenas está por lo tanto ligada a cambios en el uso de la tierra y de los cultivos, en donde se busca controlar el lugar de producción además de la cadena de valor (De Schutter, 2011; FAO, 2013). Adicionalmente, se pueden dar adquisiciones de tierras más allá de lo que se pretende cultivar con el fin de acapararlas económicamente y eliminar la competencia a partir de la especulación (Cotula, 2012). Sin embargo, no se deben considerar únicamente la concentración y el acaparamiento físico de tierras a través de los derechos de propiedad, sino también en la escala de capital involucrado, como parte de un control del uso de la tierra y de los cultivos, bajo mecanismos de arrendamiento o de agricultura por contrato.

<sup>66</sup> Estos procesos se refieren a la inversión de capital en el marco de un proceso productivo que genera ganancias, parte de las cuales es reinvertida en un nuevo proceso productivo que a su vez genera nuevo capital (Toro, 1974; Marini, 1979). Para David Harvey, la acumulación de capital es una constante en el desarrollo capitalista que puede incluir, por ejemplo: la mercantilización de la tierra, la expulsión de poblaciones campesinas, la conversión de formas de derechos de propiedad colectiva a derechos de propiedad exclusiva, la eliminación del derecho a bienes comunes, (Harvey, 2005, pág. 113). A ese proceso en curso dentro de la economía capitalista, el autor lo denomina "acumulación por desposesión", en la medida en que se genera cuando el capital no puede re-invertir sus excedentes de forma rentable en un espacio dado y por tanto busca invertirlos en nuevos espacios (Harvey, 2005, pág. 100). Ésta ha sido una lectura recurrente sobre el acaparamiento de tierras, como se describirá en el siguiente acápite.

El vínculo de estos acaparamientos con las tendencias de concentración depende del tipo de cultivo y de tierras. La capacidad de mecanización de un sistema de cultivo influye en la posibilidad de generar economías de escala a partir del aumento de tamaño de los predios (Borras S., Franco, Gómez, Kay, & Spoor, 2014, pág. 850). Los incentivos provenientes de las políticas públicas juegan un papel clave en esta dinámica, ya que al focalizar subsidios o créditos en los sectores con economías de escala les ayudan a reducir artificialmente sus costos<sup>67</sup>, incrementando su ventaja frente a sistemas productivos a pequeña escala (Deininger & Byerlee, 2011). En el capítulo de diagnóstico se realiza una descripción de algunos incentivos existentes en el caso colombiano.

Así mismo, los impactos locales de las inversiones dependerán en gran medida del tipo de cultivo. Por ejemplo, el potencial de generación de empleo es mayor en cultivos no mecanizables, ya que resulta más difícil reemplazar la mano de obra (Deininger & Byerlee, 2011). Por otro lado, como parte de los nuevos modelos agroindustriales, la estrategia de diversificación para hacer frente a los riesgos incluye la utilización de cultivos flexibles con usos diversos, fácilmente intercambiables según las condiciones de mercado. Esa nueva modalidad de diversificación del portafolio se facilita con el uso de ciertos commodities como alimento humano o animal, fuente de energía o material industrial. A estos se les denomina “flex-crops” (Borras S., Franco, Gómez, Kay, & Spoor, 2014, pág. 851).

A partir de este marco teórico sobre los fenómenos socioeconómicos en relación a las tierras, la concentración y la extranjerización, a continuación, se hará una descripción general de las controversias conceptuales en torno a las inversiones en tierras a gran escala. Posteriormente, se presentarán elementos de definición de los conceptos de concentración, acaparamiento, acumulación y extranjerización, acotados a los objetivos de este documento.

## 4.2 MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS

En esta sección se presentan algunos antecedentes sobre los debates internacionales en torno a la concentración y extranjerización de tierras. En ese marco, se proponen a continuación unas definiciones iniciales de los fenómenos de concentración, acaparamiento, acumulación y extranjerización de tierras, como una contribución a su estudio y regularización en Colombia en el marco de la implementación de las DVGT.

---

67 Las alianzas entre Gobiernos e inversores agrícolas se expresan en mecanismos innovadores de distribución del riesgo de la inversión, tales como: derechos de usufructo, titularización a futuro de la rentabilidad producida por la tierra, facilidad de acumulación de ganancia a través de incentivos tributarios, descuentos en tasas de interés, líneas especiales de crédito, políticas comerciales y fiscales.

## 4.2.1 Los debates conceptuales a nivel internacional

El fenómeno global de compra masiva de tierras durante las últimas décadas ha sido objeto de diversas conceptualizaciones asociadas a comprensiones políticas y económicas, y a visiones disímiles del desarrollo y de las relaciones ambientales. Los organismos oficiales han denominado este proceso como “transacciones masivas de tierras”, mientras organizaciones de la sociedad civil, como La Vía Campesina, han hablado de un “acaparamiento de tierras”, y sectores académicos ha utilizado el concepto de “fiebre de tierras”.

El concepto de “transacciones masivas de tierras” se aproxima al de “inversiones en tierras a gran escala”, utilizado por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (*large-scale land investment* o *land deals*). Con esta terminología se busca una cierta neutralidad política bajo un enfoque económico y productivo, privilegiando los potenciales efectos positivos de las transacciones en los países beneficiados. Estas inversiones se promueven con la idea de que las negociaciones son realizadas de forma libre y voluntaria, lo que los hace potencialmente provechosos para las partes. Entre los efectos positivos se mencionan posibles mejoras en la productividad a partir de innovación tecnológica y acceso a mercados, así como el incremento de la demanda por mano de obra (Díez Sanjuán, 2014, pág. 4).

El término “acaparamiento de tierras” (*land grabbing*), responde a posiciones más críticas, de organizaciones sociales y ONG, como La Vía Campesina o GRAIN<sup>68</sup>. Es la denominación más común, que ha promovido debates desde el inicio. Tiene una connotación política y una evocación negativa del fenómeno (Díez Sanjuán, 2014, pág. 4). El acaparamiento, en ese contexto, se asocia al control o ejercicio de poder coercitivo, económico y político, que ordena y concentra el aprovechamiento de la tierra y los recursos asociados. Puede resultar en: (1) el desplazamiento o expulsión de comunidades locales, (2) la privación de acceso a recursos asociados a la tierra, tales como el agua, el suelo y los servicios ecosistémicos (3) la incorporación laboral precaria, (4) la superposición de figuras de gestión ambiental o económica promovidas por el Estado sobre las tierras de las comunidades. Estos resultados pueden generar reacciones locales conflictivas con el Estado, con inversionistas y otros actores. En ese sentido, los negocios y transacciones pueden ser legales, pero no legítimos. (Borras & Franco, 2016).

Más recientemente, el sector académico amplió sus estudios sobre la “fiebre por la tierra” (*land rush*) (Díez Sanjuán, 2014, pág. 5). Con este término se ha procurado evitar insinuaciones tanto positivas como negativas, para centrar el análisis sobre el interés creciente por la tierra como recurso económico, en el marco de las dinámicas del sistema económico. Para Peluso y Lund (2011)

68 GRAIN (<http://www.grain.org/es>) es una organización internacional de defensa de los campesinos y apoyo a los movimientos sociales que luchan a favor de la soberanía alimentaria. La Vía Campesina (<http://viacampesina.org/es/>) es un importante movimiento campesino internacional que comprende numerosas organizaciones locales y nacionales defensoras de la agricultura sostenible a pequeña escala y la soberanía alimentaria.

el proceso no está centrado en la propiedad sobre la tierra, sino que está más asociado a una cuestión de control territorial, por lo que el concepto de “apropiación”. Por lo tanto, la perspectiva académica ha integrado al debate las relaciones sociales implicadas en la tenencia y las concepciones sobre la tierra en un sentido amplio. La postura ha sido crítica pero más moderada: se comparte la preocupación sobre los impactos negativos en el territorio, pero también se alerta sobre el peligro de generalizar.

## 4.2.2 Concentración de tierras, reconfiguración de la tenencia y distribución

Diferentes aproximaciones, principalmente desde la institucionalidad pública y la academia, se han trazado sobre la concentración de tierras como fenómeno y como concepto. A partir de ellas, se pueden identificar los aspectos a tenerse en cuenta para la construcción de una definición en el contexto colombiano.

**Para este trabajo se propone esta definición de concentración de tierras:** es un proceso de reconfiguración de la tenencia que conlleva a una mayor desigualdad en su distribución y acceso, en términos de derechos, de recurso económico, y de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados.

En términos de derechos se caracteriza principalmente por la transferencia del derecho de dominio o derechos de uso de pequeños propietarios, ocupantes o poseedores, que derivan en el aprovechamiento de grandes extensiones en manos de un solo titular. La concentración es también un fenómeno que se expresa sobre los bienes de la Nación a través de concesiones o transferencias de orden legal, el acaparamiento o acumulación irregular de los mismos. Como recurso económico y de aprovechamiento productivo, la reconfiguración de la tenencia puede estar orientada a obtener ventajas en precios del suelo o de escala de producción. La concentración también puede estar ligada a la búsqueda de un mejor acceso a servicios ecosistémicos. En términos culturales, la reconfiguración de la tenencia transforma las relaciones sociales sobre la tierra como eje central de los sistemas de vida locales.

La concentración de la tierra, en un sentido técnico y descriptivo, se explica por la relación entre: i) el número de propietarios o poseedores, ii) el número de predios o unidades de aprovechamiento agropecuario, y iii) el tamaño de los predios frente al promedio de una determinada escala geográfica, en relación con su vocación y capacidad productiva<sup>69</sup>. En la estimación y análisis de la concentración se debe tener en cuenta el tipo de acceso a la tierra,

69 La concentración de la tierra se mide comúnmente por medio del índice de GINI que mide el grado de desigualdad en la distribución o en el acceso a la tierra en una región y periodo de tiempo determinados. Es importante aclarar que este índice no mide el bienestar de una sociedad, ni permite, por sí sólo, determinar la forma como está concentrada la tierra. Este indicador toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen la misma cuantía de tierra y 1 indica que sólo un individuo tiene toda la tierra.

mediada por la propiedad u otras formas de tenencia. La concentración de la tierra se manifiesta de manera distinta según los periodos históricos y escalas geográficas.

Existe un consenso general sobre la concentración de la tierra como fenómeno actual en los países de América Latina (FAO, 2014). Los estudios de la FAO plantean que, efectivamente, en las últimas dos décadas el proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra y el capital es un fenómeno generalizado en América Latina, desarrollado en el marco de la profundización del modelo económico y de la creciente demanda por commodities<sup>70</sup> agrícolas, destinados principalmente a países europeos y asiáticos (Borras, Kay, Gómez, & Wilkinson, 2013, pág. 85).

En Colombia, hay un reconocimiento general de la marcada concentración de la tierra (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012; Ibáñez & Muñoz, 2011), como se verá más adelante, en el diagnóstico. Sin embargo, existen diferencias en el diagnóstico de las problemáticas que genera en la sociedad colombiana y en el planteamiento de estrategias de política que permitan transformar esta situación.

El modelo empresarial del campo, que subyace a las políticas de inversión en tierras, en vez de considerar la concentración como un obstáculo al desarrollo económico y social, como se hacía en las décadas de los 60 y 70, hoy en día tiende a percibirle como parte del metabolismo propio de la modernización y del crecimiento rural (FAO, 2014). Así, mientras anteriormente se alertaba sobre sus efectos negativos en la eficiencia en el uso de la tierra, los impactos socioambientales, las limitaciones en la oferta de empleos rurales, su desincentivo a la innovación tecnológica, y su vínculo con el poder territorial, en la actualidad varios discursos lo asocian a economías de escala y mejoras de productividad.

Para la UPRA, "la mala distribución de la tierra va en contra de la justicia y de la eficiencia" (...) "es, en otras palabras, un obstáculo al Mercado de Tierras (...) La concentración de la tierra es un proceso dinámico. En algunas zonas el proceso de concentración de la tierra lleva a que los pequeños propietarios vendan a los grandes" (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 30). Según esto, se puede afirmar que la concentración de tierras es un proceso que afecta la distribución y acceso a la tierra tanto en términos de derechos y justicia, como en términos económicos y de productividad, que se puede caracterizar por la transferencia de la tenencia por parte de pequeños productores en favor de grandes, sin que ello implique necesariamente una explotación más eficiente del suelo como busca el mercado de tierras.

En relación a la concentración asociada a las inversiones a gran escala, la FAO señala que los Estados han cumplido un rol activo, al consolidar las denominadas "tierras marginales disponibles" mediante la: "...(i) creación/ justificación; (ii) definición, reclasificación, cuantificación; (iii) identificación; (iv) adquisición/

<sup>70</sup> Los "commodities" son bienes básicos y uniformes, con poca transformación o valor agregado, destinados principalmente a la comercialización.

apropiación; y (v) reasignación/utilización de dichas tierras para transformarlas de recursos escasos controlados legalmente por el Gobierno nacional en contrapartidas para nuevas inversiones a gran escala en tierras” (FAO, 2014).

Al respecto, las DVGT señalan que los Estados deben fijar normas transparentes sobre “...la escala, el alcance y la naturaleza de las transacciones que puedan permitirse en el ámbito de los derechos de tenencia y deberían definir qué transacciones de derechos de tenencia deben considerarse de gran escala en el contexto nacional”. En el mismo sentido resaltan que deben establecerse:

[...] garantías para proteger los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria, al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia. Entre dichas garantías podría encontrarse la introducción de límites sobre las transacciones de tierras permitidas y la reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada, como, por ejemplo, el recurso a la autorización parlamentaria. Los Estados deberían estudiar el fomento de una serie de modelos de producción e inversión que no resulten en la transferencia a gran escala de derechos de tenencia a inversores y deberían fomentar las asociaciones con los titulares de los derechos de tenencia en cada lugar. (FAO; CFS, 2012, pág. 21).

Desde la perspectiva del uso del suelo y la productividad de la tierra en Colombia, y tomando en cuenta las consideraciones de la UPRA sobre la distribución de la tenencia, las dificultades del microfundio y latifundio para lograr un uso eficiente de acuerdo con la vocación del suelo, y el mandato legal y constitucional sobre el fraccionamiento antieconómico de la propiedad, resulta relevante mencionar dos aspectos: i) que existen también procesos de consolidación de tierras o concentración parcelaria orientados principalmente hacia la productividad y el uso eficiente, ii) que la fragmentación se encuentra configurada como la contracara de la concentración. El fraccionamiento antieconómico surge, ya sea por la compra de predios pequeños por parte de propietarios de predios medianos a grandes, o bien por dinámicas relacionadas con la división material de predios, partición de herencias, adjudicaciones en áreas inferiores a la UAF, entre otros.

En cuanto a la concentración parcelaria, las DVGT establecen que:

[...] los Estados podrán recurrir a la concentración parcelaria, a los intercambios o a otros enfoques voluntarios para el reajuste de las parcelas o explotaciones agrícolas con la finalidad de ayudar a los propietarios y usuarios a mejorar la disposición y el uso de sus parcelas o fincas, especialmente en aras del fomento de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural de manera sostenible” (FAO; CFS, 2012, pág. 23). En ese sentido, en Europa Central y Oriental se han puesto en marcha instrumentos de consolidación que permiten aumentar la productividad y competitividad, mejorando las estructuras de explotación de la tierra, por ejemplo, a través de esquemas de bancos de tierras. (Hartvigsen, 2015)<sup>71</sup>

En ese sentido, según este panorama conceptual y a la luz de las DVGT, la concentración es un fenómeno diverso y matizado que debe regularse con

71 Traducción no autorizada.

miras a la seguridad y soberanía alimentaria y a la asignación eficiente de la tierra como recurso.

### 4.2.3 Acaparamiento de tierras y control territorial

El interés internacional en el tema del acaparamiento de tierras, denominado *land grabbing*, se origina en la identificación de las primeras grandes compras de tierras que se realizaron en Asia y África a finales de la década pasada, bajo el criterio de que se trataba únicamente de la compra de grandes extensiones de tierras, por un Gobierno extranjero, o una empresa o persona vinculada, con el interés de aprovechar las tierras para la producción de alimentos, bajo transacciones no del todo transparentes y poniendo en riesgo la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2014, pág. 9). Con estos criterios y a partir de un estudio empírico en 17 países de América Latina y el Caribe se llegó inicialmente a plantear que en América Latina este proceso se presentaba únicamente en Brasil y Argentina (FAO, 2012).

Posteriormente, la reinterpretación de estos estudios empíricos amplió la comprensión del fenómeno (Borras S., Franco, Gómez, Kay, & Spoor, 2014). En América Latina, se concluyó que el acaparamiento de tierras evidencia características distintivas; (1) son muy comunes las transacciones sobre tierras privadas, (2) las élites nacionales tienen un papel como inversionistas principales, (3) se destacan las transacciones de empresas latinoamericanas intrarregionales, (4) el acaparamiento también ocurre en países que no se considerarían “frágiles” o “débiles”.

En América Latina y el Caribe, el acaparamiento se desarrolla de manera creciente y desigual, según sus distintas dinámicas económicas<sup>72</sup> (FAO, 2014). A pesar de esto, no hay un consenso social, por el contrario, varios Estados y gremios cuestionan su existencia. El acaparamiento en algunos países de la región se encuentra vinculado con la desposesión o despojo mediante el desplazamiento, generando reconcentración de la tierra e impactos ambientales y de seguridad alimentaria (Borras S., Franco, Gómez, Kay, & Spoor, 2014, págs. 19-10).

El acaparamiento puede ser examinado desde diferentes perspectivas. Una refiere al acaparamiento del uso de los suelos, y demás bienes y servicios ecosistémicos asociados. Otra perspectiva indica que la concentración se transforma en acaparamiento cuando se vincula a violaciones de derechos humanos en general, o discriminación contra la mujer, faltas al principio de consentimiento previo, libre e informado en las negociaciones, o cuando no se hace una evaluación exhaustiva de los posibles efectos adversos socioeconómicos y ambientales (Oxfam, 2012, pág. 5). En el contexto colombiano, el fracaso de las políticas de reforma agraria, junto con los altos índices de concentración, de desplazamiento forzado y despojo de tierras,

<sup>72</sup> Esta dinámica regional debe verse también en el marco de los tratados de libre comercio, que generan condiciones de riesgo de mayor concentración y acaparamiento (FAO, 2014, pág. 12) (Borras S., Franco, Gómez, Kay, & Spoor, 2014)

hacen del acaparamiento un factor de transformación de la geografía y la estructura social del país. Este es un hecho ampliamente reconocido a nivel institucional, académico y social, que ha llevado a la discusión política y la toma de medidas legislativas ya analizadas en este documento.

**Para este trabajo se propone esta definición de acaparamiento:** se puede entender el acaparamiento como un proceso de control territorial ya sea para la explotación económica de la tierra y los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o para la especulación y la captación de rentas. Se puede dar a partir del control del uso de los suelos y su productividad, la violación de derechos humanos y el control directo de bienes y servicios ecosistémicos como el agua y los recursos minero-energéticos.

En el contexto colombiano se ha generalizado históricamente el uso de la violencia, expresada, entre otros, en el despojo y abandono forzado. Desde esta perspectiva, el acaparamiento es esencialmente un ejercicio de control de la tierra con el fin de monopolizar los beneficios económicos, sociales y culturales de su utilización (McCarthy, Vel, & Afiff, 2012)<sup>73</sup>.

La definición aquí propuesta incluye distintas formas del acaparamiento. Por ejemplo, su relación con las distorsiones de mercado, cuando se restringe el acceso a un bien escaso del que se predica una alta demanda, provocando mayor escasez y el consecuente incremento del precio, en el marco de una actividad especulativa. También pueden existir “acaparamientos de tierras virtuales”, en los que más allá del interés por la tierra existe la intención del comprador de apropiarse de subsidios, obtener préstamos bancarios utilizando las tierras como garantía, o especular sobre los incrementos futuros del valor.

El acaparamiento es inherentemente político, pues a través de éste se define cómo y para qué utilizar la tierra y los servicios ecosistémicos: “Desde esta perspectiva, los acaparamientos de tierras que se hacen de forma más transparente son todavía, a fin de cuentas, acaparamiento de tierras” (Transnational Institute, 2013, págs. 1-2). Por esto, las DVGT incitan a los Estados a que impidan los efectos negativos sobre las comunidades locales, los pueblos indígenas y los grupos vulnerables (FAO; CFS, 2012, pág. 19).

La UPRA, por su parte, se ha referido a la acumulación de baldíos de la Nación como un proceso de acaparamiento de tierras, incluyendo elementos como la intervención de grandes capitales tanto nacionales como extranjeros, particularmente refiriéndose a un informe de la Contraloría General de la República sobre la acumulación irregular de predios cuyo origen se tiene en una adjudicación de bienes baldíos en la altillanura colombiana (Massiris Cabeza, 2015, pág. 17).

Por su parte, con base en estudios de caso, la FAO ha identificado varias características del acaparamiento tales como:

---

73 Por tierra en un sentido amplio nos referimos a la interrelación entre hidrosfera, litosfera, atmósfera y biosfera, elementos que integran el sistema ambiental de la tierra.

(i) implica adquisiciones relativamente grandes mediante compra o arrendamiento, y mediante distintos arreglos institucionales que incluyen agricultura por contrato, contratos con supermercados y para la conservación forestal, entre otros; (ii) involucra tierras en condiciones agroecológicas muy diversas y en distintas ubicaciones espaciales; (iii) comprende tierras privadas, comunales o Estatales; (iv) tiene por objeto y/o resultado la “extracción” en mayor o menor grado de tierra y otros recursos intrínsecos –como el agua y la vegetación– directamente o no (es decir, capturar el producto y las ganancias mediante la cadena de valor) mediante la producción de alimentos y bienes no alimentarios para la venta y el consumo interno o para su exportación; (v) se realiza de manera legal o ilícita, transparente o no, con corruptelas o sin ellas; (vi) involucra a inversionistas diversos: personas naturales o corporativas, privadas o públicas, o grupos de inversión público-privados de origen nacional o extranjero; (vii) ocasiona o no el menoscabo de la seguridad alimentaria local/nacional, el desplazamiento y desposesión de quienes solían ocupar los territorios adquiridos, la incorporación (perjudicial o no) de los ocupantes anteriores de las tierras adquiridas y/o los habitantes de zonas aledañas, y la destrucción del ambiente; lo primordial es el desplazamiento del control de la tierra y otros recursos asociados tales como el agua; (viii) puede atribuirse en mayor o menor grado, cuando se trata de grandes transacciones comerciales, al cambio reciente en la naturaleza y la dinámica del desarrollo capitalista global en general, a la nueva tríada alimento-forraje-combustible, a las modificaciones realizadas a las políticas globales sobre cambio climático –el uso de biocombustibles y las iniciativas conservacionistas de gran envergadura– y a la reciente crisis financiera que ocasionó que las compañías financieras empezarán a considerar la inversión en tierras como una inversión alternativa más segura; (ix) geopolíticamente, puede vincularse a la repercusión generalizada (directa e indirecta) del avance de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y, en cierto grado, de algunos PIM (países con ingreso medio) hacia un régimen alimentario-energético global más policéntrico; y (x) es un suceso reciente, desde un punto de vista cronológico, que ha ocurrido sobre todo en la última década aproximadamente” (FAO, 2014).

Esta definición permite tener una visión de la complejidad del fenómeno, lo que lo hace difícil de medir, cuantificar y monitorear. De ahí que una aproximación necesaria para la elaboración de políticas públicas sea el enfoque de riesgos, determinado por las condiciones territoriales que aumentan la probabilidad de que las amenazas e impactos negativos se materialicen.

#### 4.2.4 Acumulación de tierras

La acumulación de tierras se conceptualiza a partir de los límites o restricciones establecidos a nivel normativo sobre el acceso a los derechos de tenencia<sup>74</sup>. En Colombia, el límite está fijado por la Ley 160 de 1994 en

<sup>74</sup> La acumulación podría entenderse desde una mirada más amplia relacionada con las dinámicas económicas de desarrollo del sistema capitalista. Sin embargo, para efectos de este documento, tiene más sentido acotarla a los fenómenos jurídicos en el contexto colombiano.

términos de tierras baldías adjudicables y de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), como se estableció en el marco jurídico.

El inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, estableció la prohibición de adquirir terrenos, inicialmente definidos como baldíos, en extensiones superiores a las fijadas para la UAF de la zona. La UAF se entiende como la empresa básica de producción agrícola a la que le corresponde un área con la cual una familia puede remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable con destino la formación de su patrimonio, en el marco del mandato constitucional del artículo 64 (para mayor detalle ver el Marco Jurídico).

Al abordar la acumulación desde el concepto de UAF, se tienen en cuenta también los aspectos económico-productivos y ambientales, contemplados en las Zonas Relativamente Homogéneas. Esto permite delimitar el concepto de acumulación más allá de los debates sobre sus significados económicos y políticos, permitiendo una aproximación más precisa a su identificación.

Para este trabajo se propone esta definición de acumulación: en el contexto colombiano, el concepto de acumulación de tierras está ligado a bienes públicos que en el régimen normativo nacional se denominan bienes fiscales adjudicables, más precisamente baldíos de la Nación en términos de la Ley 160 de 1994. En esa lógica, la acumulación se configura cuando se transgreden las restricciones constitucionales y legales que rigen el acceso a tales tierras, especialmente en el sentido de superar los límites máximos de áreas que pueden ser adquiridas, en el marco del concepto de UAF y según zonificaciones establecidas para el efecto.

#### 4.2.5 Extranjerización de tierras, grandes transacciones e inversiones

Para este trabajo se propone esta definición de extranjerización de la tierra: el proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada, total o parcialmente, por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros. Este fenómeno puede tener como finalidad la explotación económica de la tierra o de los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o la especulación y captación de rentas. La extranjerización puede estar vinculada a fenómenos de concentración, acaparamiento o acumulación.

Así, el término extranjerización refiere a desnacionalización y está vinculado con la soberanía que los Estados ejercen sobre los servicios ecosistémicos relacionados con una noción geopolítica de lo que es la tierra como componente integral de la territorialidad de los Estados Nación. Los capitales o inversionistas extranjeros pueden ser residentes en el país o no, empresas, Gobiernos o inversiones, con distintos propósitos, incluyendo las adquisiciones de propiedades relativamente pequeñas para recreo o descanso en zonas próximas a los centros urbanos (Borras, Kay, Gómez, & Wilkinson, 2013, pág.

84). Sin embargo, para efectos de este documento únicamente se considera la extranjerización ligada a procesos de concentración y grandes transacciones de tierras.

Este término no debe ser entendido únicamente como la compra de grandes extensiones de tierras, sino que, además, debe comprender la inserción de capitales extranjeros en las economías regionales y locales a partir de formas de acceso al uso o usufructo, como el arrendamiento, que terminan influyendo en la economía y las políticas de desarrollo rural nacional. También puede darse en asocio con capitales e inversionistas nacionales.

El fenómeno puede observarse desde la perspectiva de la soberanía nacional, si se consideran impactos en la seguridad alimentaria desde la producción, distribución y comercialización. Esto es especialmente relevante cuando la producción agropecuaria tiene como objetivo la seguridad alimentaria de las naciones en las que se origina la inversión, sin considerar las necesidades locales. Igualmente, puede tener afectaciones a la gobernanza en un país o región, incluidos impactos trans-fronterizos, o impactos sociales, económicos y ambientales para el país.

Adicionalmente,

[...] la inversión extranjera en la tierra tiene lugar a través de compra o de arrendamiento a largo plazo (50 a 99 años), este último debido a que varios países tienen reglamentos que prohíben la venta de tierras a extranjeros. Asimismo, se ha sugerido que los inversionistas se dirigen a países con debilidades en la seguridad en la tenencia de la tierra, pero que ofrecen niveles relativamente altos de protección a las inversiones (Anseeuw et al., 2011, Deininger y Byerlee 2011). Los datos de Landmatrix revelan que las inversiones se centran principalmente en los países más pobres y menos involucrados en los intercambios mundiales de los alimentos, con fuertes problemas de seguridad alimentaria (cerca del 66%) y débiles instituciones de administración de la tierra. (FAO, 2014)<sup>75</sup>

También se han identificado inversiones con capital extranjero en lugares con:

[...] buenas condiciones de accesibilidad y densidad poblacional considerable, en donde ya hay tierra cultivada y se cuenta con acceso a insumos como agua, fertilizantes, semillas e infraestructura, en donde la ciudad más próxima está a no más de 3 horas de distancia. Más del 60 por ciento de todas las transacciones de tierras se hicieron en áreas con densidades de población de más de 25 personas por km<sup>2</sup> (Anseeuw et al., 2012). (...) Incluso cuando los indicadores nacionales pueden sugerir grandes reservas de tierras adecuadas, marginales o vacantes, la mayoría de transacciones se hicieron sobre tierras ya cultivadas. (FAO, 2014)<sup>76</sup>

Por lo tanto, al igual que el acaparamiento, la extranjerización tiene distintas perspectivas que dificultan enormemente su medición y cuantificación.

<sup>75</sup> Traducción no autorizada.

<sup>76</sup> Traducción no autorizada.

La complejidad de los fenómenos estudiados obliga a buscar mecanismos de verificación, monitoreo y evaluación adecuados. Éstos deben basarse en informaciones disponibles, buscando generar conclusiones pertinentes para la política pública en un escenario de incertidumbre. La concentración es el fenómeno más estudiado, y sobre el cual se ha logrado profundizar mayormente en su cuantificación. Sin embargo, las manifestaciones del acaparamiento y de la extranjerización denotan nuevos retos para comprender la integralidad de los fenómenos asociados a la tierra, y su impacto en los múltiples actores y miradas sobre el territorio.

### 4.3 LA AGRICULTURA FAMILIAR, LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA AGROINDUSTRIA: ¿POSIBILIDADES DE COEXISTENCIA?

En Colombia, a pesar de la persistencia del contexto adverso e inequitativo en el que se desarrollan la agricultura familiar y la economía campesina, éstas responden por cerca de la mitad de la producción alimentaria del país, 80% de la cafetera y alrededor del 25% de la pecuaria (Forero, Garay, & Barberi, 2013, pág. 74; Álvarez Roa, 2012). Más allá de la insistencia de algunos sectores que afirman que el modelo agroindustrial es el único capaz de generar riqueza, varios estudios han permitido desmentir la idea de que la agricultura familiar únicamente reproduce la pobreza. Forero, Garay & Barberi (2013) afirman que se ha demostrado cómo la agricultura a pequeña escala genera suficientes ingresos por hectárea para permitir la remuneración de su mano de obra por encima de los jornales agropecuarios y del salario mínimo.

Este sistema productivo y cultural demuestra su capacidad de ser eficiente en el uso de la tierra y de los recursos, permite la sostenibilidad de los medios de vida, basada en la diversidad de actividades y de cultivos. Las diferencias de ingresos entre las escalas de producción responden más a un problema de distribución de recursos y entornos no-favorables que a problemas de eficiencia (Forero, Garay, & Barberi, 2013). Adicionalmente, por su recurso a mano de obra local, trabajo colectivo, intercambios no-monetarios, producción de autoconsumo, vínculo con mercados locales y su vínculo cultural con la tierra como patrimonio familiar, la agricultura familiar realiza aportes fundamentales para el bienestar social y la reducción de la pobreza en el campo. Ese tipo de relaciones rurales se presentan en al menos tres cuartos de los municipios del país, según el PNUD (2011).

En el caso particular de la Altillanura<sup>77</sup>, Forero et.al. (2016) asegura que la incredulidad sobre los potenciales de la agricultura familiar se ve reflejada en

77 La Altillanura es una sub-región de la Orinoquía colombiana. La conforman los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán y Mapiripán, en el departamento del Meta, y La Primavera, Cumaribo, Puerto Carreño y Santa Rosalía, en el Vichada (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

el cálculo de la UAF - que puede llegar a ubicarse entre 800 y 1.300 hectáreas en esta región, muy por encima de modelos sostenibles a pequeña escala. Para el autor, los discursos que promueven las inversiones a gran escala como única posibilidad de rentabilidad agrícola corresponden más a una descalificación apresurada y sin evidencias sobre la inviabilidad de la agricultura familiar, argumentando la necesidad de empleo intensivo de agroquímicos dadas las condiciones de acidez de los suelos. Sin embargo, los resultados de la investigación de los autores (Forero A., Yunda Romero, De Vargas Ortíz, Rodríguez Bernal, & León Parra, 2016) muestran que los sistemas agrícolas campesinos, en este caso en el municipio de Puerto López (Departamento del Meta), son eficientes y generan ingresos superiores al costo de oportunidad, representado en jornales locales, salario mínimo local y arriendo de sus tierras a proyectos agroindustriales de soya y maíz.

Esa eficiencia se basa en modelos de alta biodiversidad, el uso intensivo de recursos disponibles en el entorno, la comercialización enfocada en mercados locales y la diversificación productiva, siguiendo principios cercanos a la agroecología (UPRA; AESA, 2013). De hecho, los ingresos por hectárea que percibe el grupo de agricultores estudiado los ubica más de dos veces por encima de la línea de pobreza, y hasta cuatro veces por encima de los valores de arrendamiento. Sin haber recibido una cantidad considerable de capitales iniciales, el estudio concluye que un elemento esencial en el éxito del modelo radica en el establecimiento de una dinámica social y ecológica, y en la construcción de capital social local.

A pesar de esto, las familias reciben presiones constantes para vender o arrendar su tierra, además de los incentivos gubernamentales para formar alianzas productivas en proyectos agroindustriales. Para Forero, el éxito de este tipo de alianzas depende, no solo de la simetría en las negociaciones, sino también en el tipo de cultivo. Los cultivos más mecanizados como la soya y el maíz no ofrecen oportunidades a los campesinos, limitando su ingreso a la renta de su tierra, lo que impacta su autonomía.

La promoción de proyectos agroindustriales, dentro de los cuales juega un rol importante la inversión extranjera, se fundamenta en una mirada distinta de lo rural. La empresarización del campo se presenta como la mejor manera de rentabilizar la actividad agropecuaria. De ahí se desprenden las propuestas de asociatividad con los pequeños productores, los modelos de arrendamiento y agricultura por contrato. Estas últimas permitirían la adecuación e inversión en "zonas marginales" con elevados costos de adaptación, baja densidad demográfica, altos índices de pobreza y carencia de infraestructura (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2014). Este modelo se inserta en la dinámica de la agricultura colombiana direccionada cada vez más hacia la exportación de commodities y la importación de alimentos. La necesidad de inversión en el sector rural se basa en los esfuerzos que realiza el país para una mayor integración en los mercados internacionales. Sin embargo, la disponibilidad de tierras, limitada en el interior del país, se perfila más en las zonas periféricas tales como la Altillanura.

De ahí que, de cara a los acuerdos de paz<sup>78</sup> y los procesos de restitución de tierras, el país se vea en la necesidad de evaluar los riesgos y costos de oportunidad de los modelos agroindustriales a gran escala y la posibilidad de realizar reformas agrarias que permitan viabilizar el desarrollo sostenible en el marco de una elevada demanda por tierras (Fuerte, 2015; Ibáñez & Muñoz, 2011; Machado A., 2015). Viabilizar a futuro este tipo de evaluaciones en el país requerirá la producción y accesibilidad a datos confiables que permitan profundizar en los estudios, con miras a generar políticas de prevención y mitigación de los impactos indeseados de las transacciones en tierras y a su vez potenciar los efectos positivos en términos de seguridad alimentaria, distribución y sostenibilidad (FAO; CFS, 2012).

En este marco surgen nuevas oportunidades de diálogo para la conformación de un modelo de desarrollo rural que supere el dualismo, apuntando a la inclusión social y al reconocimiento del campesinado como actor social y económico fundamental para la generación de bienestar social. Para esto, se requiere afianzar las condiciones propicias para que las inversiones rurales tengan como protagonista a la agricultura familiar más allá del apoyo asistencial. Es decir que las políticas de tierras y la provisión de bienes públicos deben reconocer y propiciar los potenciales productivos, sociales y ambientales de los sistemas agrícolas a pequeña escala (FAO; CFS, 2012, pág. 35). Éstos reflejan un tipo de relación social con la tierra más allá de un factor de producción, entendiéndola como parte de un sistema social, cultural y ambiental, capaz de proveer de alimento a la población nacional y a su vez de insertarse en mercados internacionales (Garay L., 2013).

Dicho modelo puede coexistir con lógicas empresariales si se asocian en el marco de políticas agrarias integrales que propendan por una distribución de la renta en función del interés general. En ese sentido, los esquemas de arrendamiento pueden jugar un papel importante en la corrección de fallas del mercado de tierras y a su vez dinamizándolo en un horizonte de equidad en el acceso (Garay L., 2013; De Schutter, 2011; Prowse, 2012; Deininger & Byerlee, 2011; FAO; CFS, 2012)<sup>79</sup>. Esto, siempre y cuando la elaboración de contratos cuente con verificación por terceros neutrales, en especial cooperativas de agricultura familiar, y el apoyo estatal para la corrección de asimetrías en las relaciones de poder y capacidades de negociación. Los esquemas de arrendamiento que se apliquen en el país deben impedir los modelos de los sectores extractivos y de economías de enclave, en los que se propicia la salarización bajo condiciones laborales precarias, aprovechando la vulnerabilidad social en los territorios. Este tipo de modelos alimentarian el sistema agrario dual, dificultando la aplicación de las DVGT y aumentando el riesgo de la utilización rentista y especulativa de la tierra, en una mayor dicotomía entre modelos agro-empresariales y los de agricultura familiar (Garay L., 2013, pág. 173).

78 El punto 1 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, hace referencia a la Reforma Rural Integral. En él, se menciona la diversidad cultural y productiva del campo como eje central del desarrollo rural.

79 En este punto, las DVGT destacan el rol de los Estados en "reconocer y facilitar unos mercados justos y transparentes de venta y arrendamiento como medio para transferir los derechos de uso y propiedad de la tierra..." (FAO; CFS, 2012, pág. 19).

## 4.4 IMPACTOS AMBIENTALES, APROVECHAMIENTO DE LAS TIERRAS Y USOS DEL SUELO

El análisis ambiental de la concentración de tierras en Colombia, que se enfoca en este documento, se refiere al amplio ámbito del uso del suelo y del aprovechamiento productivo de las tierras, que involucra la relación entre la población, el uso y la apropiación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos vinculados con la tierra. Para esto, se detallan a continuación algunos elementos conceptuales, para identificar los requerimientos e impactos ambientales asociados a los distintos procesos que configuran la concentración de las tierras en Colombia.

En ciertos contextos los términos suelos y tierra son comprendidos como equivalentes, como conceptos ambientales son prácticamente inseparables, pero corresponden a ámbitos distintos. El concepto de tierra es mucho más amplio que el de suelo y permite una evaluación más integral para las zonificaciones ambientales y la planeación. La tierra puede comprenderse como una porción de la superficie terrestre en la que confluyen, elementos del ambiente biofísico y socio económico, que incluyen el suelo, la forma del terreno, la hidrología, el clima, la vegetación, la fauna, junto con la actualidad y las huellas históricas de la apropiación social de todos estos bienes y recursos asociados a la tierra. (MADS, 2015, pág. 25)

La conformación de los suelos y su diversidad, expresa una síntesis de las condiciones físico bióticas de cada zona de la tierra, en su formación convergen en buena medida, todos los procesos ambientales del planeta, ver Gráfico 11; cuando se usan los suelos se está haciendo un aprovechamiento del conjunto de cuerpos naturales que integran la tierra<sup>80</sup>.

Gráfico 11. Servicios ecosistémicos y actividades antrópicas del recurso suelo.



Fuente: elaboración propia.

80 Teniendo en cuenta estas consideraciones y siguiendo los planteamientos de la Política Nacional para la Gestión Integral Ambiental del Suelo, "dada las implicaciones de los conceptos de suelo y tierra se hará referencia a uno o ambos términos según el caso" p 25.

Los suelos son comprendidos y clasificados desde nociones pedológicas, edafológicas y ambientales. Desde la pedología el objetivo es la clasificación de un cuerpo natural a partir de sus componentes y procesos; desde nociones edafológicas son comprendidos para orientar el aprovechamiento y los rendimientos agropecuarios, a partir de los sistemas ambientales. El suelo es una delgada capa de material terroso, conformada en la confluencia de la atmósfera, la biosfera y la litosfera. Es un conjunto de cuerpos naturales localizados en la superficie terrestre, en algunas zonas profundamente modificados por el hombre. Contiene materia viviente y son capaces de soportar el crecimiento de las plantas, están integrados por minerales y materia orgánica en estado líquido y gaseoso sometidos a procesos físicos, químicos y orgánicos, que ocupan un espacio y se encuentran localizados y estructurados por la interface de la litosfera, la atmósfera, la hidrosfera y la biosfera (Jaramillo, 2014, págs. 16-17).

Como componente fundamental de la tierra, los suelos cumplen funciones y brindan servicios ecosistémicos, base de la alimentación humana, y del equilibrio ambiental. Están directamente relacionados con el agua, la vegetación y el aire. El suelo es multifuncional y no solamente un medio para la producción (MADS, 2015, pág. 27). Su utilización para distintos proyectos de inversión agropecuaria puede generar su transformación y su deterioro. En esto influyen distintos mecanismos que promueven o establecen la utilización de los suelos, como las políticas agropecuarias impulsadas por el Estado, los intereses empresariales, la búsqueda de inversiones a través de arrendamientos de tierras, la extracción de recursos del subsuelo.

El aprovechamiento efectivo o “uso de la tierra” hace referencia al propósito socioeconómico con el que se usa la tierra, como el agrícola, agroforestal, ganadero, forestal, de conservación y urbano. La “cobertura de la tierra”, es una descripción biofísica de la superficie terrestre (por ejemplo: “pastizal”). En el uso efectivo de la tierra se establece una relación entre la cobertura de la tierra y el impacto de las acciones realizadas por la sociedad en el medio ambiente (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 22). La “aptitud de las tierras”, derivada en buena parte de las características edafoclimáticas de los suelos<sup>81</sup> junto a otros aspectos biofísicos a partir de los cuáles se clasifican las tierras, para elaborar un criterio a partir de un análisis comparativo entre los requerimientos de los usos y las características o cualidades de la tierra (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 91).

Adicionalmente existen los conflictos socio-ambientales y territoriales por el uso efectivo que se hace del suelo como recurso vinculado a la tierra y a los territorios de las comunidades rurales. Según el IGAC estos conflictos

[...] corresponden a la discrepancia entre el uso que el hombre hace actualmente del medio natural y el uso que debería tener de acuerdo con sus

81 Refiere a las características propias del suelo que pueden ser físicas (textura, estructura, color, densidad aparente, porosidad y capilaridad, entre otras), químicas (salinidad, capacidad de intercambio catiónico, pH, porcentaje de saturación de bases, entre otras), biológicas (organismos del suelo, materia orgánica, respiración edáfica, biomasa, entre otras) junto a las condiciones climáticas de la región (temperatura, humedad relativa, precipitación, entre otras)

potencialidades y restricciones ambientales, ecológicas, culturales, sociales y económicas. Esta discrepancia permite aportar elementos básicos y vigentes para la formulación de políticas, reglamentaciones y planificación del territorio, fundamentados en el conocimiento de los recursos y su oferta natural, las demandas y las interacciones con el territorio y sus usos, y como marco orientador para la toma de decisiones" (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 23).

Es frecuente que existan estos conflictos de uso, es decir, encontrar una utilización de suelo en tierras no aptas para dichas actividades, lo que a mediano y largo plazo ocasiona impactos ambientales considerables. Éstos causan la disminución de la capacidad productiva y ambiental de las tierras, producto de una disminución y alteración negativa de la oferta de bienes, servicios y funciones ambientales. La degradación es el resultado de factores naturales y antrópicos (MADS, 2015, págs. 35-38). La política de gestión ambiental integral del suelo (GIAS), lo considera como "un elemento principal de la estructura ecológica y síntesis del estado del ecosistema, y como tal su manejo adecuado es fundamental para el éxito de las demás políticas ambientales" (MADS, 2015, pág. 39).

El ordenamiento y regulación del aprovechamiento de los suelos se encuentra vinculado directamente con las problemáticas agrarias y minero-energéticas del país, así como con la gestión de las cuencas y los recursos hídricos. Por este motivo, el inadecuado uso y del aprovechamiento de las tierras son detonantes de conflictos socio-ambientales y territoriales. Entre éstos se identifican tierras sin conflicto o con uso adecuados, por subutilización, sobreutilización, usos inadecuados, conflictos mineros, en áreas pantanosas, por utilización agropecuaria, en áreas urbanas y por la construcción de obras civiles, conflictos legales en áreas protegidas y otros usos. El conflicto de uso por subutilización se presenta en tierras donde la demanda ambiental es menos intensa en comparación con la mayor capacidad productiva de ellas, el conflicto de usos por sobreutilización, por el contrario, se presenta en tierras donde el agro-ecosistema realiza un aprovechamiento intenso de los recursos, sobrepasando su capacidad natural productiva, lo que genera un deterioro en la calidad del suelo y del agua, principalmente.



# 5. DIAGNÓSTICO DE LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA

A continuación, se presenta un diagnóstico de la concentración y extranjerización de tierras en Colombia, que busca describir el panorama general de los fenómenos en el país, como un insumo para la propuesta metodológica que se formula en el Capítulo 7.

Este diagnóstico fue elaborado a partir de la revisión de fuentes de información secundaria tales como informes institucionales principalmente del IGAC, de organismos de control, de la academia, de ONG y cifras proporcionadas por el Banco de la República en el caso de la inversión extranjera. Se espera que la implementación de la metodología permita ampliar y actualizar este diagnóstico de manera continua a futuro.

Para diagnosticar los fenómenos de concentración en Colombia se debe comprender que las formas de habitar y transformar sus territorios están estrechamente ligadas a las particularidades regionales, culturales, geográficas y naturales (Carrizosa Umaña, 2014; Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2014, pág. 229). Las diferentes dinámicas de poblamiento, ligadas a procesos de apropiación de tierras, han configurado la estructura agraria del país, integrada por sistemas de relaciones que se materializan en extensas posesiones ganaderas subexplotadas, plantaciones industrializadas y semi-industrializadas, junto a medianas y pequeñas explotaciones agrícolas y ganaderas<sup>82</sup>. Los componentes de esta estructura heterogénea cuentan con un ordenamiento espacial, al que se integran diversas formas de apropiación económica, política, social y cultural de la tierra, que son objeto de control por intereses con distintas capacidades políticas, que entran en conflicto, se articulan y superponen, generando dinámicas que afectan la estabilidad de la sociedad en su conjunto.

---

82 Absalón Machado realiza un amplio razonamiento sobre este concepto en su estudio *De la estructura agraria al sistema agroindustrial* (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002), en particular en el Capítulo I, en el cual analiza los aportes de Antonio García al respecto.

## 5.1 CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN COLOMBIA

Varios autores han señalado la persistencia histórica y estructural de la concentración en Colombia (Ibáñez & Muñoz, 2011; Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012; Garay L., 2013; Machado A., 2009; PNUD, 2011; Mondragón, 2008; Gáfaró, Ibáñez, & Zarruk, 2012). Para Machado (2009, pág. 115), el país ha fracasado en sus intentos de movilización de la tierra como factor productivo y de corrección de la desigualdad, reflejada en una estructura agraria bimodal. Las propuestas de reforma tributaria para la dinamización de un mercado de tierras y los intentos de reforma agraria con distribución de la propiedad, fueron frustradas por la fuerte oposición de grupos de interés, la ineficiencia estatal, y el carácter superficial y marginal de las políticas.

Es así como a lo largo de los años se ha mantenido la estructura de la propiedad y la tenencia desigual, en el contexto de un problema agrario no resuelto. Para Machado (2009, pág. 117), este hecho es un reflejo del no reconocimiento de los potenciales del sector agropecuario como transformador de la sociedad, en cuanto a su capacidad de aportar a la seguridad alimentaria, en particular el rol fundamental del campesinado en ese sentido (Forero A., 2010; Mondragón, 2008) (Forero, 2010; Mondragón, 2008), a la construcción integral de los territorios, y la sustentabilidad socio-ambiental.

Machado (2009, pág. 117) alerta sobre la necesidad de reconocer en el funcionamiento agroindustrial, la presencia de acciones orientadas desde relaciones de poder más allá de la agricultura, en los que la tierra es apenas un factor productivo dentro de las estructuras económicas. Estos aspectos de la realidad colombiana denotan a la vez la dificultad y la necesidad de buscar mecanismos de implementación de las DVG, especialmente en sus recomendaciones de tributación eficiente y transparente (FAO; CFS, 2012, pág. 31), valoración de sistemas de derechos de tenencia y mecanismos para el buen funcionamiento de los mercados (FAO; CFS, 2012, pág. 19 y 30).

Durante todo el siglo XX se ha planteado que la distribución de la tierra es altamente desigual y hay gran cantidad de tierra productiva subutilizada. Para mediados del siglo XX ya se registraba una estructura de la propiedad rígida: en los años 40 y 50 la concentración de la tierra se acentuó debido a la violencia bipartidista, que sacudió a las zonas rurales y generó migraciones forzadas de campesinos por parte de grandes propietarios hacia las ciudades o hacia zonas de colonización (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 57).

Para las siguientes décadas los datos mostraron un proceso de desconcentración de tierra, con un comportamiento decreciente, en 1960 el índice de Gini estimado era 0,868 y en el año 1988 correspondió a 0,840 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 60). En contraste la década de los años 90 estuvo marcada por la concentración de la grande y mediana propiedad, mientras que la pequeña se fragmentó, esto en medio de la violencia y la incorporación de tierras de colonización a los circuitos del narcotráfico por medio de los cultivos ilícitos. (Machado A., 1998, pág. 56)

Para 1996 el 45% de las tierras del país estaban en manos del 0,4% de los propietarios, mientras el 4,3% de la superficie de la tierra correspondía al 70% de los propietarios. Para el año 2002 cerca del 68 % de los propietarios de predios menores a 5 hectáreas contaban con el 4% de las tierras del país, mientras el 0,4% de los propietarios con el 46% de las tierras (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, págs. 65-73). Para el año 2005 cerca de 32 millones de hectáreas de la tierra productiva en Colombia, estaban en condición de latifundio ganadero extensivo y 6 millones en ganadería semi-extensiva, 2.6 en agricultura campesina y familiar, y las restantes 1.6 millones hectáreas, correspondían a agricultura capitalista (Forero A., Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia, 2010, pág. 106).

Para la primera década del siglo XXI, el proceso de concentración mostró una relativa permanencia y estabilidad. En el año 2000, el índice de Gini fue de 0,886 y en el 2012 fue de 0,874, sin contar sus respectivas variaciones regionales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 97). La estructura rígida de concentración de la propiedad de la tierra es resultado de: i) la distribución desigual desde los siglos de administración colonial, ii) la implementación continua de políticas de asignación de baldíos, iii) la incidencia de distintos conflictos armados sobre la ocupación de los espacios rurales y, iv) las políticas de reformas agrarias emprendidas durante el siglo XX.

Un balance general de la segunda mitad del siglo XX muestra que de 1960 a 2010 el 92% las asignaciones o dotaciones de tierras están vinculadas a la titulación de baldíos a población campesina y al reconocimiento de los derechos territoriales de comunidades indígenas y afrodescendientes (Salinas Abdala, 2012, pág. 185). Además, entre 1984 y 2001 la superficie de la frontera agropecuaria paso de 35.8 a 40.2 millones de hectáreas que en un 24 % fue apropiada por fincas de tamaños superiores a las 100 hectáreas (Fajardo, 2015, pág. 130). Esta cifra global evidencia el fracaso de la reforma agraria, con nulos alcances en el ejercicio de la expropiación y compra de tierras a latifundistas para generar una genuina redistribución de tierras. Esto desató en el país conflictos sociales, generados por las presiones que realizan las comunidades para acceder a las tierras y la ausencia de una política de tierras efectiva, lo que ha dejado como única posibilidad la ampliación de la frontera agropecuaria del país vía colonización.

La concentración de la tierra en Colombia se vincula al ejercicio de la violencia y el control territorial de grupos armados (Ibáñez & Muñoz, 2011) y el desarraigo general que caracteriza a la historia de conflicto social y armado del país (Fajardo, 2015, pág. 126). Este conflicto se vio recientemente potenciado por la incorporación de dineros del narcotráfico y la alianza de sectores políticos con los paramilitares, que desplegaron mecanismos de control territorial, generando desplazamientos forzados y el repoblamiento de grandes extensiones de tierras. Esto bajo la sistemática violación de derechos humanos en medio de la guerra, por parte de fuerzas del Estado, paramilitares y guerrillas. Por tanto, la adquisición violenta de tierras ha sido una constante en el país, lo que urge la necesidad de que el

Estado pueda afianzar la implementación de las DVGT en el sentido de no “reconocer derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques adquiridos en sus territorios mediante la fuerza o la violencia” (FAO; CFS, 2012, pág. 37).

En la primera década del siglo XXI, en medio del recrudecimiento del conflicto se incrementó la concentración en las regiones; particularmente en el 56% de los municipios del país (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012). Las tendencias en las transformaciones productivas han mostrado un tránsito del atesoramiento de las tierras ganaderas hacia el uso de las tierras en cultivos promisorios (palma, cacao, caña, caucho y plantaciones forestales). En la última década, las disputas por el uso y concentración de tierras han sido generadas por la minería y la agroindustria. Algunos proyectos agroindustriales han sido emprendidos específicamente sobre zonas que fueron controladas territorialmente por el paramilitarismo, que se superponen con áreas de protección ambiental y con los derechos territoriales de distintas comunidades rurales (Salinas Abdala, 2012). En este contexto se hace relevante la necesidad de lograr, , iniciativas que eliminen “las cuestiones de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques como causa de conflicto (...) de conformidad con el derecho internacional humanitario” (FAO; CFS, 2012, pág. 37), en el marco de la construcción de paz territorial

El conflicto armado ha generado un desplazamiento masivo de la población, estimado en 5.1 millones de personas, un 98% provenientes del campo. Estas víctimas abandonaron o fueron despojadas de 6.6 millones de hectáreas (Salinas Abdala, 2012, pág. 182). Esto operó en el marco de distintos tipos de conflictos que afectan la ocupación del territorio colombiano, generando la desestabilización y la desintegración de comunidades, junto al deterioro considerable del patrimonio ambiental. En las últimas tres décadas el conflicto afectó a por lo menos 6 millones de personas: el 91% obligados a abandonar sus tierras y bienes; el 52% despojado de sus tierras, equivalentes a cerca de 5.5 millones de hectáreas, o 10.8% de la superficie agropecuaria del país. Este proceso ha permitido el acaparamiento de tierras y capitales (Fajardo, 2015, pág. 128).

En este contexto, el promedio de cultivos abandonados por año entre 1998 y 2008 fue de 111.840 hectáreas, lo que equivale al 25% del área total cultivada. Las tierras abandonadas cambiaron de uso, a pastos y a rastrojos. Considerando estas cifras es posible afirmar que el desplazamiento y el despojo tienen un impacto considerable en el estancamiento relativo de la agricultura colombiana (Forero A., 2010, pág. 102), y en la soberanía alimentaria del país. En estas condiciones, en Colombia se mantiene a los pequeños productores con limitaciones en su capacidad productiva por la imposibilidad de acceder a la tierra, mientras que ésta se mantiene concentrada, monopolizada en forma improductiva, en gran medida por latifundistas dedicados a la ganadería extensiva y en las últimas décadas a proyectos de agro-negocio<sup>83</sup> y de minería.

83 A manera de ejemplo, la meta agroenergética en la primera década del siglo XXI consistía en destinar 3.1 millones de hectáreas a la producción de caña de azúcar y palma. Entre el 2004 y el 2009, el área

Para Ibáñez & Muñoz (2011), esta situación demuestra la necesidad de diseñar mecanismos de transferencia de la tierra para una mayor eficiencia productiva, a través de la titulación, contratos de arrendamiento transparentes y seguros, diseños tributarios óptimos tales como el impuesto predial centralizado con transferencia a municipios, sistemas de información sobre la propiedad de la tierra en bases de datos e información catastral. Los sistemas de tributación del Estado, según las DVGT, deben “ayudar a la consecución de sus objetivos sociales, económicos y ambientales (...) fomentar los comportamientos social, económica y ambientalmente deseables, tales como el registro de las transacciones...” (FAO; CFS, 2012, pág. 31). Finalmente, muestra la necesidad de acompañamiento a la restitución de tierras y formalización de la propiedad como parte de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), incluyendo programas de desarrollo rural con beneficios enfocados a los pequeños agricultores. Tales son aspectos esenciales en la implementación de las DVGT en cuanto a la necesidad de lograr procesos de restitución para el “retorno voluntario, seguro y digno” de las poblaciones desplazadas cuando sea posible, o bien mediante el “acceso seguro (...) a tierras, pesquerías, bosques y medios de vida alternativos” cuando no lo sea (FAO; CFS, 2012, pág. 38).

El reciente Censo Nacional Agropecuario del año 2014 cubrió un área de cerca 113 millones de hectáreas, equivalente al 98.9% de las unidades con cobertura censal. Sus resultados señalan que el 75% de los predios o UPA (Unidades de Producción Agropecuarias) tiene menos de 5 hectáreas y ocupa menos del 2,1% del área censada. Por su parte, el 0,4% de las unidades de producción tiene 500 ha y más, y ocupa el 76,6% del área censada. Lo que contrasta con el 0,4% de las unidades de producción agropecuarias que tiene 500 o más hectáreas y que corresponden al 41,1% del área censada. Este dato da indicios de la mala distribución de la tenencia y la marcada concentración de la tierra (DANE, 2016).

En relación a la propiedad, Colombia cuenta con 86 112.771 hectáreas con títulos de propiedad, de los cuales el 44,71% son predios privados, el 20,59% son del Estado, el 3,74% son áreas protegidas, el 29,03% pertenece a territorios indígenas y territorios colectivos, y el 1,47% a comunidades negras<sup>84</sup>. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012)

---

sembrada de caña paso de 197 mil a cerca de 215 mil hectáreas, mientras que la palma creció en cerca de 100 mil hectáreas. Desde la década del 50 se ha estimulado la siembra de palma para la producción de aceites junto a otros derivados, pero en los últimos decenios se destinó para la producción de agrodiésel. Los ingenios productores de azúcar cuentan con plantas para la producción de más de un millón de litros/día proveniente de cerca de 40 mil hectáreas cultivadas de caña, así mismos operan 10 destilerías de etanol que producen 2.3 millones de litros día vinculados a 100 mil hectáreas distribuidas en distintas zonas del país (Salinas Abdala, 2012, pág. 188). Por otro lado, como resultado de la política de incentivos, la cuantía en hectáreas de dedicada a cultivos forestales comerciales pasó de cerca de 175 mil hectáreas en 2002 a 376 mil hectáreas en el 2009. (Salinas Abdala, 2012, pág. 191).

84 Estos datos constituyen un referente que no necesariamente se articula a la verificación de los derechos sobre la tenencia de la tierra, lo anterior en virtud a que los datos catastrales están generalmente desasociados de los datos registrales que son lo que por virtud de su conformación tiene la facultad de referir derechos sobre la tenencia. Según información del Departamento Nacional de Planeación en el marco de la formulación del CONPES Política para la adopción de un catastro multipropósito rural-urbano, el 59% de los municipios cuentan con un catastro desactualizado y el 7.2% no tiene formación catastral. Así mismo se identifica que El catastro colombiano está desarticulado con el

## 5.1.1 La estructura del desarrollo rural colombiano

Un primer aspecto del esquema de desarrollo rural en Colombia se estructura por la confluencia de los procesos de: i) apropiación y uso económico de las potencialidades de la tierra, ii) la concentración de la tierra, iii) implementación de políticas de tierras, iv) el desarrollo del conflicto armado y v) el impulso a las transformaciones productivas. Un segundo aspecto fue heredado por la configuración de la economía cafetera de exportación, que se extendió por un poco más de un siglo, construida con pequeños y medianos campesinos sujetos a las exportaciones y a las fluctuaciones y regulaciones de los precios internacionales. Un tercer aspecto corresponde a la existencia de una agroindustria basada en la gran propiedad, que se extiende sobre las tierras comunitarias y los baldíos nacionales. Un cuarto aspecto es conformado por la constelación de medianos y pequeños campesinos sin tierra distribuidos entre los agroindustriales y los pequeños productores, estos últimos caracterizados por un reducido acceso a la tierra y a proceso de colonización (Fajardo, 2015, pág. 128). Lo anterior, en medio del conflicto, ha permitido afianzar un esquema de desarrollo con efectos negativos para el país en su conjunto, que no incentiva la distribución de la propiedad rural y profundiza desigualdad. Esto implica un reto para el Estado en la implementación de “marcos de políticas, jurídicos y organizativos que promuevan la gobernanza responsable de la tenencia” (FAO; CFS, 2012, pág. 7).

El ordenamiento espacial derivado de la estructura agraria colombiana cuenta con distintas configuraciones rurales: las condiciones biogeográficas de cada una de las regiones del país, los procesos de poblamiento y colonización, la apropiación económica de las condiciones ambientales, el desarrollo de infraestructura que promueve la vinculación de las regiones al mercado nacional e internacional, el desarrollo desigual de la consolidación del Estado colombiano y las distintas dinámicas regionales del conflicto armado. En la ocupación del espacio rural se distinguen procesos en los que sectores sociales y económicos divergentes se complementan y procesos en los que entran en conflicto. De acuerdo a Forero, la espacialidad de estos sectores permite identificar una serie de ámbitos: el capitalismo rural, el capitalismo agrario de medianos y grandes productores, espacios campesinos, espacios de disputa entre latifundismo y comunidades campesinas, espacios de colonización, espacios de comunidades indígenas y negras (Forero A., 2010, págs. 74-76). Cada uno de ellos con afectaciones distintas en relación a la concentración y al acaparamiento.

Los efectos económicos, sociales y políticos del desarraigo de la población y el despojo han sido tan evidentes que el Estado colombiano se ha visto obligado a reconocer sus impactos. Esto ha llevado al Gobierno a poner en el centro de la agenda política el tema de la tierra y así adoptar discursos y desarrollar acciones alrededor de “la restitución de tierras, que le han permitido recuperar algo de legitimidad” (Fajardo, 2015, pág. 131). El acceso

---

registro público de la propiedad y ambos sistemas son imprecisos. Ver <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=xC2ifGN2pE%3D&tabid=1821> consultado el 10 de julio de 2016.

a tierras, el reconocimiento territorial y el desarrollo rural integral, son problemáticas discutidas en las negociaciones de paz en La Habana, sobre las que existen acuerdos relacionados en el primer punto "Hacia un Nuevo Campo colombiano: Reforma Rural Integral". Sin embargo, los intereses empresariales sobre las tierras han impulsado la gestión política de figuras jurídicas que podrían permitir la concentración, en el marco de esquemas de alianzas productivas entre empresarios y pequeños productores. Su efecto dependerá en gran medida de la solidez institucional y organizativa.

### Consideraciones sobre el mercado de tierras en Colombia

La implementación de los mecanismos de mercado de tierras para la dinamización del acceso y su uso eficiente, vía subsidios a la demanda para pequeños productores, ha sido la vía elegida por Colombia desde los años 90. Bajo ese modelo, denominado Mercado Asistido de Tierras, el Estado ha cumplido un rol facilitador, dados los desequilibrios estructurales que dificultan la capacidad de pago y acceso a crédito por parte de los campesinos y agricultores familiares. Para esto, las líneas de crédito y subsidios para compra de tierras de FINAGRO, permitirían a los beneficiarios acceder a mejores opciones respecto a los mercados comerciales convencionales. Este sistema excluye la posibilidad de reforma agraria redistributiva, limitándola a casos especiales como el del desplazamiento (Machado A., 2009). Como complemento al mercado de tierras, se elaboran programas de desarrollo rural, sin embargo, el autor afirma que existe una excesiva desarticulación y segmentación que impide una visión integral. En esa misma línea, el equipo de la "Misión Rural Para la Transformación del Campo", convocado por el Gobierno Nacional, ha llamado la atención sobre los problemas institucionales del sector agrario y sus repercusiones para el adecuado funcionamiento del mercado de tierras. Desde 2013, la Misión ha publicado estudios y recomendaciones (Ocampo J., 2016) para la creación de un nuevo marco institucional eficiente. En este sentido habría un espacio propicio y una oportunidad para la implementación de las DVGT a partir de marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia que "dependen y se asientan en las reformas más amplias que se lleven a cabo en el sistema jurídico, el servicio público y las autoridades judiciales" (FAO; CFS, 2012, pág. 7).

Adicionalmente, el desempeño del mercado de tierras se ha visto limitado por la falta de una política que modernice y optimice la tributación a la propiedad rural para estimular la oferta y el uso productivo de la tierra de acuerdo con su potencial (Machado A., 2009; FAO, 2012). Lo que se ha observado es que los predios que entran al mercado son principalmente medianos, mientras los grandes siguen por fuera, en gran medida por motivos rentistas que se perciben en valorizaciones de los precios de la tierra que no son captadas por los tributos. Por esto, se puede afirmar que el mercado asistido de tierra no ha hecho aportes significativos a la disminución de la desigualdad en la distribución en el país. Para Garay (2013) y Machado (2009), un elemento clave para fortalecer el mercado de tierras es el desarrollo de esquemas de

arrendamiento que propendan por una adecuada distribución de la renta de la tierra. Los mecanismos de arrendamiento, como el derecho real de superficie, pueden facilitar la securitización de ingresos futuros del uso de la tierra, favoreciendo el acceso a recursos financieros.

Sin embargo, una mala regulación facilita el aprovechamiento especulativo y la imposición de modelos empresariales del campo en reemplazo de otras formas de relación social con la tierra, afirma Garay (2013, pág. 167). La debilidad institucional agraria ha aumentado el riesgo de reconcentraciones, de inequidades y afectaciones socioambientales. La separación del uso y de la propiedad de la tierra por medio del arrendamiento, se asemeja a modelos de concesión para explotación de recursos naturales, relacionadas con las denuncias sobre acaparamiento, financiarización y extranjerización de tierras (Suárez, 2012, citado en Garay (2013, pág. 169)).

Todo esto implica un peligro de re-victimización de la población rural, en fuerte contradicción con los esfuerzos de restitución de tierras y de desarrollo rural con enfoque territorial. De ahí se desprende la utilidad del enfoque de análisis de riesgos y de costos de oportunidad para el país en la determinación de políticas de aprovechamiento de la tierra, regulación de precios de arrendamientos y de compraventa, políticas fiscales y tributarias efectivas, con miras a evitar mayores inequidades y pérdida de bienestar social (Garay L., 2013, pág. 181; Gáfaró, Ibáñez, & Zarruk, 2012). Este tipo de análisis permite caracterizar las situaciones territoriales de cara a la implementación de las DVGTT en cuanto a la generación de mercados justos y transparentes, tanto de venta como de arrendamiento, para promover la transferencia de derechos de uso y propiedad que incentive la participación en igualdad de condiciones (FAO; CFS, 2012, pág. 19).

En la actualidad, varias políticas de desarrollo del mercado de tierras han despertado debate en el país. Los incentivos para la atracción de grandes empresas para la explotación de regiones con potenciales agrícolas como la Altillanura (Revista Semana, 2010), han estado en el centro de las discusiones (Álvarez Roa, 2012). Un indicador importante, relacionado tanto con la especulación como con las expectativas que generan las políticas de mercado de tierras y empresarización rural, es el comportamiento de los precios de las tierras en Colombia. La Sociedad de Agricultores de Colombia (Salinas Abdala, 2012; Portafolio, 2009) ha llegado a afirmar que el país tiene las tierras rurales más caras de América Latina, a pesar de su situación de conflicto.

Así mismo, en una serie de entrevistas (Revista Dinero, 2009), la Sociedad Colombiana de Avaluadores señaló que, aunque la valorización de la tierra rural en el país es del 10% anual, muy inferior a otros sectores, en ciertos casos ha llegado al 200%. Esto, según FEDEPALMA, haría inviable incluso el desarrollo de cultivos de palma aceitera en algunas zonas del país. Según el artículo, regiones con altas expectativas de desarrollo de agrocombustibles, tales como el Meta y el Vichada, han tenido aumentos anuales de entre el 20% y hasta el 130%. Los elementos que influyen en la fijación de precios estarían

relacionados con la presencia de infraestructura existente o proyectada, la calidad del suelo, la disponibilidad de agua y las mejoras en la seguridad. Sin embargo, dadas las características particulares de la tierra como mercancía, mencionadas en el marco conceptual, la formación de precios en el mercado no refleja las valoraciones de características no mercadeables ni directamente observables que podrían influir (Muñoz Mora & Cardona Jaramillo, 2013).

El método más común de determinación de precios es a través del cálculo de las rentabilidades que se pueden obtener de la inversión en tierras en relación al costo de oportunidad de inversiones alternativas. En este sentido, las expectativas de adecuaciones de tierras, programas de fomento, comportamientos de los mercados alimentarios o energéticos, de la situación política regional o de la inflación, son factores de formación de precios. Según el CEGA (citado en Muñoz & Cardona (2013, pág. 25), los precios de la tierra en Colombia dependen del sistema de cultivo, siendo más estables en sistemas campesinos y en los ganaderos extensivos, que en los de explotación agropecuaria comercial o de expansión de frontera. Posiblemente, la diversificación y economías de microescala campesinas permitirían esa mayor estabilidad (Forero A., 2010).

Para Muñoz & Cardona (2013, pág. 26), el mercado falla al no asignar valores que reflejen las externalidades del uso de la tierra, tales como los aportes o impactos en términos productivos y socioambientales, las posibles interacciones territoriales, o las expectativas de rentabilidad por especulación. Una de las dificultades de integrar este tipo de aspectos en la valoración de los predios, tiene que ver con la falta de información y los costos de transacción relacionados.

Por lo tanto, la implementación de los mercados subsidiados de tierras en Colombia ha tenido varios obstáculos, incluyendo la informalidad en la propiedad, la valorización imprecisa e insuficiente de precios, la debilidad institucional, la carencia de sistemas de información catastral y registral confiables y la presencia de grupos de interés con poder de negociación. Todos estos son elementos esenciales para una correcta implementación de las DVGT en cuanto al reconocimiento jurídico de la tenencia, el funcionamiento de los mercados y de las transferencias y la administración de la tenencia (FAO; CFS, 2012, págs. 19-30). Según Mondragón (2008), la falta de presupuesto ha hecho que los subsidios para compra de tierras solo se hayan entregado a una porción mínima de beneficiarios, y que la demanda sea ampliamente superior a la oferta. La incidencia del mercado se ha dado especialmente en medianos propietarios, en situaciones económicas difíciles, sin tocar a los grandes y a las tierras de mejor calidad. Igualmente, el autor asegura que los campesinos no logran pagar las tasas de interés subsidiadas por ser muy superiores a la rentabilidad de sus predios, dadas las inequidades y asimetrías propias del contexto agrario. Por esta razón, Mondragón (2008, pág. 22) afirma que la continuidad del programa hacia finales de los 90 dependía de facilitar la expropiación a propietarios que no vendieran por un precio que reflejara la rentabilidad, o bien enfocar los

esfuerzos a zonas de reforma agraria y desarrollo rural campesino como las Zonas de Reserva Campesina.

Colombia optó por privilegiar una tercera vía: la elaboración de alianzas estratégicas en las que el subsidio para la compra de tierras se entrega a actores con capacidad de inversión y de aporte de activos productivos, y se realizan esquemas de articulación con los pequeños productores, ampliamente utilizados en los cultivos de palma de aceite (Mondragón, 2008, pág. 25). Según el autor, este nuevo enfoque causó el abandono paulatino del mercado subsidiado de tierras por un modelo que subordina a los productores campesinos. La adecuada articulación de los agricultores y los esquemas justos y equitativos de asociatividad son elementos esenciales para lograr una armonización de los diferentes objetivos de uso de la tierra y reconciliar los intereses y necesidades que de ellos se derivan, (FAO; CFS, 2012, pág. 32).

El modelo de alianzas estratégicas en Colombia ha sido privilegiado como estrategia de gestión de las tierras y transformación del campo sin redistribución. Recientemente, los debates en torno a las políticas de dinamización del modelo agroempresarial, tales como las ZIDRES, y las discusiones en torno a la separación del uso del suelo y su propiedad, abren más ventanas de diálogo para regular la ya existente entrada de inversiones extranjeras en tierras en Colombia (Mora, 2015). Esto hace aún más urgente dimensionar el fenómeno y buscar herramientas efectivas de regulación para una ordenación reglamentada del territorio, hacia un desarrollo sostenible, como lo promueven las DVGT (FAO; CFS, 2012, pág. 32).

### 5.1.2 Disponibilidad ambiental, uso de las tierras y recursos asociados

El 83% del territorio colombiano corresponde a tierras situadas por debajo de los 1.000 msnm, pero el 55% de las cabeceras municipales con más del 50% de la población está ubicado por encima de esta altura, lo que responde a que las colonizaciones se han realizado para ocupar las tierras más bajas y ha sido el patrón general de ocupación que ha generado dificultades para la distribución de los servicios sociales y la consolidación del Estado, quedando por fuera de su control y gestión una amplia proporción del territorio nacional. La densificación poblacional en el centro del país, junto a las formas excluyentes de apropiación de las tierras agrícolas al interior de la frontera agraria, fueron generando el desbordamiento de población sobre las tierras no tituladas, como han sido los baldíos de la nación. Se han extendido sobre espacios protegidos como son las reservas ambientales y parques naturales, configurando conflictos en los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

El estudio de los conflictos ambientales derivados del uso efectivo de las tierras en Colombia, elaborado por el IGAC, estima que el territorio continental del país corresponde un poco más de 114 millones de hectáreas. De esta superficie 22 millones de hectáreas, es decir un 19%, corresponde a tierras aptas para

el desarrollo de actividades agrícolas; 15 millones, el 13% de las tierras del país, son aptas para la ganadería. Las zonas aptas para el establecimiento de cultivos agroforestales y agrosilvopastoriles representan 4 millones de hectáreas, correspondiente al 3.5%; las tierras para el desarrollo de sistemas forestales, corresponden a 64 millones de hectáreas, que representan el 56 %; y las áreas con vocación de conservación están integradas por un poco más de 5 millones de hectáreas que corresponde al 5% de las tierras del país (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 92). Por su parte se registra un potencial de aprovechamiento minero cercano a 1.5 millones de hectáreas que representa cerca del 3% de la superficie nacional, integrada por zonas de explotación de materiales para construcción, metales industriales del acero, minerales preciosos, minerales energéticos y minerales industriales (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 93).

Tabla 3. Vocación de uso de las tierras en Colombia.

VOCACIÓN	ÁREA EN HECTÁREAS	% ÁREA
Agrícola	22.077.625	19.34%
Ganadera	15.192.738	13.31%
Agrosilvopastoril	4.057.776	3.55%
Forestal	64.204.294	56.23%
Conservación de suelos	6.303.503	5.52%
Otros	2.338.863	2.0%
Total	114.174.800	100%

Fuente: Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano, IGAC 2012, p 144.

En el estudio realizado por el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, págs. 181-182), se encontró que, en Colombia, de un total de 114 174.800 hectáreas, el 68% tiene un uso adecuado, el 16% tiene un conflicto por sobreutilización, 13% por subutilización y un 3% es zona urbana. Los aspectos planteados y los datos sobre el uso de los suelos permiten argumentar que tanto las transformaciones productivas y los cambios en el uso en distintas regiones pueden estar vinculados a procesos de acaparamiento de tierras, viabilizados por el arrendamiento y la concentración del uso en la producción de determinados productos.

El problema de la concentración de tierras en Colombia ha tenido un efecto negativo, caracterizado por una extrema ineficiencia del uso de los suelos asociados, que se manifiesta en la subutilización de las tierras que cuentan con potencial agrícola, y la sobreutilización de la tierra con potencial pecuario. Estos conflictos de uso, que se traducen en ineficiencias y problemáticas socioeconómicas y ambientales (FAO; UPRA, 2016), están relacionados con la concentración especulativa de la tierra, en la medida en que la ganadería extensiva se realiza en una gran porción de suelo aptos para agricultura, lo que dificulta la disponibilidad de tierras para distribución (PNUD, 2011, pág. 77).

En efecto, según el último Censo Nacional Agropecuario (citado en Machado, 2015) mientras el 40.6% del territorio nacional tiene uso agropecuario, solo el 19% (7,2 millones de hectáreas) está dedicado a la agricultura, y el 80,5% está en pastos. Esta estructura ineficiente del uso de la tierra se resalta aún más si se tiene en cuenta que, según el IGAC (citado en PNUD (2011, pág. 78)), de las cerca de 40 millones de hectáreas en ganadería, solo alrededor de 21 millones son consideradas aptas, mientras para la agricultura habría aptitud en alrededor de 21,5 millones de hectáreas. El hecho de que en Colombia en promedio haya 0,86 cabezas de ganado por hectárea evidencia el uso especulativo y de control territorial de la tierra (PNUD, 2011, pág. 78).

En lo referente a la palma de aceite, el PNUD afirma que no se puede deducir una correlación significativa entre la concentración de la tierra y el aumento de las extensiones de palma, a excepción de la zona oriental del país (PNUD, 2011, pág. 82). De hecho, el informe señala que el cultivo de la palma puede representar oportunidades de mejora en el bienestar rural, ya que a pesar de su gran extensión se puede cultivar en parcelas pequeñas asociadas a complejos agroindustriales, además de ser intensiva en el uso de mano de obra. Sin embargo, también señala que los distintos incentivos al aumento de las extensiones de tierra en este cultivo, sin una adecuada regulación territorial, pueden amenazar los ecosistemas, el bienestar y cohesión social, y la seguridad alimentaria, al reemplazar la biodiversidad por monocultivos, y conducir a mayores concentraciones y despojos en zonas con presencia de actores armados (PNUD, 2011, pág. 85).

Los estudios del IDEAM muestran que un 26% de tierras en Colombia son áreas intensivamente intervenidas, el 15% son parcialmente intervenidas y 59% poco o no intervenidas (IDEAM, 1998, pág. 280). Según el IGAC y CORPOICA, para el 2002 el 51.2% de las tierras ya habían sido intervenidas y un 48.8% no contaban con una intervención significativa (IGAC & CORPOICA, 2002). Esta intervención ha ocurrido de manera conflictiva, tanto en términos ambientales en relación a la vocación de los suelos como de los derechos a la tierra reconocidos a las poblaciones rurales. Esto se hace evidente con el avance del aprovechamiento por parte de empresas de las tierras de los campesinos y de los territorios colectivos.

La oferta ambiental del territorio colombiano corresponde a zonas destinadas a producción y a la protección. Conforme las resoluciones por medio de las cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, zonifica la reserva forestal de la ley 2 de 1959, las áreas bajo la figura de reserva constituyen un 42% del territorio nacional, de las cuales, según cálculos del Ministerio, 9.909.443,79 de hectáreas se superponen con áreas del Sistema de Parques Nacionales. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016, pág. 92). Según estudios del ICAG, el 10% del área del país corresponde a otras áreas de protección legal viables para la protección bajo sistemas de manejo ambiental sostenibles como son los distritos de manejo integrado. Las áreas de producción sin restricción corresponden a cerca de 5 millones de hectáreas y equivalen al 4% del área del país (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 144), Tabla 4.

Tabla 4. La vocación potencial de las tierras u “oferta ambiental”:

OFERTA AMBIENTAL	ÁREA EN HECTÁREAS	% ÁREA
Áreas para producción	26.377.787	23.1%
Áreas prioritarias para conservación	68.751.363	60.2%
Áreas de protección legal con restricciones de uso para la producción	12.090.700	10.6%
Áreas de protección legal sin restricciones de uso para la producción.	4.924.292	4.3%
Áreas para producción en comunidades afrodescendientes y resguardos indígenas.	2.030.658	1.8%
Total	114.174.800	100%

Fuente: Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano, IGAC 2012, p 144.

Sobre las distintas formas de aprovechamiento y uso de las tierras, el IGAC estimó en el año 2012 que las zonas urbanas y sub-urbanas ocupan cerca de 416 mil hectáreas. Esta área está integrada por las ciudades, las zonas industriales, las redes de comunicación, las zonas de extracción minera y las zonas verdes artificiales no agrícolas. Las áreas agrícolas están conformadas por un poco más de 5 millones de hectáreas que equivalen al 4.6%, entre cultivos transitorios, cultivos permanentes y áreas agrícolas heterogéneas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 160).

Los territorios con actividades ganaderas integran, a la fecha del presente estudio, 35 millones de hectáreas, o un 30% de la superficie del país en pastos, áreas agrícolas heterogéneas y áreas de vegetación herbácea. Los bosques conforman cerca de 61 millones de hectáreas, corresponden al 53% de la superficie del país y están integrados por bosques y vegetación arbustiva. También se encuentran los bosques fragmentados con pastos y cultivos conforman 5 millones de hectáreas, y las áreas hídricas que conforman el 3.2 millones de hectáreas y están integradas por áreas húmedas continentales y áreas húmedas costeras (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 168), Tabla 5.

La comparación de la cuantía y localización de las tierras que cuentan con suelos con vocación y potencial de uso, junto a la identificación de las coberturas de uso efectivo de las tierras, permiten relacionar las tierras en usos adecuado o sin conflicto y las que cuentan con conflictos entre su vocación y uso actual (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 182). El 67.6% de la superficie del país tiene un uso adecuado, caracterizado por una vocación y oferta ambiental que corresponden con el uso y apropiación de los recursos. Los conflictos por subutilización se presentan donde el uso efectivo, o demanda ambiental es menos intensa que el potencial productivo asociado a la vocación de las tierras; con esta característica se encuentra 13.1% de las tierras del país. Las áreas con conflicto por sobre-utilización corresponde al 15.6%, y se caracterizan por que los ecosistemas que las integran son

Tabla 5. Coberturas usos de las tierras.

Categoría*	Área en hectáreas	% Área
Zonas Urbanas y suburbanas	416.847	0.37
Territorios Agrícolas	5.315.705	4.66
Territorios Ganaderos	34.898.456	30.57
Bosques	60.703.476	53.17
Bosques fragmentados con pastos y cultivos.	5.064.191	4.44
Áreas Húmedas	1.376.513	1.21
Superficies de Agua	1.820.574	1.59
Aforamientos rocosos, glaciares y otros.	1.135.045	0.99
Nubes	3.443.993	3.02
Total general	114.174.800	100%

\*Estas estadísticas corresponden a la interpretación de imágenes de satélite a escala 1:100.000 que tiene limitaciones para los datos agropecuarios y forestales, además cuentan con nubes que no dejaron interpretar la cobertura de 3.5 millones de hectáreas.

Fuente: Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano, IGAC 2012, p. 152.

aprovechados intensamente, sobrepasando su capacidad y generando riesgos ecológicos y sociales. Dentro de las tierras con sobreutilización se encuentran los conflictos por uso inadecuado, que corresponden con áreas ecosistémicas que deben ser protegidas y que están siendo utilizadas en agricultura (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, pág. 182).

Adicionalmente, para finales del año 2010, cerca de 6.6 millones de hectáreas se encontraban con títulos mineros o con presencia de explotación de hidrocarburos. Los conflictos por el uso en explotaciones mineras corresponden a 65 mil hectáreas (0.04% del país)<sup>85</sup>, y se localizan principalmente en las áreas de los ríos y ciénagas con vocación para la protección ambiental. También se localizan en tierras con capacidad agropecuaria y en suelos con alta capacidad para la producción de alimentos. En la actualidad, en las mejores tierras del país para la agricultura se encuentran zonas con títulos mineros y en explotación de hidrocarburos, que conforman cerca de 1.5 millones de hectáreas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, págs. 160-186).

Las transformaciones productivas y sus correspondientes cambios en el uso y el aprovechamiento de las tierras junto a los recursos ambientales asociados, se encuentran vinculados directamente con la adecuación, explotación y extracción de recursos naturales o bienes comunes. Esto tiene implicaciones directas en las relaciones con el medioambiente, modificadas por los proyectos productivos. Esas transformaciones productivas conforman, en muchos casos, conflictos ambientales y sociales generados por procesos domésticos e internacionales de inversión asociados con la concentración

85 Sin tener en cuenta las afectaciones producto de conectividades ecosistémicas, que podrían aumentar considerablemente este porcentaje.

de la propiedad, la tenencia y el acaparamiento de las tierras. La promoción de la función social de la propiedad y el uso eficiente del suelo de acuerdo con su aptitud es una condición fundamental para abordar los problemas de concentración inequitativa de tierras en Colombia (FAO; UPRA, 2016).

## 5.2 INVERSIÓN EXTRANJERA EN TIERRAS Y PROYECTOS AGROPECUARIOS

### 5.2.1 Revisión de casos

En Colombia, la Corte Constitucional (2009, citado en Salinas Abdala, 2012) llamó la atención sobre los múltiples intereses económicos en los territorios rurales para la implementación de megaproyectos agrícolas y de explotación de recursos naturales. Para la Corte, muchos de estos proyectos se beneficiaban de alianzas y acciones de actores ilegales, lo que concuerda con las correlaciones encontradas por Ibáñez & Muñoz (2011) entre concentración y ataques por grupos violentos. A esto se suman los riesgos de generar una mayor concentración por parte de algunas políticas públicas y a causa de imperfecciones en el mercado de tierras (Salinas Abdala, 2012, pág. 182; Oxfam, 2013). Adicionalmente, distintas políticas irían en camino a facilitar la inversión extranjera en el sector rural y en tierras, tales como los acuerdos de libre comercio, la promoción de inversiones en agrocombustibles, los estímulos mediante agendas de competitividad, líneas especiales de créditos y subsidios, zonas francas y alianzas productivas<sup>86</sup>.

A nivel de sectores, Salinas señala los esfuerzos que desde el Gobierno Nacional se han encaminado hacia la reconversión productiva de la ganadería extensiva, ligada a la promoción de cultivos promisorios como la palma de aceite, la caña de azúcar, el cacao, el caucho, la ganadería tecnificada y las plantaciones forestales. En particular, el sector de los agrocombustibles ha sido fuertemente incentivado a través de la comercialización, producción y consumo, con herramientas como las mezclas de gasolina, beneficios arancelarios y tributarios, como parte del Programa Nacional de Biocombustibles. Uno de los resultados ha sido el aumento de entre 20 mil y 100 mil hectáreas en el área sembrada en caña y en palma, especialmente en la Altillanura y el Caribe (Salinas Abdala, 2012, pág. 188). Según la autora, esto está ligado a concentraciones de tierras no solo en la propiedad sino también en el uso, articuladas a integraciones de la cadena en insumos, tecnologías, distribución y comercialización. También se han dado esquemas asociativos con pequeños productores, en los que se comprometen a sembrar un cierto número de hectáreas a cambio de insumos, asistencia técnica, semillas,

<sup>86</sup> Un ejemplo de los esfuerzos de atracción a la inversión extranjera se encuentran en la página de la agencia ProColombia: <http://www.inviertaencolombia.com.co/> y <http://www.procolombia.co/invierta/como-invertir-en-colombia>

gestión de créditos y subsidios. La participación se da a menudo a través de cooperativas de trabajo asociado con condiciones precarias laboralmente (Salinas Abdala, 2012, pág. 190).

La autora hace un análisis similar para el sector forestal, recalcando que este tipo de cultivos tendrían disponibilidad de alrededor de 13 millones de hectáreas aptas según el IGAC, e incentivos múltiples por parte del Gobierno. Además, se pueden obtener beneficios por certificados de reducción de emisión y captura de carbono. En varios sectores, se destacan empresas inversionistas – como el Grupo Manuelita, el Grupo Daboon, Ecopetrol, Efromovich, el Grupo Ardila Lulle, Riopaila Castilla, el Grupo GPC, Grupo Luis Carlos Sarmiento, Carvajal, Corona, Argos, entre otros – pero también fondos financieros con recursos públicos y privados, fondos de cesantías y pensiones, y profesionales de bolsa que apalancan recursos. Entre los conglomerados empresariales se encuentran varios con capital extranjero, tales como Cementos Argos (capital estadounidense), el Grupo Corona (en asociado con Falabella y Sodimac de Chile), Mónica Semillas (capital brasileño), de acuerdo con Salinas Abdala (2012, pág. 190).

La difícil trazabilidad de las inversiones extranjeras radica en gran medida en la falta de registros completos que aborden las diferentes etapas de evolución de estas, así como la ausencia de información sobre el origen y destino tanto geográfico como económico-productivo. Esto obligaría a realizar indagaciones en el terreno, así como revisión de capitales, en estrecha coordinación con las autoridades locales y nacionales. Algunos inversionistas entrevistados por Salinas señalan que la inversión en tierras ha sido limitada por la debilidad institucional, la ausencia de infraestructura, los requerimientos ambientales dispendiosos, los costos de adecuación de tierras, la carencia de investigación y tecnología, la informalidad en los derechos de propiedad y por las limitaciones de la UAF.

Con todo, han existido acumulaciones ilegales de baldíos por parte de empresas haciéndolo de manera fraccionada, lo que al parecer les habría permitido también tener acceso a créditos y subsidios destinados a los pequeños agricultores, al igual que a través de contratos de arrendamiento, muchas veces con condiciones opacas (Salinas Abdala, 2012, pág. 195). Un caso emblemático fue denunciado por Oxfam (2013) sobre la adquisición de baldíos por parte de la empresa Cargill a través de 36 sociedades distintas para la producción de maíz y soya, en más de 52 mil hectáreas en el Vichada (estrategias similares habrían sido utilizadas por empresas como Riopaila Castilla y Mónica Semillas). Una de las dificultades podría estar en la falta de publicidad en las inversiones, por lo que la investigación de Oxfam tuvo que basarse en información de prensa y entrevistas en terreno.

El caso de la Altillanura llama la atención por haber sido denominada en varias ocasiones como la última frontera agrícola de Colombia, con un alto potencial productivo, lo que se sobrepone a sus particularidades territoriales, presencia de comunidades indígenas y campesinas, y zonas de alto valor ambiental

(Molano, 2015; Rodríguez Becerra, 2015; Barberi, Castro, & Álvarez, 2013). Esto contrasta con la fuerte apuesta por esta región en términos agroindustriales, por su posición geo-estratégica, su aparente disponibilidad de tierras, el uso improductivo que se hace de ellas, reflejada en discursos y programas de incentivos para la inversión (Oxfam, 2013). A manera de ejemplo, en un discurso dado por el Presidente de la República de Colombia durante la visita del Primer Ministro de China en mayo de 2015, se señaló la oportunidad que representa la inversión en la Orinoquía, combinando agroindustria con infraestructura para el desarrollo regional, resaltando la complementariedad entre un país con necesidades de alimentos y conocimientos tecnológicos como China, y un país con disponibilidad de tierras como Colombia (Santos, 2015).

Frente a estas dinámicas, Salinas (2012) señala que el avance sin regulación de los modelos agro-empresariales en el país significa un alejamiento de la posibilidad de resolución del contexto histórico inequitativo rural. Existiría por tanto un costo de oportunidad entre el desarrollo de este modelo y las posibilidades de redistribución de la tierra, el desarrollo de las comunidades rurales y la construcción de paz territorial. Para la autora, se requiere regular y limitar la inversión extranjera en tierras. Por parte del Gobierno Nacional, ha habido debates importantes en torno a la posibilidad de regulación, en el marco de la necesidad de atraer capital al sector agrícola, desconcentrándolo de la minería e hidrocarburos (Bermúdez Liévano, 2012). Esa correlación de fuerzas ha hecho que se intensifiquen las discusiones sobre los alcances de la regulación a la inversión extranjera, en particular entre el Gobierno (proyecto de ley 164 de 2012) y senadores de partidos de oposición (proyecto de ley 11 de 2012) (Bermúdez Liévano, 2012; Barberi, Castro, & Álvarez, 2013).

En últimas, el trasfondo del debate radica en la necesidad de crear condiciones propicias para una coexistencia entre los distintos modelos y visiones de lo rural en Colombia, con un objetivo principal enfocado en el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar social (FAO; CFS, 2012). Todo esto debe ser enmarcado en la construcción de territorios plurales, no solo de cara a la implementación de acuerdos de paz, sino en perspectiva de la creación de políticas de desarrollo rural sustentable bajo un enfoque de derechos. Esto implica un apoyo gubernamental decidido para la inclusión y protección de los agricultores familiares y sus organizaciones sociales, y de sus derechos en relación a la tierra (Oxfam, 2013; Salinas Abdala, 2012; De Schutter, 2011; FAO; CFS, 2012). Con todo, estas acciones se enmarcan en el necesario reconocimiento del aporte y del funcionamiento de la agricultura familiar y la economía campesina, como modelos de vida rural que han probado su eficiencia y sostenibilidad (UPRA; AESA, 2013).

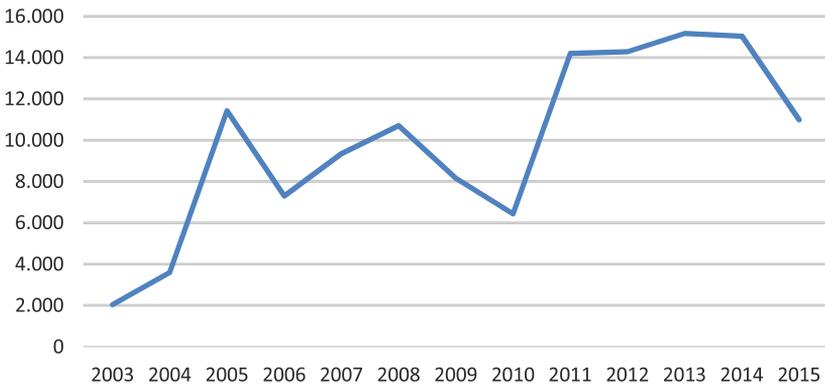
### 5.2.2 Análisis de la inversión extranjera directa

La identificación de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en tierras rurales en Colombia es un ejercicio prácticamente imposible. Esto debido a la inexistencia de un registro oficial, y a que las estadísticas de ingreso de

divisas de la IED en el país no detallan el lugar de destino, sea departamento o municipio, ni el tipo de producto. Por lo tanto, para efectos de este documento, únicamente es posible analizar la IED por sector de actividad económica y por país de origen.

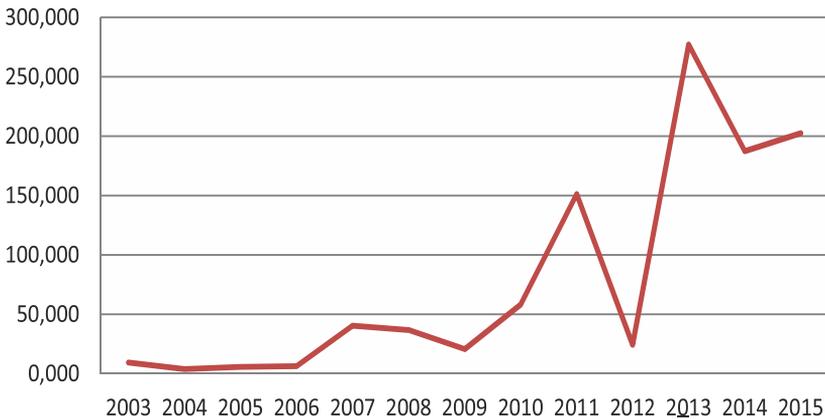
Al observar la evolución de la IED en Colombia entre 2003 y 2015, Gráfico 12, se destaca su crecimiento sostenido, con excepción del periodo 2008-2010 que coincide con la crisis económica global. La caída en 2015 podría obedecer a que son datos preliminares. En particular, a partir de 2010 la IED parece retomar su tendencia creciente.

Gráfico 12. IED total en Colombia, 2003-2015.  
Millones de dólares base 2010.



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

Gráfico 13. IED en Colombia. Agricultura, caza, silvicultura y pesca, 2003-2015.  
Millones de dólares base 2010.



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

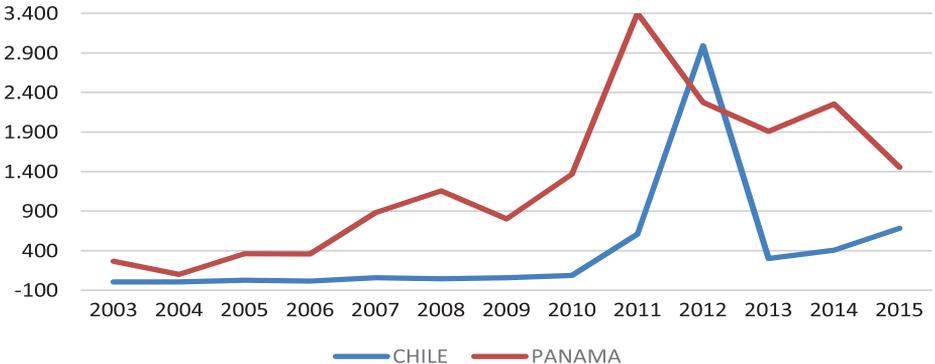
La IED en agricultura, caza, silvicultura y pesca presenta una evolución similar, Gráfico 13, con un crecimiento particularmente importante entre 2009 y 2011, de aproximadamente 650%, retomando con un aumento de casi el doble de 2012 a 2013 luego de una fuerte caída en 2011.

Si se discriminan los datos de IED total por país de origen, se observan dinámicas interesantes, que sin embargo no permiten concluir sobre la inversión en el sector agropecuario dado que no se tienen datos diferenciados por sector y por origen.

Varios orígenes de la IED total presentan aumentos significativos, especialmente en el periodo de 2012 a 2014. Se resalta el caso de Panamá y Chile, que en 2011 y 2012 respectivamente llegan a superar a Estados Unidos como principales orígenes de la IED total en Colombia, Gráfico 14. Sin embargo, su aporte de IED se reduce significativamente a partir de 2012.

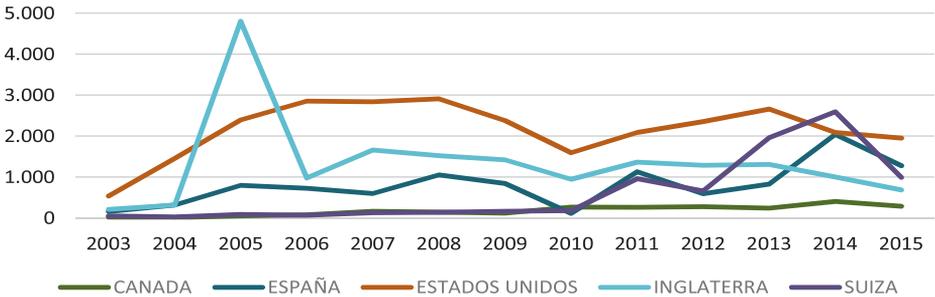
El Gráfico 15 muestra que Suiza y España también tienen una evolución importante, al aumentar en 300% y 200% respectivamente la IED proveniente de estos países entre 2012 y 2014. Ambos se reducen nuevamente a partir de este año.

Gráfico 14. IED total por país de origen, 2003-2015.  
Millones de dólares base 2010.



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

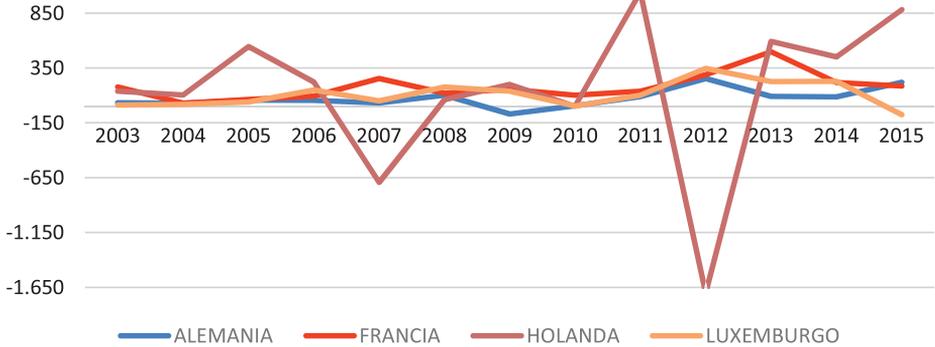
Gráfico 15. IED total por país de origen, 2003-2015.  
Millones de dólares base 2010.



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

Aunque con cifras menores, Francia y Luxemburgo también presentan aumentos a partir de 2010, en especial Luxemburgo que prácticamente no era una fuente de IED en Colombia en ese año. El caso de Holanda es muy particular, ya que pasó de reembolsar capital (flujo negativo) de manera excepcional en 2012, a nuevamente ser un origen importante de inversión desde 2013, Gráfico 16.

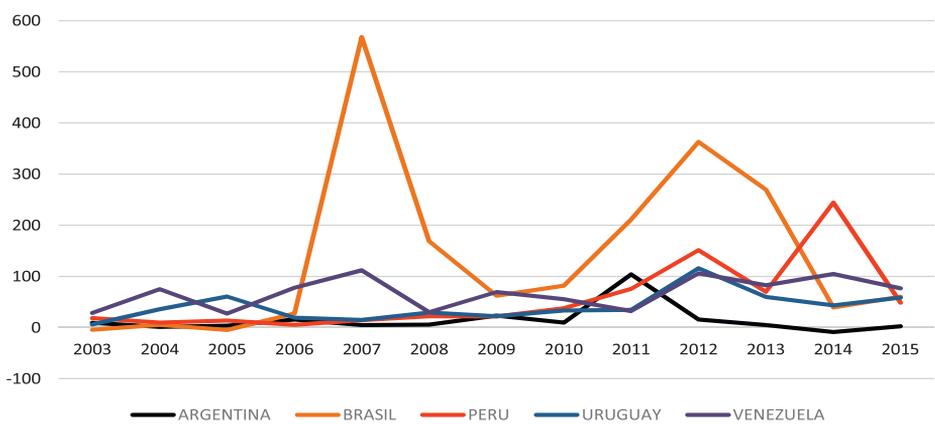
Gráfico 16. IED total por país de origen, 2003-2015.  
Millones de dólares base 2010.



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

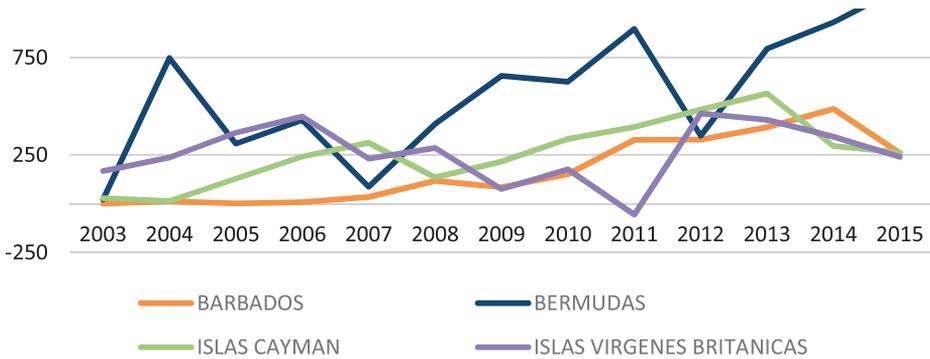
En América Latina, más allá de los casos de Chile, Uruguay y Panamá que sobresalen como orígenes de IED, Perú y Venezuela son protagonistas a partir de 2010. Brasil reduce notoriamente su IED en Colombia desde 2012, Gráfico 17. Es igualmente llamativa la dinámica de crecimiento de la IED proveniente de algunas islas del Caribe, Gráfico 18.

Gráfico 17. IED total por país de origen, 2003-2015.  
Millones de dólares base 2010.



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

Gráfico 18. IED total por país de origen, 2003-2015.  
Millones de dólares base 2010.



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

Varios de los países señalados aquí, están incluidos en listados de la OCDE, el Fondo Monetario Internacional y la "Tax Justice Network" como paraísos fiscales o países con condiciones altamente atractivas para las inversiones en materia de impuestos. En particular, Suiza, Holanda y Luxemburgo, son países europeos con estas características. En el caso de América Latina y el Caribe, principalmente Panamá y las islas del Caribe aparecen en los listados de paraísos fiscales (Tax Justice Network, 2007; OCDE, 2010).

Estas estadísticas no permiten concluir sobre el origen de la IED en el sector agropecuario, y mucho menos sobre la inversión en tierras a gran escala por parte de capitales extranjeros. Con todo, dan algunas luces sobre las dinámicas de la IED total, de la cual la IED en agricultura, caza, silvicultura y pesca, representa alrededor del 1% al 2%. Este análisis inicial, aunque insuficiente, indica un camino a seguir para profundizar en la comprensión del fenómeno de la extranjerización de tierras en Colombia, resaltando algunos países de los que proviene crecientemente la IED total en Colombia. El registro y monitoreo precisos de la inversión extranjera y su destinación en Colombia es necesario para obtener datos precisos sobre las tendencias de la extranjerización de tierras en el país y poder generar un marco regulatorio adecuado a la luz de las DVGT.

El capítulo siguiente, presenta los estímulos y límites a la concentración y extranjerización de tierras en la política pública en Colombia. Éstos se analizan a través de un panorama general de las regulaciones a las inversiones en tierras, y de los incentivos de la política económica y social. Así, el Capítulo 5 completa el análisis inicial para sustentar la propuesta metodológica que se presenta en el Capítulo 7.



# 6. ESTÍMULOS POSITIVOS Y NEGATIVOS SOBRE LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS

Un aspecto fundamental para la construcción de políticas públicas para la identificación, diagnóstico, regulación y regularización<sup>87</sup> de la concentración y extranjerización de tierras en Colombia, en búsqueda de mecanismos de aplicación de las DVGT, es el análisis de incentivos positivos y negativos sobre estos fenómenos.

Los instrumentos de política pública, jurídicos, económicos y ambientales, tienen la facultad de regular la inversión en tierras, evitando los posibles impactos negativos y favoreciendo los positivos. Los incentivos que generen los Estados pueden contribuir a reducir la incidencia de conflictos sobre la tierra, promover la equidad en las oportunidades y en la participación, y fomentar el uso sostenible de la tierra (FAO; CFS, 2012, pág. 19). Esto resulta especialmente importante en la medida en que el mercado de tierras, como cualquier otro mercado, requiere de la intervención del Estado para evitar su concentración y la exclusión de los más vulnerables (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 16). Es decir que la institucionalidad, a través de los incentivos que genere, puede evitar excesos, inequidades e ineficiencias en los mercados de tierras, y en especial entendiendo que la tierra es un bien esencialmente monopolizable. Las intervenciones estatales, a través de la regulación y regularización del mercado de tierras, permiten entre otros (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 10): “facilitar a los sujetos de reforma agraria el acceso y retención de la tierra; optimizar las densidades rurales, desincentivar la estructura bimodal (latifundio-minifundio) en la tenencia de la tierra y fortalecer la mediana propiedad”.

Este conjunto de ideas relaciona la política pública con la promoción de modelos de desarrollo rural inclusivo en lo social y en lo productivo, que contemple oportunidades tanto para la agricultura familiar como para

<sup>87</sup> La regulación hace referencia a la formulación y existencia de normas, mientras la regularización implica su exigibilidad y cumplimiento (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 23).

la agroindustria, con un enfoque territorial participativo y con objetivos de competitividad armonizados con la sostenibilidad social y ambiental (Ocampo, 2014; Observatorio Legislativo, 2012). En particular, la intervención en el mercado de tierras en un contexto como el colombiano exige “atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los distintos territorios con enfoques específicos a las condiciones de cada uno de ellos” y “promover las iniciativas de las organizaciones locales y las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad” (Ocampo J. A., 2014, pág. 2).

Esta mirada concuerda con los planteamientos de las DVGT, según las cuales:

Los Estados deberían asegurar que la ordenación reglamentada del territorio se lleve a cabo de tal manera que se reconozcan las interrelaciones entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos, incluidos los aspectos de género relacionados con esos usos. Los Estados deberían esforzarse por reconciliar y priorizar los intereses públicos, comunitarios y privados, y dar cabida a las necesidades para diferentes usos, como los rurales, agrícolas, nómadas, urbanos y medioambientales. (...) Debería haber coordinación entre los planes nacionales, regionales y locales de ordenación del territorio. (FAO; CFS, 2012, pág. 32)

A continuación se realiza una revisión de incentivos relacionados con la concentración y extranjerización de tierras, principalmente a partir de una revisión de información enfocada en aspectos socioeconómicos y jurídicos asociados al caso colombiano.

## 6.1 PANORAMA REGIONAL Y NACIONAL DE LA REGULACIÓN A LAS INVERSIONES

A nivel internacional existen avances en cuanto a las especiales consideraciones que merecen los posibles impactos sociales, ambientales e incluso económicos que pueden tener las grandes adquisiciones de tierra en determinadas zonas.

Así por ejemplo, en 2015 USAID publicó las Directrices Operacionales para la Inversión Responsable en Tierras, resaltando el rol de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tierra, la Pesca y los Bosques en cuanto a requerir a las compañías del sector privado para que respeten los derechos de tenencia legítimos de los individuos y comunidades, incluso cuando estos sean informales. Entre las compañías que han aceptado voluntariamente alinear su práctica empresarial con las Directrices se encuentran: Cargill, Coca-Cola, Unilever y Nestlé. En un sentido similar se han fijado requerimientos por parte de la Corporación Financiera Internacional y sus estándares de desempeño (Boudreaux, 2015)<sup>88</sup>.

---

88 Traducción no autorizada.

Las mencionadas directrices operacionales recomiendan considerar diferentes alternativas, por ejemplo, cuando las adquisiciones de tierra a gran escala puedan implicar impactos adversos como la relocalización de población. Se recomienda entonces tener en cuenta sistemas de subcontratación o agricultura por contrato.

Los acuerdos generalmente consisten en una pequeña granja “núcleo”, propiedad de la empresa, rodeada por una red de parcelas propiedad de pequeños productores locales, quienes venden sus cosechas a la empresa, a menudo a precios reducidos, a cambio de formación, equipamiento, suplementos de entrada, servicios de desarrollo empresarial y asistencia con el crédito y / o financiación. (Boudreaux, 2015)<sup>89</sup>

También se identifican otras formas de acceder al uso de la tierra como por ejemplo a través de concesiones otorgadas por el Estado. Sin embargo, se considera que pueden resultar problemáticas cuando no se tienen en cuenta los intereses de las poblaciones locales, o cuando diferentes autoridades estatales actúan de forma descoordinada otorgando concesiones de diferentes sectores sobre la misma tierra, como por ejemplo en explotación forestal, minera y de agroindustria. Otras fórmulas se generan bajo modelos de arrendamiento con precios fijos, o contratos de participación en los que el propietario puede aportar su tierra al proyecto y recibir utilidades y pagos u otros beneficios sujetos a las ganancias, mientras se comparten los riesgos.

De otro lado, en el año 2014, la Corporación Financiera Internacional (CFI) realizó un estudio sobre la regulación de la inversión extranjera directa en América Latina, encontrando que la mayoría de los países no imponen restricciones, observando que Guatemala está completamente abierto a la inversión extranjera en 32 sectores de la economía; mientras que Chile, Colombia, Honduras, Bolivia, Haití y Perú tienen restricciones para un solo sector; y México, Venezuela y Costa Rica son los países con mayores restricciones (Anderson, y otros, 2014).

Debe aclararse que la situación de nacionalización de la industria petrolera vigente en México desde 1938, cambió en el año 2014 con una reforma del sector energía a nivel constitucional y legislativo. Adicionalmente, en los sectores agricultura y silvicultura, las restricciones de México a la inversión extranjera directa hasta el año 2014, eran de un 49% (Anderson, y otros, 2014).

De otra parte, a nivel internacional se han constituido un gran número de Zonas Económicas Especiales (ZEE), para morigerar ambientes de inversión difíciles y como pilotos de reformas económicas posteriores. Así se han establecido zonas para el desarrollo de tecnologías, zonas de libre comercio y zonas de desarrollo agroindustrial, entre otros. Aunque hay casos exitosos, según la CFI, la mayoría de inversiones extranjeras se establecen mayoritariamente por fuera de las referidas zonas, por ejemplo, debido a su ubicación restrictiva, procedimientos con mayores requisitos y o etapas y tiempos y su distanciamiento de los mercados o centros de consumo (Anderson, y otros, 2014).

---

89 Traducción no autorizada.

## 6.2 CONDICIONES FAVORABLES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA

El Decreto 2080 de 2000, por el cual se expide el Régimen General de Inversiones de Capital del Exterior en Colombia y de Capital Colombiano en el Exterior, hoy incorporado al Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, establece que se consideran inversiones internacionales aquellas inversiones de capital exterior en el territorio colombiano incluidas las zonas francas colombianas, por parte de personas no residentes en Colombia, así como las inversiones realizadas por un residente del país en el extranjero o en zona franca colombiana (art. 1). Adicionalmente, se considera inversionista de capital del exterior a toda persona natural o jurídica, o patrimonio autónomo, titular de una inversión extranjera directa o de portafolio (art. 4).

La mencionada norma consagra el principio de igualdad de trato como principio general del régimen de inversiones de capital del exterior en Colombia, por lo que no es posible establecer condiciones o tratamientos discriminatorios frente a los inversionistas residentes nacionales (art. 2). Se considera inversión extranjera directa, por ejemplo, la adquisición de inmuebles, directamente o mediante la celebración de negocios fiduciarios, o como resultado de un proceso de titularización inmobiliaria de un inmueble o de proyectos de construcción (art. 3 (a) (iii)).

Otras condiciones favorables encontradas en Colombia por la CFI en 2014, tienen que ver con beneficios tributarios, particularmente en cuanto a inversiones en silvicultura para las que existen exenciones al impuesto de la renta por 10 años (Anderson, y otros, 2014). Según la Ley 934 de 2004, se considera exenta la renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y frutales (art. 1 y 2), “los contribuyentes podrán descontar de sus impuestos hasta el 30% de la inversión en reforestación sin superar el 20% del monto de sus impuestos” (Ministerio de Agricultura, 2013).

Según información de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), algunos de los incentivos a la inversión extranjera que existen localmente tienen que ver con la suscripción de tratados de libre comercio con varios países, la simplificación de trámites y procedimientos administrativos relacionados con inversiones financieras, la creación de contratos de estabilidad jurídica conforme a la ley 963 de 2005 (derogada por el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012), y el impulso de ciertos sectores, por ejemplo por medio del “Programa de Transformación Productiva” del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (ANDI, 2013), por el cual se benefician, entre otros, sectores en la agroindustria como aceites y grasas vegetales, biocombustibles, horti-fruticultura, carne bovina y lácteos (Productiva, 2016)<sup>90</sup>.

90 Ver también <http://www.inviertaencolombia.com.co/sectores.html>

El Decreto 1068 de 2015 en su artículo 2.17.2.2.3.3 dispone que la inversión extranjera deberá registrarse ante el Banco de la República, procedimiento que a diferencia de lo que sucede en otros países, en Colombia “Este registro es un proceso ágil, de un solo día, que ofrece a la compañía extranjera derechos, como la repatriación del capital en divisas de libre conversión, la reinversión de utilidades e, incluso, la posibilidad de mantener utilidades no distribuidas pendientes de pago en una cuenta de superávit” (Anderson, y otros, 2014).

En cuanto a trámites y procedimientos para el comercio internacional, la CFI también trae ejemplos de condiciones favorables para estos en Colombia:

En Brasil, el registro ante el Sistema de Seguimiento e Intervención de la Aduana Brasileña (RADAR) puede tomar hasta 30 días, mientras que en Colombia el requisito de registro como exportador colombiano se hace ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio del Registro Nacional de Exportadores de Bienes y Servicios (Forma 001) y toma solo tres días. México se ubica más o menos en una posición intermedia, pues el registro ante el Padrón General de Importadores toma 7 días más que el proceso general.

Las condiciones favorables para la inversión extranjera se han visto reflejadas en impactos y resultados consolidados por Procolombia, quien registró que nueve firmas extranjeras en el año 2014 invirtieron 199 millones de dólares en el sector agropecuario, mientras que en 2010 esa cifra llegaba a tan solo 58 millones. Se identificó que las inversiones estuvieron dirigidas principalmente a frutales, generación de energía y maderables, teniendo como principales actores a empresas de Estado Unidos, Israel, España, Canadá, México, Suiza y Reino Unido. En 2015, Poligrow invirtió 54 millones de dólares en 6.000 hectáreas de cultivos de palma de aceite bajo el modelo de Zona Franca Uniempresarial (o especial) (Ronderos, 2015).

Algunas de las normas que apuntan a la creación de estímulos jurídicos para la inversión son el Decreto Ley 444 de 1967, Plan Vallejo de Servicios, la Ley 48 de 1983 que crea los Certificado de Reembolso Tributario (CERT); la Ley 1004 de 2005, régimen especial para estimular la inversión; la Ley 1111 de 2006, Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; y demás normas incorporadas al Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. En el Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989, se contempla en los artículos 83, 173 y 253 presunciones y deducciones en favor de las plantaciones de reforestación; en el artículo 157 deducciones para nuevas plantaciones de reforestación, de coco, de palmas productoras de aceites, de caucho, de olivo, de cacao, de árboles frutales, de obras de riego y avenamiento, de pozos profundos y silos para tratamiento y beneficio primario de los productos agrícolas. En el artículo 424 se enlistan los bienes cuya venta no causa impuesto de IVA. En Colombia incluso existe un sistema de Ventanilla Única Forestal para la centralización y automatización de trámites relacionados con la cadena productiva forestal.

Adicionalmente, existen programas creados con fondos del Estado que tienen como fin el desarrollo de sectores económicos como el agroindustrial,

entre otros, entre los que se cuentan el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y Plan Colombia Siembra; el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); el Certificado de Incentivo Forestal (CIF); Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA); programas de fomento con acceso a créditos y líneas especiales de crédito (Agrocupo Ciclo Corto, Crédito Subastas Ganaderas); el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN); Programa Desarrollo Rural con Equidad (reemplazó a Agroingreso Seguro); el Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA); Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDAs); Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo; Programa de Reforestación Comercial; fondo de estabilización de precios; incentivo para la compra de opciones Put europeas (auxilio económico de protección frente a la volatilidad de la tasa de cambio) (FINAGRO, 2016).

### 6.3 LÍMITES A LA PROPIEDAD E INVERSIÓN EXTRANJERA

En Colombia existe un régimen de propiedad privada inmobiliaria a través del cual se puede acceder a las tierras rurales productivas en un gran número de figuras sin discriminación para nacionales o extranjeros, personas naturales o jurídicas. También existe un régimen de tierras de propiedad estatal o de la Nación al que los particulares pueden acceder, aunque bajo figuras restrictivas y bajo condiciones específicas.

La CFI en 2014 encontró que las inversiones buscan mayores niveles de seguridad por lo que prefieren obtener derechos de propiedad o contratos de arrendamiento estables o que permitan usar la tierra como garantía, aunque esto no es muy frecuente, por lo que los terrenos estatales no son la primera opción (Anderson, y otros, 2014).

En el mencionado documento se reseña que, de 79 economías estudiadas, solo 8 restringen el área total que los extranjeros pueden adquirir, llegando hasta 50 acres en Sri Lanka y 5.000 hectáreas en Bolivia, que es el único país de la región con esta restricción. En Brasil hay una restricción sobre el uso de las tierras que implica que "... el área total de tierra en manos de compañías extranjeras o de compañías brasileñas de propiedad extranjera no puede exceder el 25% en cada municipio, y de este porcentaje, no más del 40% puede ser de propiedad de individuos o entidades de una misma nacionalidad..." (Anderson, y otros, 2014). Las compañías brasileñas controladas por individuos o compañías extranjeras tienen que observar las restricciones impuestas por la Ley Federal N° 5.709/71 que se refiere a la propiedad de tierras rurales. La sucursal de una compañía de propiedad totalmente extranjera puede ser considerada como una empresa nacional para efectos de arrendamiento de terrenos urbanos; no obstante, se considerará extranjera si arrienda o adquiere terrenos rurales (Anderson, y otros, 2014).

En cuanto a los plazos en los contratos de arrendamiento, se encontró que países como Italia tienen un límite máximo de 30 años, mientras que el promedio en América Latina y el Caribe es de 25 años. Sin embargo, en Brasil, Chile y Colombia no existen esos plazos (Anderson, y otros, 2014).

Como se ha visto, Colombia es uno de los países de la región con menores restricciones de acceso a la propiedad para extranjeros y con mayor apertura económica para estos en todos los sectores económicos, salvo por las restricciones en el sector defensa, el manejo de desechos tóxicos, peligrosos o radioactivos y el tope establecido para la inversión extranjera en sociedades cesionarias de televisión (ley 680 de 2001).

De otro lado, existen otro tipo de factores que pueden considerarse como límites o incentivos a la inversión extranjera, se encuentran en la facilidad de establecerla en el país, particularmente en cuanto a procedimientos, registros, necesidad de recurrir a abogados e intermediarios nacionales, procedimientos presenciales que no están habilitados para hacerse en línea en la internet, declaraciones, visados y permisos de residencia, permisos de funcionamiento, tramites de aduanas, barreras de régimen cambiario, apostillas, autenticaciones, sellos y otros documentos formales.

Adicionalmente, pueden presentarse barreras a la propiedad o inversión extranjera en materia de inmuebles cuando no existe claridad en los sistemas de catastro y registro, y esto genera dificultades en la transferencia de predios o el acceso al uso de los mismos, por ejemplo, por cuenta de la informalidad en la tenencia. También pueden configurarse límites al ejercicio de la propiedad por declaratorias de utilidad pública, restricciones ambientales, adjudicación de áreas para la explotación de recursos naturales no renovables, entre otros.

## 6.4 INCENTIVOS DESDE LA POLÍTICA SOCIOECONÓMICA

### 6.4.1 Sobre la política cambiaria y de comercio exterior de Colombia

La política cambiaria tiene un rol central en la competitividad y capacidad de desarrollo del sector agropecuario. La apertura económica en términos de la política comercial exterior colombiana, ha afectado el dinamismo del sector, principalmente por la continua revaluación y el aumento considerable de las importaciones que han conducido a un superávit en la balanza comercial (Ocampo J. A., 2014, pág. 32). El efecto de esto ha sido múltiple<sup>91</sup>, pero en particular ha disminuido la rentabilidad agropecuaria y ha afectado la capacidad de los pequeños productores de acceder a los mercados internos y externos, aumentando la dependencia de unos cuantos productos como el café, el banano, las flores, la palma o el ganado. Esto va en contravía de la diversificación productiva, además de generar condiciones desfavorables para la implementación de modelos de desarrollo rural inclusivo e integral. Para

91 Ocampo (2014, pág. 16) afirma que “Los análisis del Departamento Nacional de Planeación sobre los efectos de los TLC muestran el mismo resultado: su casi nula contribución al aumento y diversificación de la canasta exportadora de productos agropecuarios y, por el contrario, crecimiento y diversificación de las importaciones de dichos productos.

el autor (Ocampo J. A., 2014, pág. 33), la institucionalidad agraria colombiana debe enfocarse en la diversificación tanto de la oferta exportable a partir de enfoques de cadenas productivas, como en el fortalecimiento de los mercados locales y territoriales a partir del apoyo a la agricultura familiar.

La regulación, monitoreo y seguimiento a la inversión extranjera es una herramienta que debe enfocarse en reducir riesgos y generar las mejores condiciones posibles para el aprovechamiento de las oportunidades que dicha inversión puede brindar: transferencia tecnológica, acceso a mercados, generación de empleo, en el marco de la sostenibilidad social y ambiental (FAO; CFS, 2012; Ocampo J. A., 2014). En ese sentido, los Tratados de Libre Comercio (TLC) generan una serie de retos y compromisos que deben tenerse en cuenta para pensar posibilidades de regulación.

Por un lado, según Salinas (2012), en el marco de las exigencias en materia de competitividad para la inserción en los mercados internacionales, los TLC y las políticas asociadas han promocionado inversiones en sectores de exportación como los agrocombustibles, cultivos como la palma de aceite, la caña de azúcar, el cacao, el caucho, la ganadería tecnificada y las plantaciones forestales. Las herramientas como los requisitos de mezcla de gasolina, los beneficios arancelarios y tributarios, han llevado al aumento de las áreas cultivadas (Salinas Abdala, 2012, pág. 188). La autora afirma que también se han promovido esquemas asociativos con pequeños productores, en las que éstos se comprometen a sembrar un cierto número de hectáreas a cambio de insumos, asistencia técnica, semillas y gestión de créditos y subsidios. Estos esquemas requieren de un acompañamiento para evitar desbalances en los poderes de negociación.

Por otro lado, los TLC contienen capítulos de protección a las inversiones, en los que se incluyen la adquisición y el usufructo de activos. Varios analistas han estudiado las necesidades y posibilidades de regulación al acceso a tierras por parte de inversionistas extranjeros<sup>92</sup>. Más allá de los debates, que giran en gran medida en torno al principio de Trato Nacional<sup>93</sup>, existen puntos de acuerdo respecto a ciertas necesidades: elaborar un registro riguroso de la inversión extranjera en tierras; evaluar la calidad de las inversiones para evitar la especulación improductiva y posibles afectaciones a la seguridad alimentaria; la inclusión con igualdad de oportunidades para pequeños y medianos productores; los incentivos a la transferencia tecnológica y a la generación de empleo de calidad. Igualmente, se han venido construyendo consensos en torno a las necesidades de definición de estándares básicos y

92 Por ejemplo, Barberi et.al. (2013, pág. 138) afirman que los TLC firmados por Colombia con Estados Unidos, Canadá y China, permiten la regulación de las inversiones que impliquen adjudicación o arrendamiento de baldíos, a través de requisitos de residencia, pago de impuestos en territorio nacional, calidad de los proyectos en función de objetivos sociales y ambientales; y en caso de tierras privadas, a partir de justificaciones de seguridad, desarrollo o equidad.

93 El artículo 10.3. del TLC con Estados Unidos define el principio del Trato Nacional: "cada parte deberá otorgar a los inversionistas e inversiones de la otra Parte un trato no menos favorable que el que conceda, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo que se refiere al establecimiento, expansión, administración y conducción de las inversiones en su territorio".

estudios técnicos de factibilidad, evaluaciones constantes de las inversiones y actividades, permitir únicamente inversiones productivas, establecer modelos de inversión sin cesión de derechos de propiedad sobre la tierra y con temporalidades definidas según los proyectos, aplicación de principios de responsabilidad social y de derechos en línea con el Banco Mundial y la FAO, evaluación de las implicaciones socioambientales y económicas para las poblaciones locales (Instituto de Ciencia Política, 2012; FAO, 2013, pág. 336; Barberi, Castro, & Álvarez, 2013; Oxfam, 2013). Las principales diferencias persisten en torno a la deseabilidad y posibilidad de aplicación de topes máximos, y otras exigencias de tipo social y ambiental para la inversión (Bermúdez Liévano, 2012; Instituto de Ciencia Política, 2012; Restrepo, 2013).

Un último aspecto de la política comercial tiene que ver con las zonas francas. De acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Zapata & Espinosa, 2013), éstas corresponden a zonas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional, en las que se pueden desarrollar actividades industriales de bienes y servicios, o comerciales, con beneficios tributarios, aduaneros y de comercio exterior<sup>94</sup>. A cambio, se espera incentivar el desarrollo de polos de competitividad, innovación, inversión y generación de empleo<sup>95</sup>.

En Colombia, país con el mayor número de zonas francas en América Latina, existen 40 Zonas Francas Permanentes (ZFP), en áreas específicas del territorio nacional, y 62 permanentes especiales uniempresariales (ZFPE), que pueden ser establecidas por una empresa en cualquier lugar de Colombia (ANDI, 2015). Como parte de estas últimas, 17 corresponden a zonas francas uniempresariales agroindustriales, con un compromiso de inversión de aproximadamente USD25 millones, o la generación de al menos 500 empleos directos o indirectos (Zapata & Espinosa, 2013). Por ejemplo, en el departamento del Magdalena existe una ZFPE dedicada a biocombustibles y en el Cauca, Urabá y Caldas existen ZFPE dedicadas a agroindustrias (DIAN, 2015). Entre 2008 y 2014, el crecimiento de las zonas francas en Colombia ha sido principalmente impulsado por las ZFPE, que pasaron de 17 a 62 en el periodo, con un crecimiento mayor en 2009 y 2010 (ANDI, 2015, pág. 4)<sup>96</sup>. Por tanto, el análisis de las actividades de las ZFPE es importante para determinar su rol en incentivar la inversión nacional o extranjera en tierras rurales en el país. Para esto, se requiere una mayor disponibilidad de información por parte de la ANDI, DANE o del Ministerio de Comercio.

94 Por ejemplo, las empresas se benefician de una menor tarifa de impuesto de renta (15%), exención de pago de impuestos aduaneros (IVA y aranceles) para exportaciones y para algunas importaciones (DIAN, 2015).

95 Según la ANDI, la generación de empleos por parte de las zonas francas ha estado por debajo de las expectativas y compromisos (ANDI, 2015; Revista Semana, 2014).

96 Cundinamarca es el departamento con mayor cantidad de zonas francas (8 ZFP y 11 ZFPE). El Meta tiene 2 ZFPE y Córdoba tiene una. Desde el año 2013 se inició un proceso de reforma al régimen de zonas francas, buscando aprovechar mejor sus oportunidades, y flexibilizar algunas condiciones para su establecimiento (Revista Dinero, 2016).

## 6.4.2 Gasto público y política crediticia

La política crediticia es un instrumento importante para lograr condiciones de equidad y eficiencia en el sector rural. Para Ocampo (2014, pág. 31) el objetivo final de la estrategia crediticia debe ser universalizar el acceso al crédito y a otros servicios financieros en las zonas rurales. Para esto, la Misión Rural destaca el papel que puede jugar el Banco Agrario si se promueve su liderazgo en el fomento del ahorro rural, la captación de recursos y el fomento de oferta crediticia para pequeños productores por parte de cooperativas y entidades de microfinanzas<sup>97</sup>. Este tipo de oferta puede ser apoyada por Finagro, en un esfuerzo por ampliar el alcance geográfico del crédito (Ocampo J. A., 2014, pág. 29).

El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) puede ser un instrumento fundamental para impulsar y mejorar las condiciones productivas de los pequeños productores, especialmente si es complementado por instrumentos de gestión del riesgo frente a variaciones de precios y al cambio climático (Ocampo J. A., 2014, pág. 29). Sin embargo, al igual que el Incentivo para Inversiones Forestales (CIF), este tipo de instrumentos en Colombia han carecido de un enfoque diferenciado para pequeños productores, según afirma Perry et al. (Perry, Barberi, & Garay, 2013, pág. 377), por lo que su impacto en este segmento ha sido bajo. Según Rodríguez y Bernal (2009, citado en (Perry, Barberi, & Garay, 2013, pág. 378), los incentivos crediticios, de subsidios y tributarios<sup>98</sup> han priorizado cadenas productivas agroindustriales como el maíz y la soya, impulsadas por la producción avícola y porcícola, y bienes exportables como el aceite de palma, el caucho, los biocombustibles y los forestales. Estos productos se han concentrado principalmente en medianos y grandes productores. Sin embargo, también se han incentivado productos que tienen el potencial de fomentar alianzas inclusivas entre pequeños, medianos y grandes productores, como el cacao, las frutas y hortalizas, los lácteos y la carne bovina, Gráfico 19.

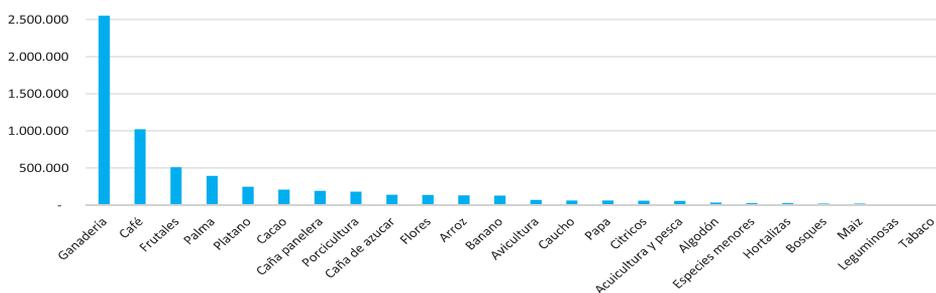
La política de incentivos a partir del gasto público podría fomentar este tipo de alianzas siempre y cuando logre contribuir al fortalecimiento de capacidades tanto en innovación productiva, como de acceso a factores de producción y de asociatividad de los pequeños productores.

El Gráfico 19 también muestra la concentración de recursos especialmente en ganadería, café, frutales y palma, lo cual va en contra de la diversificación productiva y podría reflejar desequilibrios respecto al desaprovechamiento de las potencialidades en otros sectores.

97 Para el autor, el crecimiento en la oferta y en el acceso al crédito debe acompañarse de la promoción de una cultura crediticia y de cumplimiento en los pagos.

98 De acuerdo con Arias (2008, citado en (Perry, Barberi, & Garay, 2013, pág. 377)), los incentivos a la expansión productiva y de cadenas han incluido instrumentos como: líneas especiales de crédito para nuevas siembras con tasas de interés subsidiadas, subsidios para seguros climáticos agropecuarios; subsidios para coberturas cambiarias; incentivos directos a la producción; incentivos y créditos especiales para inversiones en maquinaria y equipo (ICR); exenciones de impuestos para cultivos permanentes, biocombustibles, frutales, y forestales; incentivos para inversiones forestales (CIF); legislación especial para biocombustibles (v.g. mezclas mínimas, franja de precios); establecimiento de zonas francas para proyectos agroindustriales, y priorización en la asignación del presupuesto de ciencia y tecnología.

Gráfico 19. Banco Agrario: cartera productos agrícolas y pecuarios (millones de pesos).



Fuente: elaboración propia, según datos proporcionados por Finagro a la UPRA, corte 2014.

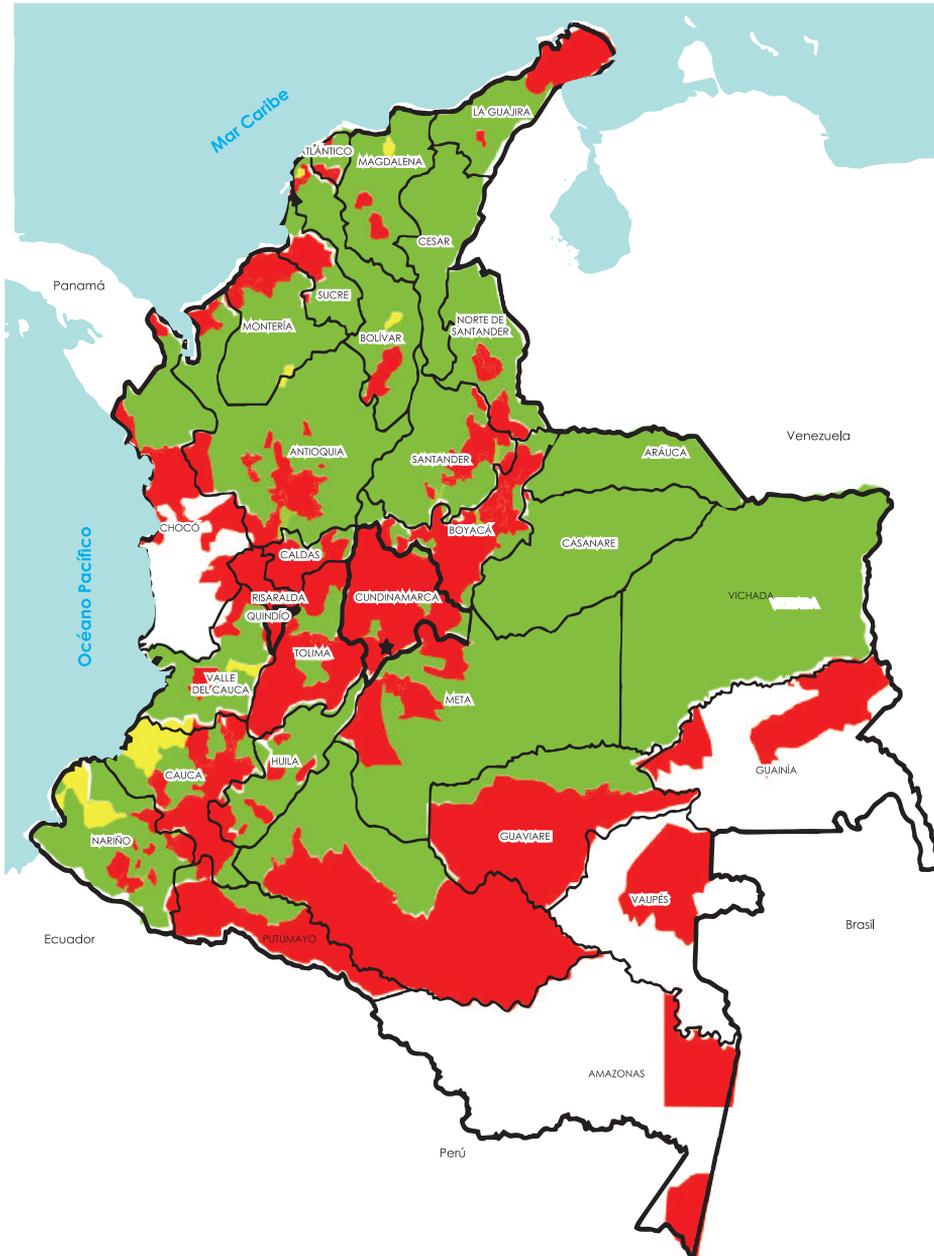
En ese mismo sentido, a partir del análisis de crédito agropecuario con datos del Banco Agrario, se observan altas concentraciones de asignación de crédito en grandes productores, entendiéndose que sus sistemas productivos demandan grandes cantidades de recursos. Cabe aclarar que esto no es necesariamente negativo dada la importancia de estos sectores para el impulso productivo del campo, siempre y cuando el crédito se oriente de acuerdo a la aptitud del suelo. Sin embargo, la inclusión de pequeños productores en las cadenas de valor y conglomerados productivos es clave para la capitalización de sus inversiones<sup>99</sup>. Para esto se podría diversificar la cartera agropecuaria, equilibrando el crédito para incluir sectores de importancia para la agricultura familiar, tales como la avicultura, la acuicultura y pesca, las especies menores y las hortalizas.

Así mismo, el crédito agropecuario debe armonizarse con la aptitud del suelo, de forma a garantizar la sostenibilidad socioambiental de la asignación del gasto público rural y evitar los riesgos de favorecer tendencias de conflictos de uso y vocación ligados a la concentración de tierras en Colombia. En la Gráfico 20 se observa que, en la mitad de los municipios con cartera para ganadería, ésta se asigna en desacuerdo con la vocación. De acuerdo con la Gráfico 21, en el 12% de los municipios con ICR para cultivos permanentes<sup>100</sup> la asignación de crédito no corresponde a la vocación del suelo. Llama la atención el caso del Meta y del Vichada, en la altillanura, por ser una región en el centro del debate nacional en torno a la extranjerización de tierras y las oportunidades de impulsar la producción agrícola nacional. Así, se pueden identificar situaciones de riesgo de que la asignación de créditos agropecuarios genere conflictos de uso.

<sup>99</sup> Según análisis de crédito y cartera vencida realizado en agosto de 2014. Una presentación del análisis fue facilitada por la UPRA en junio de 2016.

<sup>100</sup> Entre los cuales se encuentra la palma, el cacao, el plátano y el café.

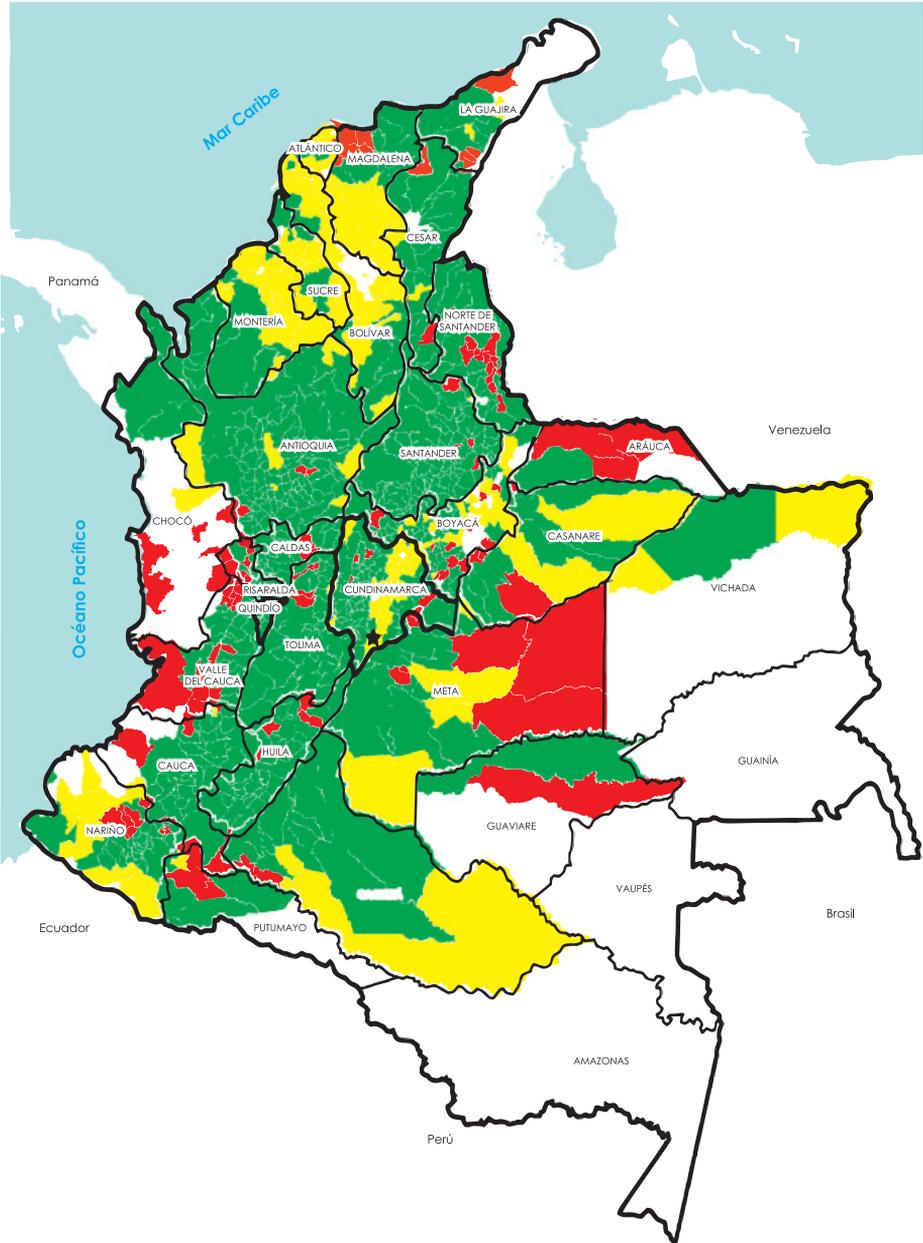
Gráfico 20. Asignación de cartera para ganadería según vocación.



	Municipios	%
Con vocación, con cartera	491	45,6
Con vocación, sin cartera	12	1,1
Sin vocación, con cartera	574	53,3
Total	1.077	100

Fuente: UPRA, con base en datos Banco Agrario, 2013. Escala: 1:100.000

Gráfico 21. Asignación de ICR para cultivos permanentes según vocación.

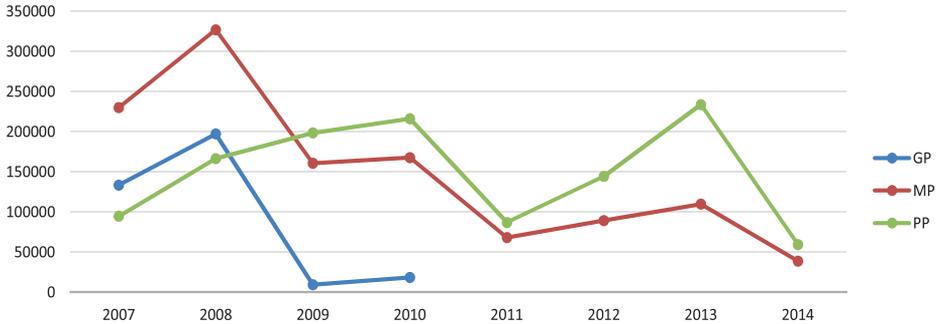


	Municipios	%
Con ICR, con vocación	681	66
Sin ICR, con vocación	224	22
Con ICR, sin vocación	125	12

Fuente: UPRA con base en datos Banco Agrario, 2013. Escala: 1:100.000

Las tendencias mencionadas en cuanto a la concentración de recursos de crédito en grandes productores parecieran reversarse a partir de 2009-2010. La muestra la evolución del crédito (LEC) entre 2007-2014, en donde se observa que a partir de 2009 los pequeños productores han recibido una mayor cantidad en comparación con los medianos y grandes, Gráfico 22.

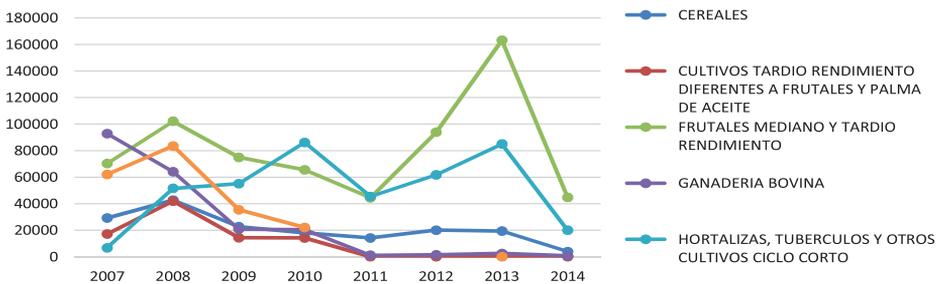
Gráfico 22. Evolución del valor total de crédito LEC a nivel nacional por tipo de productor, 2007-2014. Millones de pesos constantes 2008.



Fuente: elaboración propia, a partir de datos facilitados por Finagro a la UPRA.

Al observar estos mismos datos diferenciados por algunos sectores de actividad, Gráfico 23; se ve igualmente un cambio a partir de 2009-2010: los sectores que potencialmente favorecen el desarrollo de los pequeños productores, tales como los frutales y las hortalizas, ganan importancia en la asignación de LEC respecto a sectores que suelen corresponder a grandes explotaciones agropecuarias como los cereales y la palma de aceite.

Gráfico 23. Evolución del valor total de crédito LEC a nivel nacional, 2007-2014 por sectores. Millones de pesos constantes de 2008.



Fuente: elaboración propia, a partir de datos facilitados por Finagro a la UPRA.

Estas observaciones deben complementarse con un análisis más detenido por sectores, incluyendo un rango de fechas más amplio tanto para el LEC como para los otros instrumentos crediticios<sup>101</sup>. Igualmente conviene analizar las tendencias a distintas escalas, para entender las características específicas según los contextos.

La tendencia de mayor apoyo a los pequeños productores aquí observada concuerda con el análisis de Ocampo (2014, pág. 18), quien afirma que el Banco Agrario ha ampliado el crédito para este grupo, pero que debe fortalecer su capacidad de captar mayores recursos para el sector de forma a disminuir su dependencia frente a Finagro.

De acuerdo con el Banco Mundial (2007, pág. 229), la estructuración del crédito agropecuario alrededor del sistema de redescuento de Finagro ha limitado la ampliación de la cobertura y de la oferta de servicios financieros rurales. Esto debido a que la dependencia frente a Finagro reduce los incentivos a las agencias de préstamos a desarrollar productos y servicios innovadores y diferenciados para el sector. Para el Banco Mundial, Finagro debería utilizar su capacidad de gestión para promover innovaciones y capacidades de servicios de distintas entidades financieras rurales, más allá de su rol de redescuento de créditos. Ese rol innovador puede potenciarse con el Banco Agrario, en especial en la oferta de microcréditos. Por su parte, la existencia de cooperativas rurales representa una oportunidad de innovación y de acceso al crédito para pequeños productores (Banco Mundial, 2007, p.230).

A continuación, se presenta el diagnóstico de asignación de créditos LEC e ICR para los municipios de Puerto Gaitán, Meta, y Montería, Córdoba. Éstos corresponden a dos estudios de caso seleccionados según criterios detallados en los capítulos de metodología y resultados. Aquí se presenta únicamente el análisis de incentivos para estos municipios como parte del diagnóstico general, mientras el análisis correspondiente a la implementación de la metodología para el estudio de caso se presenta en el capítulo de resultados.

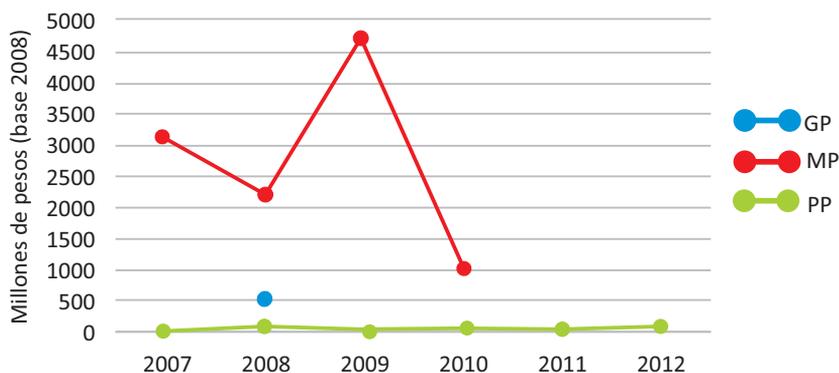
### 6.4.3 Análisis de caso: incentivos en Puerto Gaitán (Meta) y Montería (Córdoba)

#### Línea Especial de Crédito (LEC)

Tanto en Puerto Gaitán, Gráfico 24, como en Montería, Gráfico 25, el crédito LEC aparece con una tendencia a la baja, más fuerte en los medianos productores que en los pequeños. En Montería, los pequeños productores pasaron a recibir más crédito a partir de 2011 respecto a los medianos.

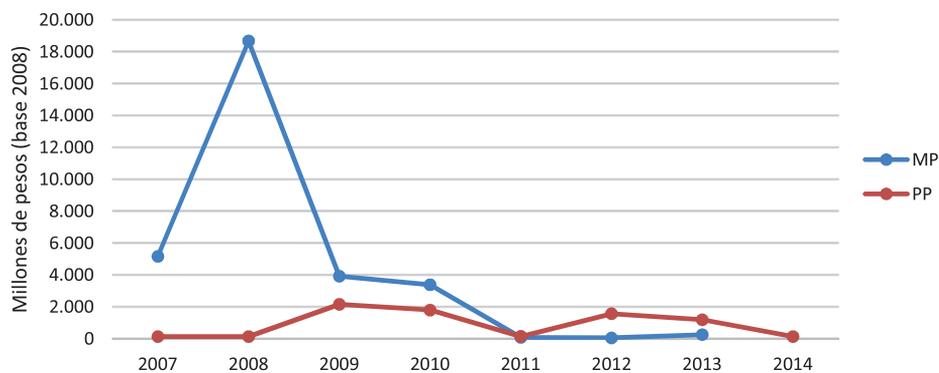
<sup>101</sup> La información para LEC, CIF, ICR a nivel nacional no estaba disponible al momento de la redacción de este documento.

Gráfico 24. Valor total del crédito LEC 2007-2014 para Puerto Gaitán por tipo de productor.  
Millones de pesos constantes de 2008.



Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

Gráfico 25. Valor total del crédito LEC 2007-2014 para Montería por tipo de productor.  
Millones de pesos constantes de 2008.



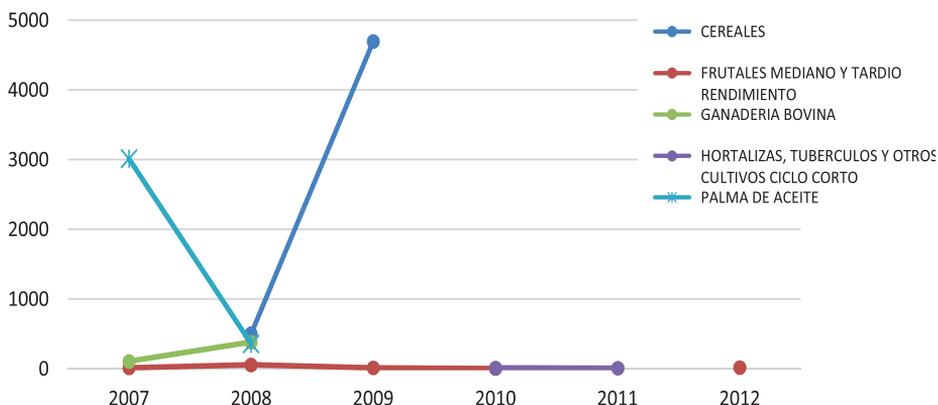
Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

Al discriminar por sectores se observa que, en el caso de Puerto Gaitán, los valores de LEC a partir de 2009 disminuyeron considerablemente, manteniéndose únicamente para frutales y hortalizas, en valores menores a 20 millones de pesos, Gráfico 26. Antes de 2009, la palma recibía valores de crédito importantes, con tendencia decreciente, y los cereales con tendencia creciente, aunque para ambos sectores la asignación de LEC parece haberse interrumpido en 2008 y 2009 respectivamente.

En el caso de Montería, Gráfico 27, se mantiene la tendencia general a la baja, sin embargo, se destaca que a partir de 2010-2011 los frutales y las hortalizas reciben una mayor cantidad de crédito.

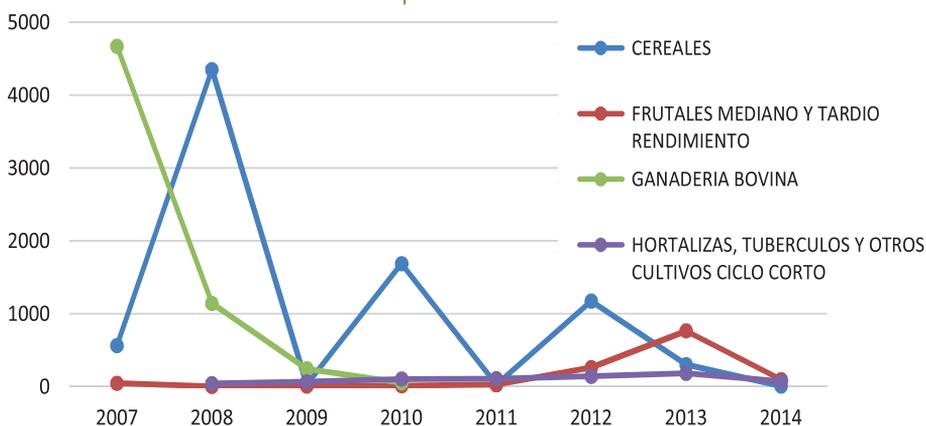
Esto reafirma lo mencionado a nivel general sobre la tendencia a redirigir el crédito LEC hacia los pequeños propietarios, lo que podría favorecer la corrección de asimetrías en el acceso a crédito rural.

Gráfico 26. Valor total del crédito LEC 2007-2014 para Puerto Gaitán por sector.  
Millones de pesos constantes de 2008.



Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

Gráfico 27. Valor total del crédito LEC 2007-2014 para Montería por sector.  
Millones de pesos constantes de 2008.



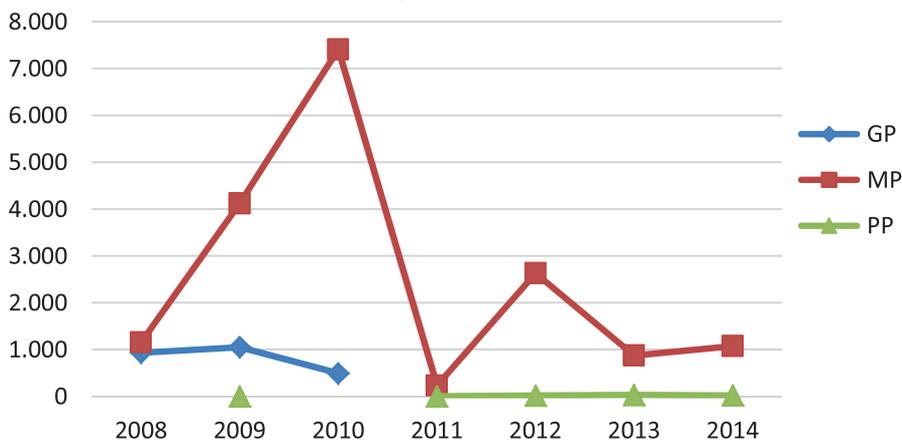
Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

## Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)

Al igual que lo observado para el LEC, en Montería y Puerto Gaitán se observa una evolución a la baja en el valor total de ICR. Sin embargo, este crédito muestra una tendencia a favorecer a medianos productores en ambos municipios en términos de valor total, gráficos 28 y 29.

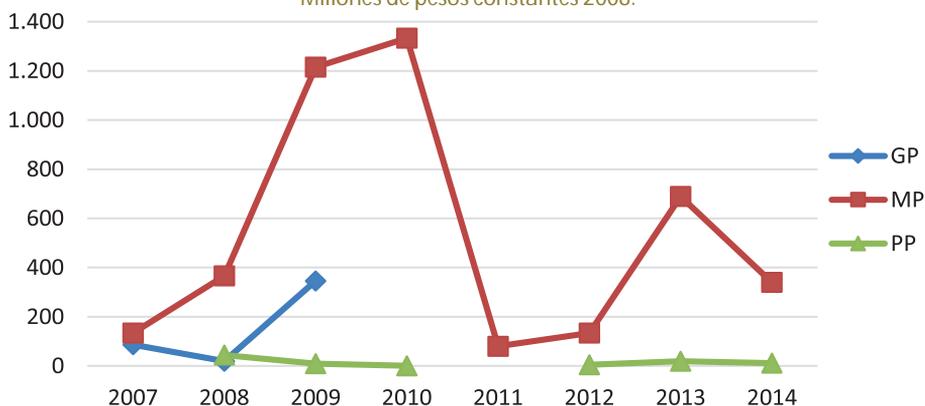
Sin embargo, al analizar el porcentaje de los proyectos productivos que es cubierto por el ICR, se observa que éste ha presentado una tendencia favorable para los pequeños productores, llegando a cubrir cerca del 40% del valor total del proyecto, Gráfico 30.

Gráfico 28. Valor total ICR 2007-2014 en Puerto Gaitán según tipo de productor.  
Millones de pesos constantes 2008.



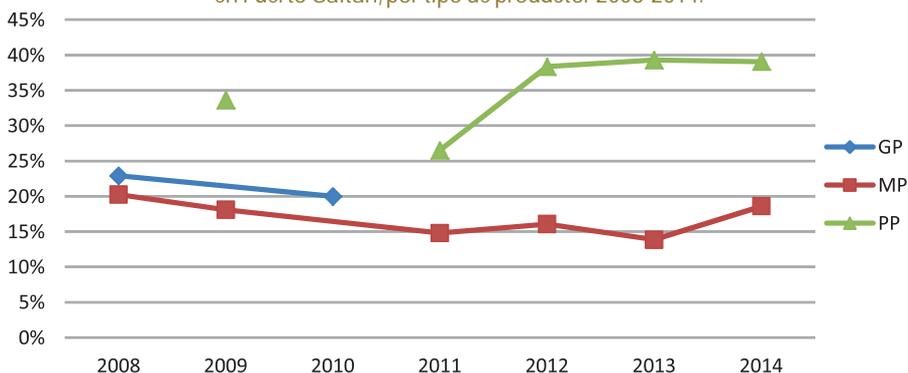
Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

Gráfico 29. Valor total ICR 2007-2014 en Montería según tipo de productor.  
Millones de pesos constantes 2008.



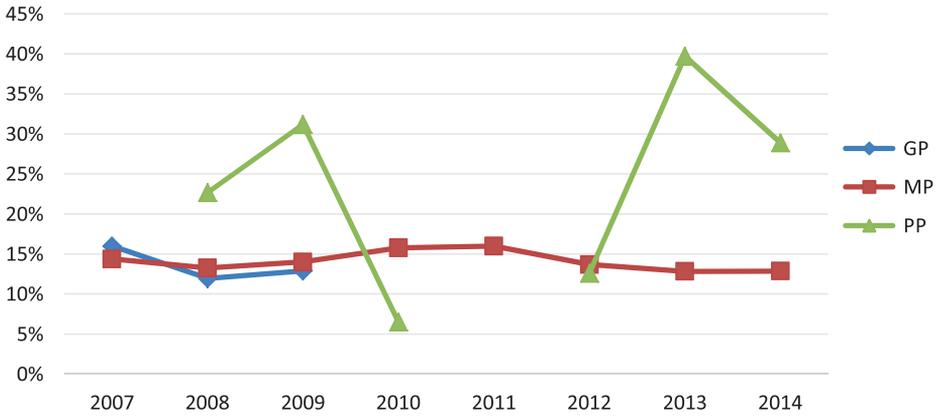
Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

Gráfico 30. Promedio de porcentajes del valor del proyecto que es cubierto por el ICR  
en Puerto Gaitán, por tipo de productor 2008-2014.



Fuente: elaboración propia, según cifras de Finagro facilitadas a la UPRA.

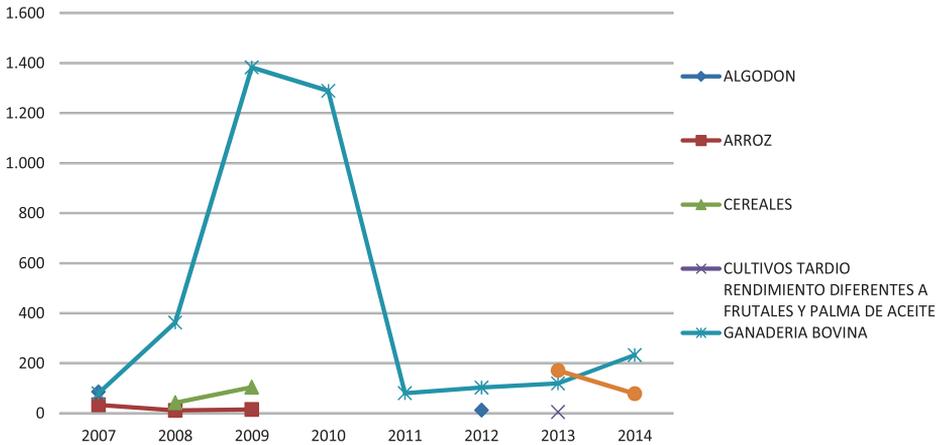
Gráfico 31. Promedio de porcentajes del valor del proyecto que es cubierto por el ICR en Montería, por tipo de productor 2008-2014.



Fuente: elaboración propia, según cifras de Finagro facilitadas a la UPRA.

En términos de sectores agropecuarios, en el caso de Puerto Gaitán se destaca la concentración del valor de ICR en la palma de aceite, Gráfico 32.

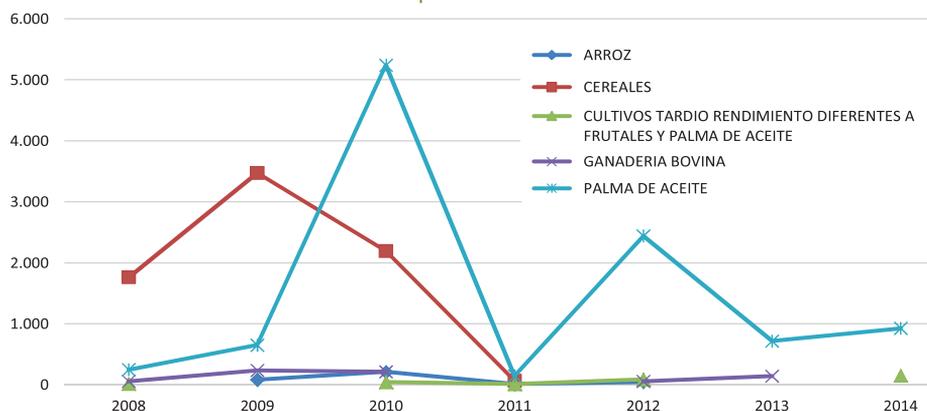
Gráfico 32. Valor total ICR 2007-2014 en Puerto Gaitán según sector. Millones de pesos constantes 2008.



Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

En Montería, la ganadería bovina ha mantenido predominancia a pesar de la tendencia decreciente. Se observa una asignación de recursos para palma de aceite a partir de 2013, Gráfico 33.

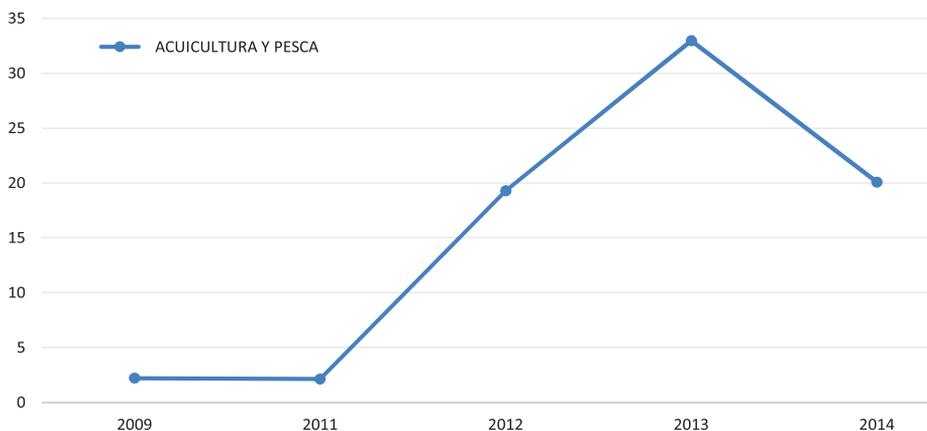
Gráfico 33. Valor total ICR 2007-2014 en Montería según sector.  
Millones de pesos constantes 2008.



Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

En algunos sectores de mayor importancia para sistemas de agricultura familiar, en Puerto Gaitán y Montería se destaca el aumento del crédito ICR para acuicultura y pesca, Gráficos 34 y 35).

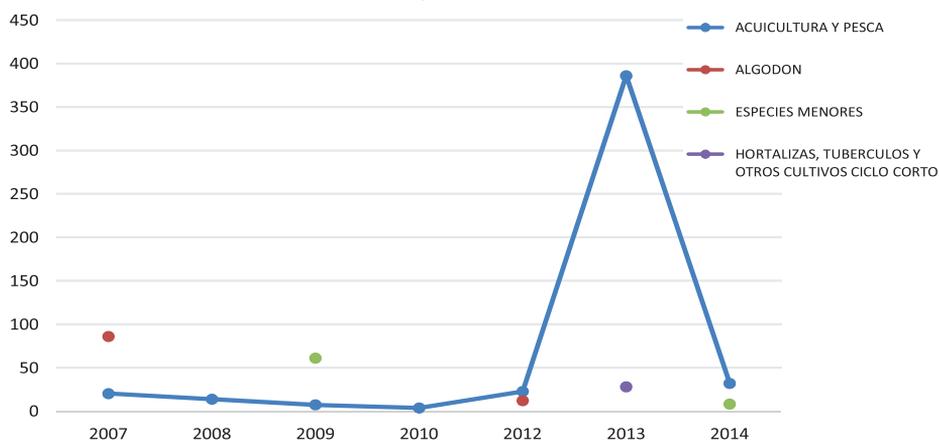
Gráfico 34. Valor total ICR 2009-2014 en Puerto Gaitán en Acuicultura y pesca.  
Millones de pesos constantes 2008.



Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

De acuerdo con el análisis de estudios de caso, se concluye que en el periodo 2007 a 2014 existen dos fases diferenciadas. Entre 2007 y 2009-2010, el crédito tanto LEC como ICR tendía a favorecer a los grandes productores y a los sectores agropecuarios que generalmente corresponden a sistemas productivos de gran escala. A partir de 2009-2010, la tendencia cambia en favor de los medianos y pequeños productores, que reciben una mayor proporción de incentivos.

Gráfico 35. Valor total ICR 2007-2014 en Montería por sectores.  
Millones de pesos constantes 2008.



Fuente: elaboración propia, con datos facilitados por Finagro a la UPRA.

En el caso del LEC, pareciera asociarse al incentivo a los sectores de hortalizas y de frutales, mientras en el ICR pareciera estar relacionado con la acuicultura y la pesca, y posiblemente con la ganadería y la palma de aceite. Esto último plantea la necesidad de indagar sobre el potencial de apoyo a los pequeños productores en un cultivo como la palma de aceite, que podría generar a la vez riesgos y oportunidades relacionados con posibles alianzas con grandes productores.

En todo caso, es deseable que el apoyo a la agricultura a pequeña escala no obedezca únicamente a su transformación hacia modelos empresariales y agroindustriales, sino que los incentivos públicos reconozcan el valor de la diversificación productiva y su aporte a la seguridad alimentaria. Esta mirada a las dinámicas de algunos créditos públicos muestra la necesidad de ampliar el análisis de la distribución de incentivos crediticios y del gasto público agropecuario, y su influencia en el uso del suelo productivo y en la viabilidad de los distintos sistemas de producción.

## 6.5 HACIA UNA POLÍTICA RURAL INTEGRAL: PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS

En relación con la política rural en Colombia, varias entidades y académicos han resaltado la necesidad de avanzar hacia un enfoque integral, que reconozca la fragmentación de los programas e incentivos, que amplíe la definición de lo rural y que responda a las realidades particulares territoriales (Banco Mundial, 2007; PNUD, 2011; Ocampo J. A., 2014).

Un primer aspecto a destacar es la importancia de promover modelos inclusivos que permitan la coexistencia en los territorios tanto de pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo cooperativas y asociaciones, como de sistemas de agricultura familiar. En ese sentido, la Misión para la Transformación del Campo ha insistido en la importancia de superar las tendencias asistencialistas en las políticas rurales, tales como los programas de subsidios temporales que no promueven transformaciones estructurales en las condiciones históricas del sector rural (Ocampo J. A., 2014, pág. 26). La provisión de bienes públicos, tales como los programas productivos, de innovación, ciencia y tecnología<sup>102</sup>, infraestructura, protección jurídica, acceso a crédito y mercados, tienen el potencial de integrar a los distintos actores del campo, corregir las asimetrías existentes entre ellos, y fortalecer la capacidad de autogestión de su propio desarrollo.

La política rural integral tiene la capacidad de transformar el contexto de vulnerabilidad rural frente a los fenómenos de concentración y extranjerización, disminuyendo los riesgos asociados y potenciando las oportunidades de mejora del bienestar general social y ambiental. De esta forma, se puede favorecer un desarrollo equilibrado, necesario para promover la gobernanza responsable de la tenencia, así como la equidad y la eficiencia en el mercado de tierras.

Un elemento esencial para incentivar la equidad y la eficiencia tiene que ver con la generación de condiciones propicias para la pequeña propiedad y la agricultura familiar (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 16; FAO; UPRA, 2016). El apoyo a los pequeños propietarios, entre los que se encuentran agricultores familiares, pequeñas empresas y asociaciones, está relacionado con la mejora en la producción y productividad agropecuaria en el sector rural (Ocampo 2003, p. 17, citado en (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 21)), y por ende en las condiciones de seguridad alimentaria del país. En términos de los principios de aplicación de las DVGT, la equidad y la justicia pasan por el reconocimiento y la “adopción de medidas positivas, incluido el empoderamiento, con el fin de fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra (...) para personas vulnerables y tradicionalmente marginadas...” (FAO; CFS, 2012, pág. 4). Según el Banco Mundial (Banco Mundial, 2007, pág. 232), este tipo de enfoque demanda apoyo a la creación o consolidación de organizaciones locales, tanto productivas como de gestión del desarrollo territorial, la asistencia técnica especializada y la provisión de bienes públicos.

De acuerdo con Ocampo (Ocampo J. A., 2014, pág. 17), la provisión de bienes públicos en Colombia se ha visto debilitada por el fracaso de la descentralización y el deterioro presupuestal para el agro, en parte causa de la priorización en el gasto de subsidios directos a costa de inversiones estructurales a largo plazo. La asistencia técnica, afirma el autor, ha tenido avances con la conformación de las UMATAS, los Centros Provinciales y

---

<sup>102</sup> Para Ocampo (2014), la innovación y la inversión en ciencia y tecnología deben pensarse más allá de la competitividad, integrando objetivos de reducción de riesgos e impactos socioambientales de la producción agrícola.

las EPSAGRO, además de los esfuerzos gremiales, sin embargo, hace falta desarrollar un sistema institucional estable (Ocampo J. A., 2014, pág. 18). La asistencia técnica podría fortalecerse con la generación de redes de investigadores y asistentes, que tengan contacto y conocimiento de las realidades territoriales, en el marco de un diálogo horizontal con los conocimientos que los agricultores han adquirido en su trabajo cotidiano. Adicionalmente, los programas de información agropecuaria y de mercados pueden fortalecer el acceso a la información pública<sup>103</sup> (Ocampo J. A., 2014, págs. 34-35).

Otro bien público esencial que ha sido relegado en el desarrollo rural colombiano es la infraestructura. En particular, el atraso considerable en vías terciarias, al igual que en distritos de riego, no sólo desincentiva la inversión en tierras, sino que dificulta los logros en términos de equidad y eficiencia en el mercado de tierras. Por esta razón, la (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 93) ha venido construyendo indicadores sobre el funcionamiento del mercado de tierras en relación con factores conexos, que explicarían sus fallas, tales como: tecnología y asistencia técnica, infraestructura (vías y riego) y oferta hídrica-ambiental. Para la UPRA, estos factores – entre otros – inciden en la capacidad productiva de la tierra y en el tipo de producto que es viable cultivar. Del desarrollo tecnológico, la infraestructura y los vínculos a mercados, entre otros, depende la posibilidad de aprovechamiento justo, equitativo y sostenible del potencial productivo del sector rural colombiano (FAO; UPRA, 2016).

### 6.5.1 Hacia una política tributaria progresiva

La política tributaria en el sector rural tiene el rol esencial de promover la equidad en un contexto que, como el colombiano, ha tendido a la ampliación de asimetrías y desequilibrios. Esto es especialmente importante en el caso de la distribución de la renta de la tierra, para el cual un instrumento clave es el impuesto predial en un marco de progresividad, equidad y eficiencia (Garay L. J., 2013, pág. 181; Barberi, Castro, & Álvarez, 2013, pág. 137; FAO; UPRA, 2016). La progresividad pasa por un diseño equilibrado del impuesto, en el que el su valor aumente de manera proporcional al nivel de recursos o a la capacidad de pago. En ese sentido, las DVGT (FAO; CFS, 2012, pág. 31) señalan que:

[...] los Estados disponen de competencias para recaudar ingresos a través de la tributación relativa a los derechos de tenencia con el fin de ayudar a la consecución de sus objetivos sociales, económicos y ambientales (...) pueden incluirse el fomento a la inversión o impedir los efectos no deseables que puedan producirse, como los derivados de la especulación y la concentración de la propiedad o de otros derechos de tenencia.

103 El autor resalta en particular los esfuerzos recientes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con Corpoica, como la red de información [www.siembra.gov.co](http://www.siembra.gov.co), así como el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial; igualmente los servicios ofrecidos por los gremios

El potencial distributivo del impuesto predial rural depende de la fortaleza institucional, en especial de la capacidad de los gobiernos territoriales para gestionarlo, según el Banco Mundial (2007, pág. 228), el impuesto predial “fortalece las finanzas municipales y aumenta la autonomía fiscal, al tiempo que penaliza la especulación de tierras”. Sin embargo, en Colombia la desactualización del catastro<sup>104</sup>, y la débil capacidad técnica de los entes territoriales y locales de administrar el impuesto, han imposibilitado el uso de este instrumento tributario. Así mismo, la dependencia de los Gobiernos locales respecto a los recursos del nivel central, y en especial a las transferencias por regalías, han desestimulado el cobro de impuestos como el predial y el ICA<sup>105</sup> (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 24).

El impuesto predial y en general la tributación sobre la tierra tienen el potencial de incentivar el buen uso del suelo y dinamizar el mercado de tierras (UPRA; IEU-UN, 2014; Garay L. J., 2013; FAO; UPRA, 2016). De acuerdo con la UPRA (2014, pág. 24), la tributación sobre la propiedad, en general, tiene el potencial de (1) incentivar el uso adecuado y eficiente del suelo de acuerdo con su aptitud, y (2) desincentivar la especulación como forma de captación de la renta absoluta, lo cual afecta el uso eficiente, y el acceso equitativo a la tierra. El buen diseño del impuesto es importante para lograr su efectividad, y así motivar el aumento de la oferta de tierra, reducir su precio, mejorar la productividad (Machado 2009, p.83, citado en UPRA (2014, pág. 24)). Igualmente, el impuesto bien diseñado tiene el potencial de fomentar la inversión productiva, para lo cual su aplicación debe ser diferenciada según el tamaño de la propiedad y la capacidad de pago.

La tributación sobre la tierra permite por tanto desmotivar las tendencias a la captación especulativa de la renta absoluta por el uso improductivo, pero también permite transferir al Estado recursos provenientes de la renta diferencial tipo 1, pues éste no desestimula la producción ni afecta los precios de los productos<sup>106</sup>. De hecho, este tipo de renta está determinado por la fertilidad del suelo, que tiene que ver más con la localización y las características biofísicas que con los procesos productivos (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 51), razón por la cual debería ser apropiada por el Estado. De igual forma, dado que el suelo es un recurso natural agotable, el impuesto a la tierra permite no sólo tener un impacto distributivo sino también regular el ritmo de su explotación. Esto en la medida en que “cuando el rendimiento de la explotación es bajo, los recursos naturales se explotan a un ritmo menor que cuando la tasa de rendimiento es alta” (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 25).

104 Según el PNUD (2011), la desactualización del catastro tiene varias posibles explicaciones, entre las cuales se resaltan: la falta de comprensión del potencial del catastro como instrumento estratégico y de información para el desarrollo; la falta de recursos presupuestales e institucionales de los municipios para su actualización, la incapacidad técnica para el cobro efectivo del mismo; la falta de cultura tributaria tanto institucional, como de los propietarios de tierras rurales y su falta de interés en la actualización de avalúos; la influencia y privilegios de ciertos grupos de interés que no se interesan en el fortalecimiento del impuesto.

105 Para la UPRA (2014, pág. 24) los impuestos sobre la tierra y la propiedad rural son una fuente de recursos sostenible, especialmente en comparación con las regalías. A mediano y largo plazo, se reflejan en la valorización de la propiedad rural y urbana, gracias a las inversiones públicas que su captación permite.

106 Los precios de los productos agropecuarios son fijados por la productividad de la tierra menos fértil, por lo que el propietario o productor de las tierras más fértiles no ven afectados los precios de sus productos por un impuesto a su propiedad (UPRA; IEU-UN, 2014, pág. 24).

## 6.5.2 Incentivar alianzas equilibradas para la coexistencia

La posibilidad de desarrollar modelos agrarios inclusivos pasa por el diálogo entre los distintos modelos de producción agropecuaria y de desarrollo rural territorial, de forma a generar espacios de coexistencia sobre la base de la reciprocidad y la equidad, que lleven al fortalecimiento de capacidades mutuas. El objetivo debe ser la mejora de las condiciones de vida en el campo, el derecho a la alimentación, el funcionamiento adecuado del mercado de tierras. Las inversiones en tierras y en la producción agrícola pueden aportar a la mejora en los medios de vida locales, motivando el acceso a tecnología, la agregación de valor y el acceso a mercados, financiación y comercialización, asistencia técnica, transporte, almacenamiento. Por su parte, la agricultura familiar y la agricultura a pequeña escala pueden aportar sus conocimientos acumulados sobre las realidades territoriales, los suelos y los ecosistemas. De las potenciales alianzas pueden surgir iniciativas de generación de empleo de calidad<sup>107</sup> y medios de vida, intercambios de conocimientos, mejoras productivas, posibilidades de mejoras de ingresos, y propuestas de mejoras de infraestructura adaptada a las necesidades territoriales. Las alianzas equilibradas pueden generar círculos virtuosos de intercambio de conocimientos y saberes (FAO, 2013, pág. 336).

La promoción de este tipo de alianzas con base en la equidad y la reciprocidad requiere de un enfoque de desarrollo rural integral. En ese sentido, Ocampo (2014, pág. 20) formula cinco ejes que deberían guiar la realización de un desarrollo integral con enfoque territorial. Estos ejes pueden servir de base para la búsqueda de un equilibrio en las relaciones entre los sistemas productivos a grande, mediana y pequeña escala: (1) cierre de la brechas sociales y productivas a partir de la provisión de bienes públicos con un enfoque de derechos; (2) estrategias de inclusión productiva que reduzca las asimetrías y mejoren los ingresos de los pequeños productores; (3) promoción de la competitividad agropecuaria a partir de bienes públicos, adecuación de tierras, protección de derechos, información adecuada y políticas macroeconómicas; (4) enfoque de desarrollo sostenible<sup>108</sup>; (5) reforma institucional tanto en el nivel público como en el fortalecimiento de la sociedad civil y de la participación. Estos ejes son plenamente compatibles con los principios de las DVGT, ya que se asocian al enfoque distributivo y de protección de derechos de tenencia, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad socio-ambiental.

El enfoque de sostenibilidad ofrece un marco para la construcción de modelos de desarrollo rural equilibrados, que integren la diversidad en los territorios y la coexistencia de los modelos de desarrollo agropecuario y sistemas de producción, partiendo del reconocimiento de que la tierra es un

107 Se puede considerar un empleo de calidad cuando respeta los derechos laborales de la OIT, y provee de salarios adecuados para garantizar el bienestar social de acuerdo a las condiciones locales (FAO, 2013).

108 La sostenibilidad ambiental incluye diversos aspectos relacionados con la gestión del agua, el uso adecuado del suelo, la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático (Ocampo, 2014, p.37).

recurso limitado, escaso e irreproducible (FAO; UPRA, 2016). Al respecto, las DVG (FAO; CFS, 2012, pág. 32) afirman que el desarrollo territorial requiere de incentivos a “la ordenación sostenible diversificada de la tierra, las pesquerías y los bosques, incluyendo los enfoques agroecológicos y de la intensificación sostenible, y la necesidad de afrontar los desafíos del cambio climático y la seguridad alimentaria”. Para Ocampo (2014, pág. 37), la sostenibilidad se logra con la articulación institucional, en particular entre la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo, así como de esfuerzos de investigación que den luces sobre las estrategias de armonización del aprovechamiento productivo y la conservación de los ecosistemas.

# 7. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS

Con base en el marco general y el diagnóstico presentados, en este Capítulo se describe la propuesta metodológica para el análisis de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia a la luz de la DVG.T.

Como se verá a continuación, los abordajes metodológicos convergen en un enfoque escalar que busca identificar los fenómenos y estimar sus impactos y manifestaciones en distintas escalas y contextos geográficos y socioculturales. Esto con miras a facilitar la elaboración de políticas públicas diferenciadas según las realidades territoriales. En seguida, se presentan los lineamientos para la construcción de indicadores según un enfoque de riesgos y costos de oportunidad asociados a los fenómenos, los cuales pueden estimarse igualmente a distintas escalas. Finalmente, se describen las propuestas metodológicas para el estudio de los aspectos jurídico-catastrales, que permiten ahondar en la escala local, tomando como unidad de análisis los predios. En este documento, la escala local se ejemplifica con dos estudios de caso en los municipios de Montería y Puerto Gaitán, focalizados a partir de la revisión de información registral y catastral como se describe más adelante<sup>109</sup>, con el objetivo de evaluar una serie de hipótesis sobre los fenómenos planteadas previamente a las salidas de campo. En estos municipios, se realizaron también entrevistas semi-estructuradas que permitieron profundizar en temáticas ligadas a la concentración y extranjerización de tierras, identificar problemáticas y propuestas desde la perspectiva de múltiples actores a nivel regional y local<sup>110</sup>.

109 Para la selección de estos municipios, además de un proceso de focalización, se consideró la disponibilidad de información y la pertinencia en términos comparativos, como se describe en el Capítulo 5.

110 La participación y consulta en procesos de toma de decisiones es un principio básico de aplicación de las DVG.T (FAO: CFS, 2012, pág. 5). Por esta razón, esta construcción metodológica incluyó la identificación de temáticas emergentes de las entrevistas con distintos actores (institucionales, académicos, gremios y empresarios, ONG y sociedad civil) que a su vez nutrieron el desarrollo de indicadores y recomendaciones que se presentan en este documento.

En los capítulos siguientes se presentan los resultados de la implementación inicial de la metodología.

La propuesta metodológica busca aportar a la conceptualización y categorización de la concentración y extranjerización de tierras en Colombia, incluyendo de manera transversal aspectos socioeconómicos, jurídicos y ambientales. A su vez, se busca dar lineamientos para la aplicación de las DVGT en Colombia en sus ejes centrales que, para este documento, se definen como la distribución (incluyendo la protección de derechos de tenencia), la seguridad alimentaria y la sostenibilidad social-ambiental, Gráfico 36.

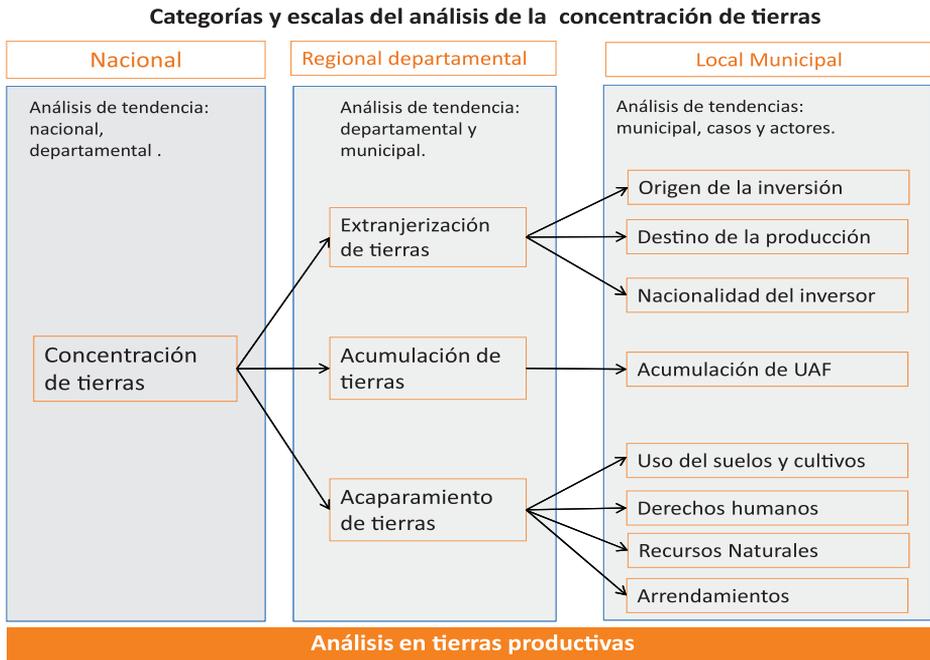
Los fenómenos aquí estudiados responden a relaciones de tipo sistémico, por lo que no conviene analizarlos de manera aislada, sino que requieren de una mirada integral. La metodología se fundamenta por tanto en un enfoque interdisciplinario y multidimensional. Los planteamientos conceptuales del Capítulo 4 son una propuesta inicial para la implementación de las DVGT, que no debe considerarse como definitiva o rígida, pues las definiciones deben ser objeto de desarrollos continuos producto del estudio de los fenómenos de manera articulada entre actores institucionales, académicos y sociales.

Gráfico 36. Ejemplos del enfoque metodológico de riesgos asociados a los fenómenos, con base en los ejes temáticos de las DVGT.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 37. Ejemplo de análisis por escalas en función de manifestaciones de los fenómenos interrelacionados.



Fuente: elaboración propia.

## 7.1 ENFOQUE ESCALAR

El análisis escalar busca identificar cómo se manifiesta la concentración y los fenómenos asociados según las distintas realidades territoriales representadas en las unidades de análisis. Esto permite generar información para diseñar marcos regulatorios e institucionales adaptados, y promover la coordinación del trabajo a distintas escalas<sup>111</sup>. Por ejemplo, el nivel de concentración y de riesgo de acaparamiento de un municipio se percibe de manera diferente según la escala de referencia utilizada, bien sea nacional, regional o local. El Gráfico 37 presenta algunas categorías de análisis que permitirían entender las interrelaciones entre fenómenos, sujeto a la disponibilidad de variables. La precisión del análisis a nivel local permite caracterizar mejor las especificidades de los fenómenos por escalas<sup>112</sup>. Esto es especialmente relevante para promover la articulación del trabajo para el acceso y distribución de la tierra a los distintos niveles territoriales y al nivel nacional (FAO; UPRA, 2016).

111 La mirada escalar permite alinearse con las recomendaciones de las DVGT en el sentido de implementar y monitorear marcos diferenciados en colaboración estrecha con los actores institucionales y sociales a nivel local, nacional y regional (FAO; CFS, 2012, pág. 39).

112 Al analizar los fenómenos en el ámbito regional, se tiene en cuenta un contexto pertinente para situar la concentración en el marco de referencia de las regiones naturales del país. De acuerdo con el mapa actual de mercado de tierras en Colombia, las principales regiones para evaluar las condiciones de las tierras productivas rurales son Caribe, Andina y Orinoquía, por esta razón se focalizarán los análisis en estas regiones.

El análisis escalar permite precisar las diferencias en los datos, especialmente cuándo éstos son muy homogéneos en una escala. Así, la escala nacional caracteriza a los departamentos en función de las tendencias departamentales nacionales. La escala regional analiza los municipios en función, no solo de las tendencias nacionales, sino de las tendencias municipales y regionales. La escala local caracteriza los predios en referencia municipal, incluyendo un análisis demarcado por un muestreo predial. De esta manera se tiene en cuenta una serie de variables para caracterizar los fenómenos y riesgos asociados, destacando que la resolución del análisis – producto de la cantidad y el detalle de las variables analizadas – aumenta a medida que disminuye la escala.

A continuación, se describen, a manera de ejemplo, algunos propósitos de los énfasis por escala según los aspectos de la concentración que pueden ayudar a explicar:

### **Escala Nacional (tendencias departamentales del riesgo y de la concentración)**

En la escala nacional se pueden identificar las tendencias generales de la concentración de las tierras rurales productivas tomando como unidad de análisis los departamentos. A partir de ahí se definen tipologías, por ejemplo:

- Clasificar los departamentos en función de su nivel de riesgo asociado a los fenómenos según los ejes de las DVGT.
- Definir cuáles departamentos presentan alta, media y baja concentración de tierras.
- Establecer un contexto nacional del riesgo ligado a la concentración.

### **Escala regional departamental (tendencias municipales del riesgo y de la concentración)**

En esta escala se pueden clasificar los riesgos asociados a los fenómenos considerando las regiones naturales de Colombia como el marco de referencia que permite asociar municipios y departamentos con características geográficas similares. La unidad de análisis básica a esta escala es el municipio, lo que lleva a redefinir variables y rangos de observación y clasificación.

Con este análisis se podrían identificar tipologías en función de:

- Clasificación de municipios según sus niveles de riesgo de acuerdo a los ejes de las DVGT.
- Cuáles municipios presentan alta, media y baja concentración en cada región.
- Qué caracteriza a ciertos municipios escogidos en referencia al resto de municipios de su departamento y región.

# Escala local municipal (tendencias prediales del riesgo y de la concentración)

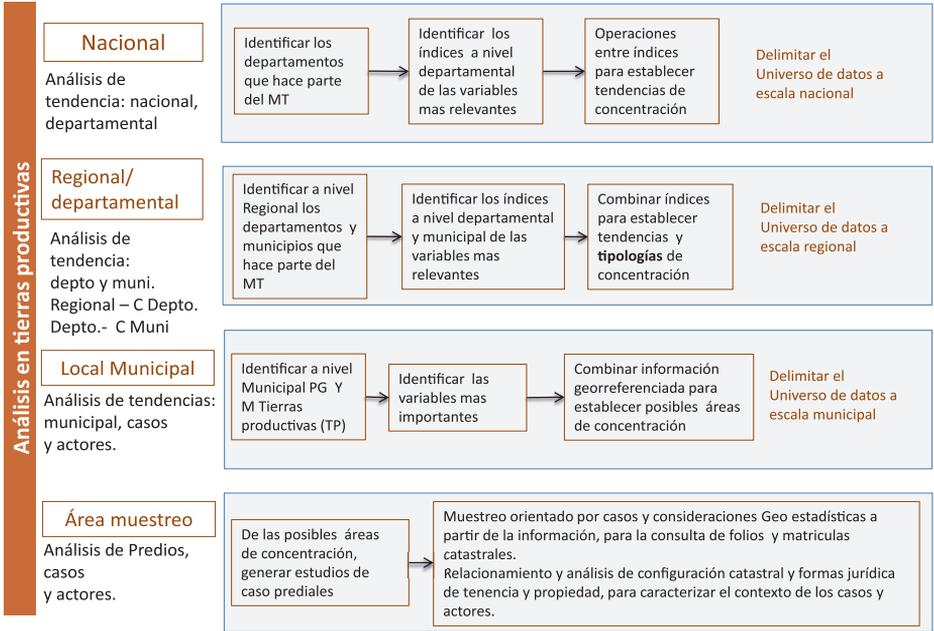
En esta escala el marco de referencia son los municipios y la unidad de análisis es el predio. Esto permite identificar las tipologías jurídicas, registrales y catastrales por medio de casos concretos.

Las tipologías a esta escala pueden reflejar, por ejemplo:

- Áreas rurales dentro del municipio con tendencia a la concentración.
- Casos prediales sobresalientes que permitan profundizar en el análisis jurídico-catastral.

Adicionalmente, con las tipologías resultantes se pueden construir geoprocesos para identificar y cartografiar dinámicas particulares en la escala de análisis. Para esto, se requiere desarrollar métodos de focalización geográfica para determinar los casos más llamativos por su comportamiento según las variables que se elijan. El Gráfico 38 muestra un ejemplo de ruta de análisis por escalas desde lo nacional a lo local, donde los estudios de caso permiten complementar y entender las expresiones de los fenómenos identificados en las tendencias regionales y nacionales. En la escala local se identifican desde lo jurídico los vínculos entre configuraciones catastrales y de registro, que permiten focalizar la escala predial para definir tipologías y tendencias a partir de una muestra.

Gráfico 38. Ejemplo de escalas de análisis y procedimientos.



Fuente: elaboración propia.

## Escala local predial

La identificación de casos prediales dentro de las áreas identificadas en la escala local, permite elaborar un análisis detallado de las tipologías jurídicas, registrales y catastrales de la concentración de la tierra. Se puede complementar el análisis asociando categorías de análisis económicas y ambientales según la disponibilidad de información, Gráfico 39.

Gráfico 39. Ejemplo de tipologías jurídicas de vínculos catastrales y registrales asociadas a categorías económicas y ambientales.

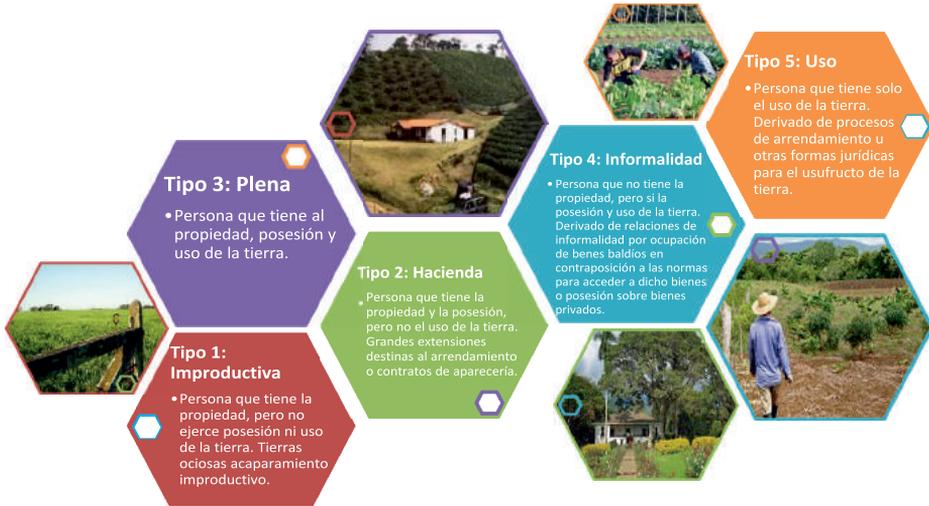
		Jurídico			Económico, político, ambiental			
Tipologías /Criterios jurídico-económicos								
Caso y sujetos	Tipo 1	●						
		●	●					
	Tipo 3	●	●	●				
			●	●				
	Tipo 5			●				

Fuente: elaboración propia.

En esta ruta metodológica es pertinente considerar tipologías y clasificaciones a partir de: i) los procesos socioeconómicos de la concentración y las transformaciones ambientales por uso de las tierras por distintos sectores productivos; ii) aspectos catastrales de municipios según variables municipales y prediales; iii) aspectos jurídicos según actores y casos de concentración vinculados a predios y registros notariales.

El Gráfico 40 describe las tipologías prediales cuyo análisis se presenta en el Capítulo 8. Éste se realiza a partir de un muestreo predial, consideraciones de casos registrados en fuentes de información secundaria y el análisis cartográfico de los estudios de caso (Montería y Puerto Gaitán), así como la consulta de folios y matriculas catastrales. Se realiza un relacionamiento de configuración catastral y formas jurídicas de tenencia y propiedad, para caracterizar esta escala.

Gráfico 40. Tipologías jurídicas, registrales y catastrales.



Fuente: elaboración propia.

## 7.2 CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE RIESGO

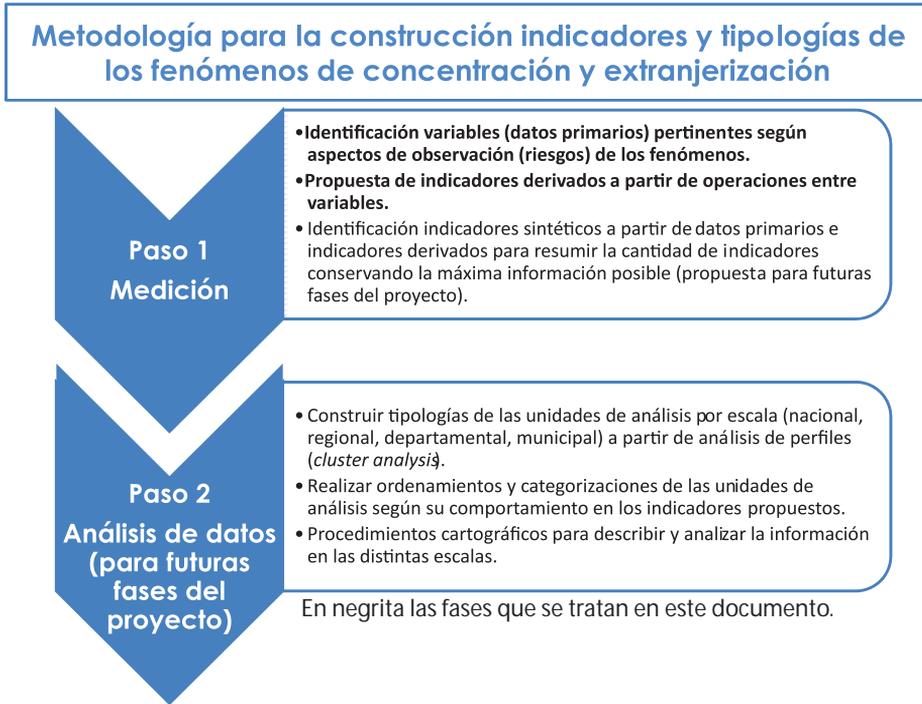
Tal como se señaló en el marco teórico, el análisis escalar y multidimensional de la concentración y extranjerización de tierras en Colombia requiere de enfoques que permitan el manejo y producción de información orientada a la elaboración de políticas públicas para la implementación de la DVGT.

Esta propuesta de construcción de indicadores se basa en la necesidad de que los Estados puedan minimizar los riesgos asociados a las inversiones en tierras y a los fenómenos de concentración y extranjerización. Los indicadores están orientados por las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia que abogan por políticas y acciones que impidan los efectos no deseables y fomenten los deseables de las transacciones. Las DVGT promueven que los Estados protejan “los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia” (FAO & CFS, 2012, p.21). Se propone que los indicadores para el seguimiento y evaluación de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras se construyan a partir de los siguientes aspectos metodológicos.

En este documento se abordará la construcción de indicadores únicamente hasta la segunda etapa de la fase de medición que se describe a continuación en el Gráfico 41, dejando planteados los lineamientos para la generación de indicadores sintéticos y la fase de análisis de datos. Se espera que estas fases puedan consolidarse en futuros estudios.

Los resultados iniciales corresponden a la propuesta de formulación de indicadores de riesgo multidimensional, basado en variables identificadas en

Gráfico 41. Fases de construcción de indicadores de riesgo en el marco de la implementación de las DVGT.



Fuente: elaboración propia.

función de los componentes del riesgo (vulnerabilidad y amenaza), y de los ejes centrales de implementación de las DVGT, la distribución y protección de derechos, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad socioambiental. Estos indicadores se presentan en el Capítulo 9, de seguimiento y evaluación.

## 7.2.1 Medición

La fase de medición consiste en la selección de variables pertinentes para la construcción de indicadores. Ésta se realiza con base en el marco teórico elaborado en este documento, y usando como insumos la revisión de información primaria y secundaria, incluyendo las entrevistas realizadas en los estudios de caso que permiten confirmar hipótesis e informaciones en el terreno (OCDE; CE, 2008)<sup>113</sup>. Aquí se presenta de manera sintética la metodología, entendiendo que su desarrollo requiere de consideraciones y precisiones técnicas cuyo detalle no es objeto de este documento.

113 Esta propuesta metodológica se basa en los lineamientos de construcción de indicadores propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea (CE) (OCDE; CE, 2008), entendiendo que ésta no es una camisa de fuerza y puede adaptarse de manera flexible según la disponibilidad de información, su calidad y pertinencia.

La calidad y precisión en los indicadores que se construyen depende en gran medida de la disponibilidad de datos primarios, que son las variables que permiten acercarse a la comprensión de los fenómenos estudiados. Esto también alerta sobre la necesidad de desarrollos continuos en la colección de datos primarios y en la construcción de indicadores a futuro (OCDE; CE, 2008, pág. 23). Así, las fases dentro de la etapa de medición consisten en:

- I. Identificación de datos primarios, describiendo sus características, su disponibilidad, su fiabilidad y sus fuentes de información y acceso (metadatos). Se organizan las variables según permitan identificar aspectos socioeconómicos, ambientales y jurídicos asociados a los fenómenos de estudio y a los ejes principales de las DVGT (Distribución y protección, Seguridad Alimentaria y Sostenibilidad).
- II. A partir de diversas operaciones entre los datos primarios se proponen indicadores derivados. Éstos buscan destacar manifestaciones de riesgos (vulnerabilidades y amenazas) en los territorios a distintas escalas, a partir de la agrupación de indicadores derivados y datos primarios a manera de lineamientos para sintetizar la información.
- III. La síntesis de información se realiza a partir de la identificación de indicadores sintéticos, producto de la combinación de datos primarios y derivados. Con ellos se busca resumir la multiplicidad de indicadores conservando la máxima información posible (OCDE; CE, 2008, págs. 23-25). En esta etapa es fundamental que el investigador defina la suficiencia y pertinencia de las variables e indicadores utilizados para la identificación de los fenómenos. Esto se puede realizar a partir de enfoques analíticos estadísticos, tales como los Componentes Principales o el Análisis de Factores, determinando si es necesaria una revisión de los datos primarios o indicadores derivados propuestos.

Este documento desarrolla en el Capítulo 9 las fases I y II de la etapa de medición, a manera de lineamientos para la realización del análisis de datos.

## 7.2.2 Análisis de datos

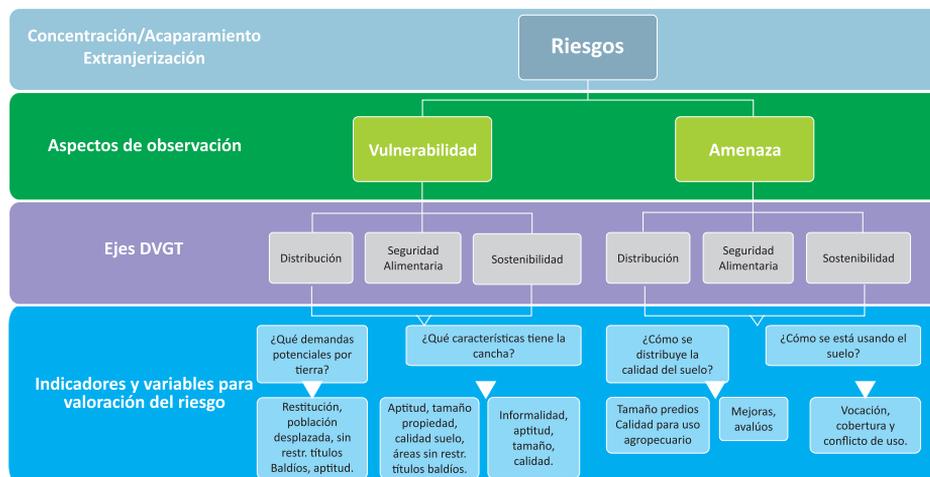
La etapa de análisis de datos, como parte del análisis multivariado, permite consolidar los indicadores y confirmar su calidad (OCDE; CE, 2008, págs. 25-26). A manera de síntesis, se propone:

- I. Construir tipologías de las unidades de análisis según la escala. Para esto, se realiza un análisis de perfiles mediante métodos multivariados estadísticos (por ejemplo, análisis de Clúster).
- II. Se propone realizar ordenamientos y categorizaciones de las unidades de análisis en función de su comportamiento en los diferentes indicadores. Estos ordenamientos son la base para determinar el grado de riesgo de las unidades de análisis (escalas), en los ejes de Distribución y protección de derechos, Seguridad Alimentaria y Sostenibilidad (DVGT).

III. Se propone aplicar procedimientos cartográficos para describir y analizar la información de manera escalár. Estos procedimientos permiten afinar la descripción de los fenómenos y la clasificación de riesgo de las unidades de análisis, y visualizar la información de manera cartográfica lo que permite observar las tendencias escalares. Esto constituye también una herramienta importante para focalizar estudios de caso a futuro.

El análisis a partir de indicadores de amenaza y de vulnerabilidad permite identificar situaciones de riesgo de ocurrencia de los fenómenos en un territorio dado, Gráfico 42. A partir de estos indicadores se pueden evaluar las necesidades y prioridades para la implementación de las DVGT en Colombia, y elaborar políticas diferenciadas en función de las realidades territoriales.

Gráfico 42. Síntesis enfoque de riesgos, identificación de variables con base en las DVGT para la construcción de tipologías de las unidades de análisis.



Fuente: elaboración propia, según datos proporcionados por la UPRA.

A continuación se presentan los elementos clave para el desarrollo del análisis jurídico correspondiente, principalmente a escala local y predial.

## 7.3 REVISIÓN DE ASPECTOS JURÍDICOS PARA EL ESTUDIO DE CASO

Para abordar el estudio jurídico se realiza un primer análisis a partir de la estructura catastral, y seguidamente la información registral asociada. Reconociendo las dificultades de la interrelación catastro-registro y de las debilidades de las dos fuentes de información como se ha anotado a lo largo de este estudio, esta información condensa la fuente oficial en relación con la identificación predial y los derechos de tenencia a ellas asociados a partir de la información registral. Toda vez que el alcance de este estudio

no conlleva a un análisis exhaustivo de la tradición sobre la propiedad de los predios dentro del área de estudio, se realiza una identificación de los actos registrales que se relacionan a los predios que catastralmente representan fenómenos de concentración identificando los siguientes elementos:

- Titular actual del derecho de dominio.
- Limitaciones al dominio.
- Segregaciones y /o englobes.
- Origen de la propiedad (acto de apertura de la matrícula/antecedente registral).

La identificación de estos elementos permite analizar el comportamiento de la tenencia a la luz del régimen agrario, con el objeto de identificar si los fenómenos de concentración, expresados desde el punto de vista jurídico como predios o titulares con derechos sobre extensiones mayores la UAF, se derivan en las tipologías propuestas, relativas a la concentración relacionada con el derecho de uso, con la posesión, ocupación, con el dominio pleno o la nuda propiedad.

A partir de la identificación de cada predio objeto de estudio se analiza<sup>114</sup>:

- Su antecedente registral y se determina su naturaleza jurídica.
- Cuando existe tradición suficiente de títulos, se determina las restricciones objeto del mismo conforme el marco jurídico vigente.
- De su tradición se derivan conclusiones en relación con el régimen jurídico aplicable. Ej. Si cumple con las restricciones para acumulación o para transferencia.

Una vez realizado el estudio por predio, los análisis permiten realizar un análisis de la zona que permite inferir los siguientes elementos:

- Intervención del Estado en el área objeto de estudio.
- Comportamiento en relación con las restricciones. Ej. Titulares/ englobes sobre predios objeto de restricción.
- Relación del uso y destinación sobre predios que asocian derechos registrados en beneficio de un mismo titular.

Desde la perspectiva jurídica de la extranjerización de tierras, la información anterior podría ayudar a establecer cuándo agentes internacionales han intervenido directa o indirectamente en las situaciones y fenómenos arriba mencionados, por ejemplo, mediante la obtención de licencias de explotación de recursos no renovables; el diseño y construcción de obras de infraestructura; la posible concesión de un área protegida u otras tierras

---

114 El análisis acá referido se realiza solo a partir de la información registral y desde la entrada de la asociación catastral y no pretende ser un estudio de título o que verifique la forma en la que se acredita la propiedad. Su objetivo es simplemente orientado a la comprobación de las categorías y tipologías objeto del presente estudio.

bajo la propiedad o administración del Estado; la adquisición de predios originalmente baldíos o que ya han sido formalizados; la constitución de garantías reales en razón de créditos con destino a proyectos agropecuarios u otros en la cadena de suministro y distribución; o incluso cuando la acción de agentes internacionales, por ejemplo en su actividad empresarial, ha generado impactos que afectan los derechos de la población, entre otros.

Una vez identificados los actores que han intervenido en las transformaciones y evolución en la tenencia de la tierra, aquellos podrían ser vinculados con la información que se obtenga conforme una tabla de procesos y fuentes institucionales que mapee competencias y funciones en el abordaje del objeto de estudio, logrando así un panorama de la extranjerización de tierras, esto es vinculando diferentes fuentes de información como la registral, la de acceso a créditos, subsidios y otros incentivos o la relativa al registro de inversiones extranjeras y exportaciones, entre otros.

# 8. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN

Este capítulo presenta los principales resultados derivados de la caracterización de la concentración de tierras en Colombia. En un primer apartado, se realiza un breve diagnóstico del panorama del catastro en Colombia y sus principales desafíos, con miras a formular recomendaciones para hacer frente a las principales falencias. En seguida, se identifican las tendencias de la concentración de tierras, a partir de la información disponible en términos de la desigualdad en la distribución (Índice de Gini) y tamaños prediales. En la escala nacional y regional se describen las dinámicas de la concentración según la información principalmente del IGAC. En la escala local, tal como se describió en la propuesta metodológica, se desarrolla el análisis catastral<sup>115</sup> y registral a partir de un proceso de focalización que se describe más adelante. Igualmente, se presenta una síntesis de los resultados de evaluación de hipótesis sobre la concentración y extranjerización de tierras, que fue la guía para el estudio de caso en Montería y Puerto Gaitán.

Los resultados iniciales aquí expuestos buscan ejemplificar el tipo de análisis jurídico-catastral que permite evaluar las condiciones de implementación de las DVGTT en Colombia, con miras a evidenciar las necesidades de fortalecimiento de políticas públicas en relación a la tierra y al desarrollo rural en Colombia.

En el Capítulo 9, de seguimiento y evaluación, se desarrollan las dos primeras etapas de la fase de medición de la metodología de construcción de indicadores presentada en la propuesta metodológica.

## 8.1 SOBRE LA INFORMACIÓN CATASTRAL EN COLOMBIA

En la actualidad, el catastro colombiano está compuesto por cinco entidades que administran la información, el IGAC como entidad principal y cuatro catastros descentralizados en Antioquia, Bogotá, Cali y Medellín. Mediante la Ley 14 de 1983 se determinó como responsabilidad del IGAC la formación,

---

<sup>115</sup> El análisis catastral en el presente trabajo, hace referencia principalmente al estudio de las variables tradicionalmente empleadas para medir la desigualdad en la distribución, es decir, número de predios, número de propietarios, tamaño de los predios en un área de referencia. Ya que no fue posible acceder a la información completa de los registros catastrales 1 y 2.

actualización y conservación catastral en el territorio nacional, excepto en el departamento y ciudades antes citadas, pero en todo caso, bajo sus normas técnicas, control y supervisión.

La cobertura municipal del IGAC como se relaciona en la siguiente tabla representa el 88,6% de los municipios del país.

Tabla 6. Número de municipios por entidad catastral.

ENTIDAD	MUNICIPIOS	ÁREAS NO MUNICIPALIZADAS	TOTAL UNIDADES ADMINISTRATIVAS	PORCENTAJE
IGAC	974	20	994	88,67%
Catastro Antioquia	124		124	11,06%
Medellín	1		1	0,09%
Cali	1		1	0,09%
Catastro Bogotá DC	1		1	0,09%
TOTAL	1.101	20	1.121	100%

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

De acuerdo con datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012, actualmente el 28% del área de Colombia no tiene formación catastral (principalmente en los departamentos del sur y el occidente colombiano) y 63,9% del área total nacional tiene catastros desactualizados (722 municipios). A lo anterior se suma una cartografía nacional igualmente desactualizada y que, en un 59% del territorio no tiene la escala, ni la representación apropiadas para el levantamiento catastral y demás usos de política pública.

Concretamente en la zona rural, el IGAC hace presencia en aproximadamente el 86,06% de los predios del país, mientras que el Catastro de Antioquia maneja el 12,08%. Medellín y Cali reúnen el 1,50% y Bogotá el 0,37%.

Con base en datos de IGAC y los catastros descentralizados, a enero del 2015 se tiene que el 56% de los predios rurales del país están desactualizados en información catastral como se muestra en la Tabla 7.

Algunos de los desafíos y oportunidades de mejora que se han identificado para el catastro en Colombia, Gráfico 43, están relacionados con diferentes elementos que impactan su funcionamiento en diferentes ámbitos y escalas, tanto a nivel institucional, nivel interinstitucional y de políticas, esto sumado a factores sociales como el conflicto armado, que en algunas regiones del país ha contribuido a los altos porcentajes de desactualización y procesos de formación pendientes.

Algunos de los elementos que se resaltan en las DVGT en lo relacionado con la administración de la tenencia de la tierra son: registros de los derechos de tenencia, valoración, tributación, ordenamiento reglamentado del territorio, solución de controversias sobre derechos de tenencia y asuntos

Tabla 7. Situación catastral del país a 1° de enero de 2015.

ENTIDAD	ESTADO CATASTRAL	RURAL	
		Predios	%
IGAC	Actualizado	1.411,39	40
	Desactualizado	2.039,78	57
	Por formar	96,7	3
	Total	3.547,86	100
Total nacional	Actualizado	1.717,90	42
	Desactualizado	2.317,63	56
	Por formar	96,77	2
	Total	4.132,31	100

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015.

Gráfico 43. Panorama actual del catastro en Colombia.



Fuente: elaboración propia.

transfronterizos, Gráfico 44. Estas propuestas asociadas con el panorama de un catastro con enfoque multipropósito<sup>116</sup> son el instrumento para

<sup>116</sup> Con relación en este aspecto se promulgó el CONPES 3859 de 2016: política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

controlar e impedir los efectos no deseables que puedan producirse con la presencia de fenómenos de concentración y extranjerización.

Gráfico 44. Elementos de las DVGTT con respecto a la administración de la tenencia.



Fuente: elaboración propia.

Con relación a la Valoración se ha generado como consecuencia de este panorama de dificultades e información desactualizada, que los avalúos catastrales no reflejen las condiciones económicas de los predios, y cuanto mayor es el tiempo de desactualización mayor es la diferencia entre el avalúo catastral y el comercial. Esto es consecuencia de la poca disponibilidad de información del mercado inmobiliario, y afecta directamente a las entidades territoriales en el recaudo de impuestos y en conocimiento del mercado de derechos de tenencia. Las DVGTT sugieren a este respecto que se dispongan y hagan efectivos sistemas apropiados para una valoración justa y oportuna de los derechos de tenencia, asociados con políticas que promuevan y exijan la transparencia en la valoración de los derechos de tenencia, para mejorar el funcionamiento del mercado, la garantía de los préstamos y la recaudación de impuestos.

Todas estas condiciones del catastro en Colombia dificultan ejercer de manera eficaz mecanismos de control y seguimiento a los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras. Esto debido a que no existe la capacidad institucional de percibir ni de controlar las dinámicas relacionadas con el mercado de derechos de tenencia actual en el país, así como tampoco permite hacer seguimiento al uso adecuado de la tierra y evitar fenómenos de especulación inmobiliaria, sobreutilización y subutilización del suelo.

De acuerdo con lo anterior, y considerando que los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras pueden presentarse por medios diferentes al derecho real de dominio, como por ejemplo arriendos o fiducias, por acumulación de baldíos, por acaparamiento y control no solo territorial sino de cadenas productivas, el catastro actual no tiene la capacidad de abordar estas problemáticas. Por lo tanto, es necesario que el catastro multipropósito, que se proyecta como solución, sea dotado de herramientas que permitan su articulación con entidades como la Cámara de Comercio, el Banco de la República, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad de Restitución de Tierras, entre otras. Esta articulación debe permitir un mejor control tanto de los derechos de tenencia como del uso del suelo y sus recursos asociados. Las DVGTT orientan el abordaje de los registros de los derechos de tenencia en el catastro desde un enfoque multipropósito, en el que se resalta que los sistemas de registro y catastro deben estar orientados a garantizar los derechos y deberes de la tenencia de la tierra, en un contexto de transparencia y compatibilidad con otras fuentes de información para el ordenamiento territorial. Así mismo, deben facilitar el acceso de toda la comunidad a procesos de registro, por medio de mecanismos simplificados y una tecnología adecuada a las condiciones.

Todas estas dificultades generan una cadena de efectos no deseables que favorecen la apropiación indebida de tierras, por ejemplo, el catastro desactualizado genera una brecha entre el avalúo catastral y el comercial. Considerando que el valor del avalúo catastral es el menor valor permitido legalmente en la escritura, entonces las escrituras se generan con valores muy por debajo de las transacciones reales a fin de lograr la menor tributación asociada. Estas malas prácticas, que suelen ser más frecuentes en zonas rurales, tienen efectos en el recaudo, en el conocimiento del mercado de derechos de tenencia y afecta directamente la confiabilidad de los datos asociados a las transacciones. Por lo tanto, a futuro, lo deseable en temas de tributación sería fomentar los comportamientos social, económica y ambientalmente deseables, tales como el registro de las transacciones o la declaración de su valor comercial (FAO; CFS, 2012, pág. 31).

En lo relacionado con la ordenación reglamentada del territorio, el catastro es una herramienta clave, que debe estar integrada de manera más explícita con las transformaciones institucionales que se están generando en la estructura del Estado, particularmente en la realidad rural del país. En particular, la creación de instituciones como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio, representan oportunidades actuales de mejorar las condiciones. La integración de todas estas instituciones con un catastro multipropósito debería propender por una ordenación reglamentada del territorio, así como supervisar y hacer cumplir los correspondientes planes. Éstos deberían comprender un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios, así como la coordinación entre los planes nacionales, regionales y locales, y la participación de la comunidad en su elaboración con un enfoque de género (FAO; CFS, 2012, pág. 27).

## 8.2 TENDENCIAS REGIONALES DE LA CONCENTRACIÓN DE TIERRAS

### 8.2.1 Tendencias regionales de la concentración a partir del Índice de Gini

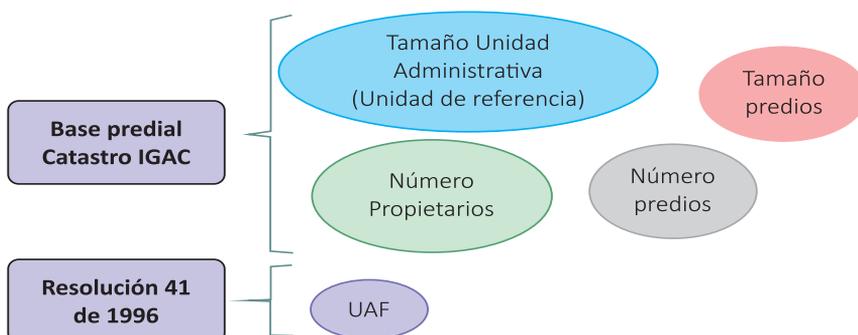
Según el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012), se calcularon los siguientes indicadores relacionados con la concentración de tierras a partir del Índice de Gini de desigualdad:

- **Índice de Gini de tierras:** se calcula a partir del tamaño de los predios contenido en el registro catastral.
- **Índice de Gini de propietarios:** se calcula a partir de los propietarios identificados por predio, sumando el número de predios y el tamaño de estos por propietario.
- **Índice de Gini de calidad:** hace referencia a la capacidad productiva de la tierra con base en las UAF- Unidades Agrícolas Familiares y se estima a partir del número de UAF por cada predio y también se calcula para propietarios (Para los cálculos del Gini en el Atlas de distribución se tomó como valor de referencia la UAF promedio municipal).

Como se puede percibir de las definiciones anteriores, los análisis realizados para identificar la concentración de tierras tienen como elementos principales el número de propietarios, número de predios, tamaño de los predios, tamaño de la unidad de referencia (Unidad administrativa de referencia, Ej. Departamento, municipio) y la con la UAF Unidad Agrícola Familiar, a partir de sus zonas relativamente homogéneas-ZRH, establecidas en la resolución 41 de 1996, Gráfico 45.

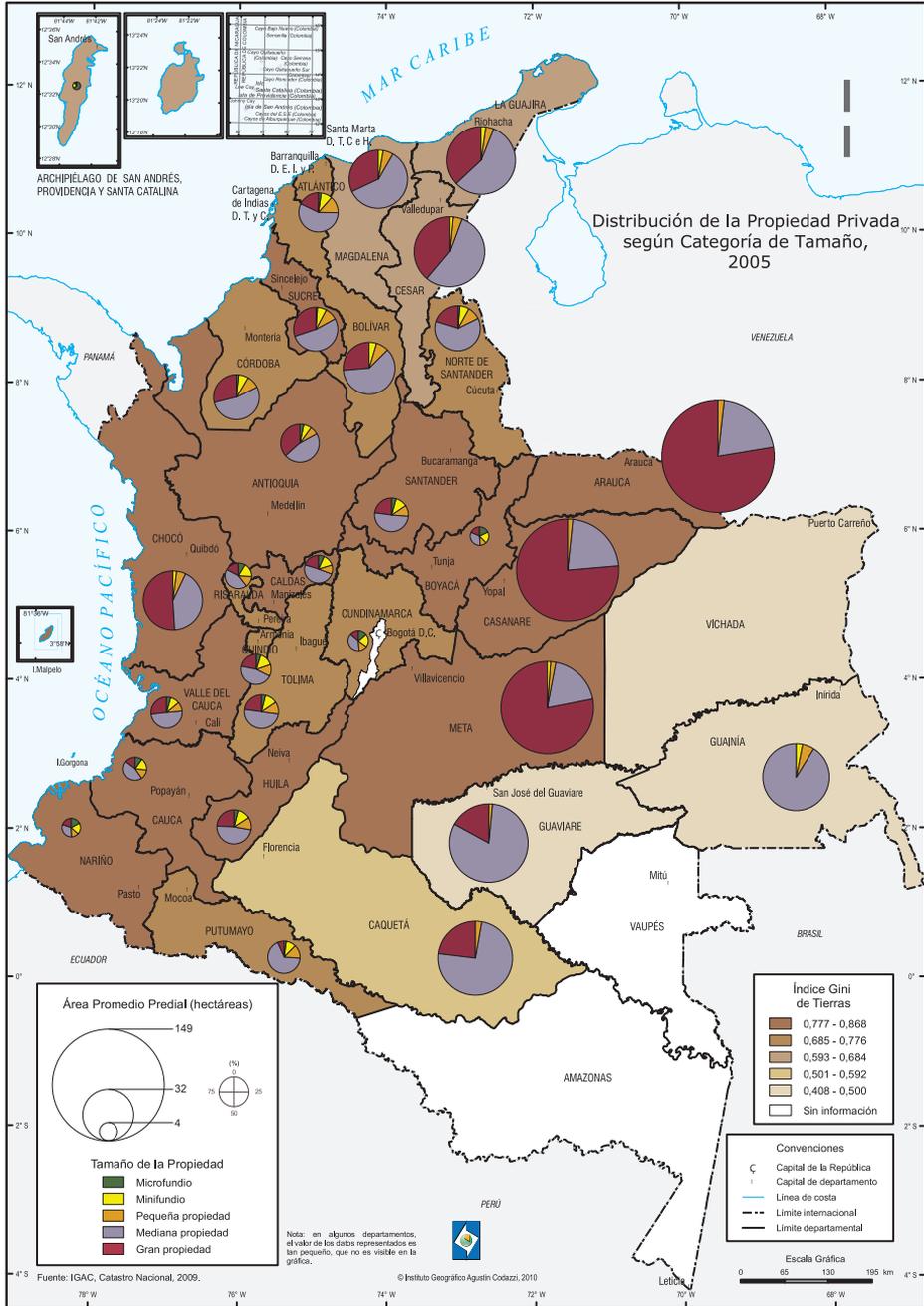
Uno de los productos calculados correspondiente al índice Gini de tierras, como se muestra en el Gráfico 46, donde los valores cercanos a uno (1) indican un alto grado de desigualdad y los valores cercanos a cero (0) una

Gráfico 45. Variables empleadas por el IGAC para el cálculo de la concentración de tierras.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 46. Distribución de la propiedad privada según categoría de tamaño, 2009 (Gini de tierras).



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

distribución más igualitaria. Se observa que los valores más altos del índice están localizados en los departamentos del litoral Pacífico, la región Andina y algunos departamentos de la Orinoquia. Es necesario considerar que este

mapa no filtra los predios con títulos de resguardo ni territorios colectivos de comunidades negras, lo cual puede generar distorsiones en la interpretación.

También es importante resaltar que el tamaño de los círculos hace referencia a los predios de mayor tamaño a nivel nacional por departamento. Estos tamaños fueron definidos por el IGAC a partir de los rangos establecidos en la Tabla 8, por lo tanto, la región de la Orinoquia en los departamentos de Meta, Casanare y Arauca presentan los predios con mayor extensión del país. Esto, como primera consideración, permite inferir alguna tendencia a la concentración de tierras.

Tabla 8. Rango de tamaño de propiedad inmueble.

TAMAÑO	RANGO DE TAMAÑOS
Microfundio	Predios menores a 3 hectáreas.
Minifundio	Predios entre 3 y 10 hectáreas.
Pequeña	Predios entre 10 y 20 hectáreas.
Mediana	Predios entre 20 y 200 hectáreas.
Grande	Predios mayores a 200 hectáreas

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

En los Gráficos 47 y 48 (páginas siguientes) se presentan los mapas de los diferentes cálculos del Índice de Gini a 2009, de tierras, de propietarios y de calidad en sus variaciones calidad-tierras y calidad-propietarios. Los mapas del Gráfico 48 relacionan la UAF como referencia para identificar la desigualdad, lo cual resulta ser más representativo que los primeros mapas del Gráfico 47, ya que involucra la calidad y productividad de los suelos, además de las características socioeconómicas relacionadas con las zonas relativamente homogéneas definidas por la UAF.

Las regiones que presentan mayor desigualdad en la distribución, de acuerdo con los mapas de Índice Gini Calidad Tierras, Índice de Gini Propietarios-Calidad 2009, son predominantemente la Orinoquia, la región Andina y el litoral Pacífico.

## 8.2.2 Tendencias regionales de la concentración por tamaño predial

Los mapas de tamaño de los predios a nivel nacional, que se presentan el Gráfico 49 (páginas siguientes), permiten sugerir de manera general que las dimensiones de los predios en determinadas regiones están asociadas a características geográficas. Por lo tanto, es posible identificar por regiones naturales la predominancia de algunos de estos rangos, haciendo claridad que el análisis está orientado a identificar la concentración de tierras productivas con información catastral, por lo tanto, no se contemplan las regiones de Amazonía ni Pacífico, debido al gran número de municipios que

no tienen formación catastral, y tampoco se analizan debido al alto número de predios pertenecientes a comunidades étnicas.

La **región de la Orinoquia** compuesta por los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada, sin lugar a dudas, tiene el mayor número de predios con las extensiones más grandes del país. En esta región, los predios son mayores a 50 ha, más que todo hacia el piedemonte llanero. El tamaño aumenta considerablemente a medida que se definen las llanuras de los ríos Meta, Orinoco y Guaviare, donde los predios alcanzan áreas mayores a 10.000 ha.

En la **región Andina** las características geográficas están definidas por la presencia de las tres cordilleras, occidental, central y oriental, que dan lugar a numerosos valles, cañones, mesetas y un sistema fluvial compuesto principalmente por los ríos Cauca y Magdalena. Estas particularidades generan diferentes variaciones en los tamaños de los predios, que predominantemente entre menores a 5 ha y 1.000 ha. Los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Cauca y Nariño tienen el mayor número de predios con áreas menores a 3 ha, no solo de la región andina sino de todo el país, lo cual indica algún tipo de fraccionamiento de la propiedad rural en estos departamentos.

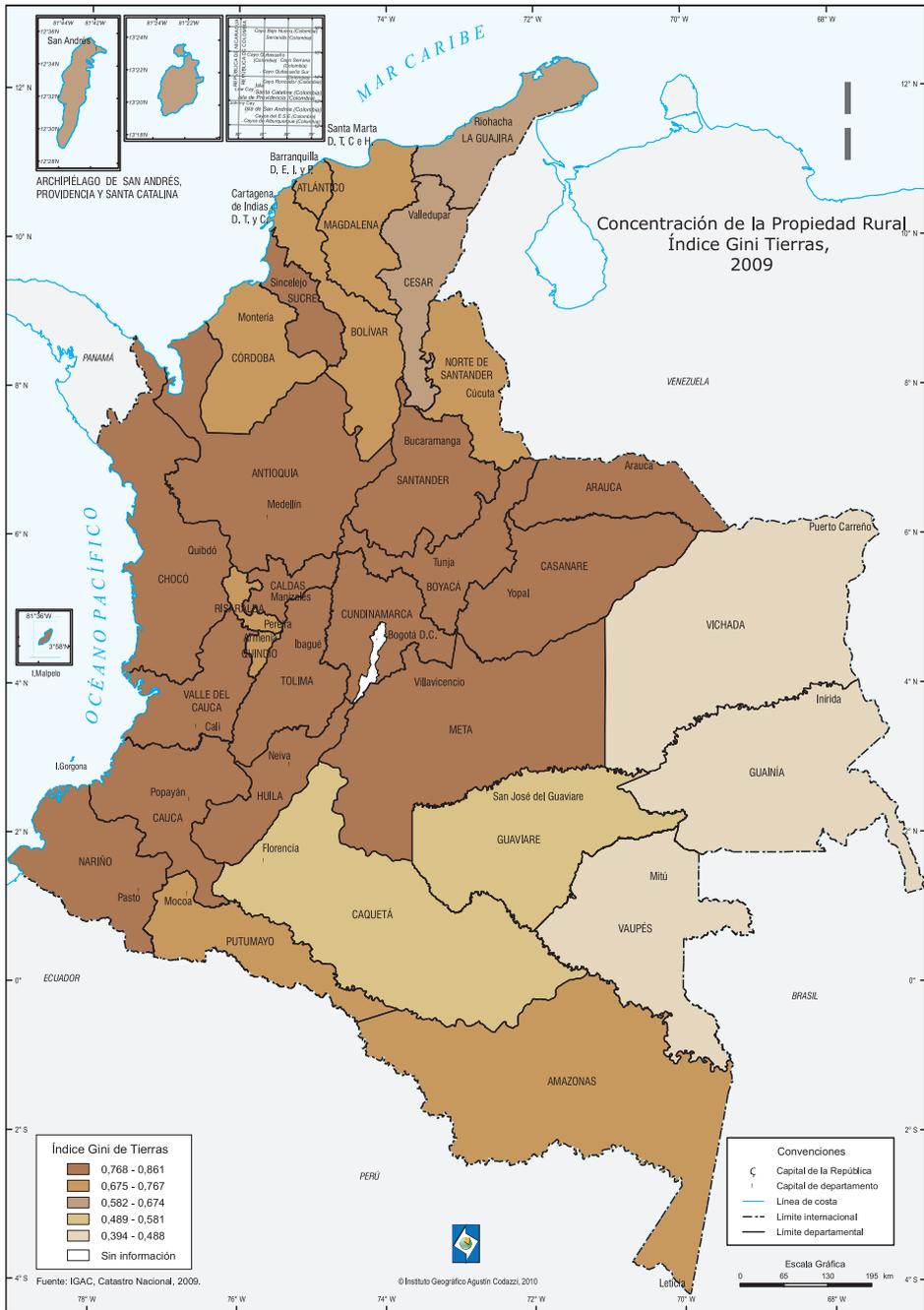
La **región Caribe** está compuesta por una gran llanura denominada costa Caribe, que colinda al norte con la sierra nevada de Santa Marta y luego da paso a la península de la Guajira. Estas dos últimas áreas corresponden en gran parte a territorios indígenas. En esta región se presentan mayoritariamente predios con tamaños entre 20 ha y 1.000 ha, con algunas regiones como los valles del río Sinú, alto San Jorge y sabanas del Caribe, en los departamentos de Córdoba y Sucre, donde el tamaño de los predios puede variar entre 1 y 20 ha.

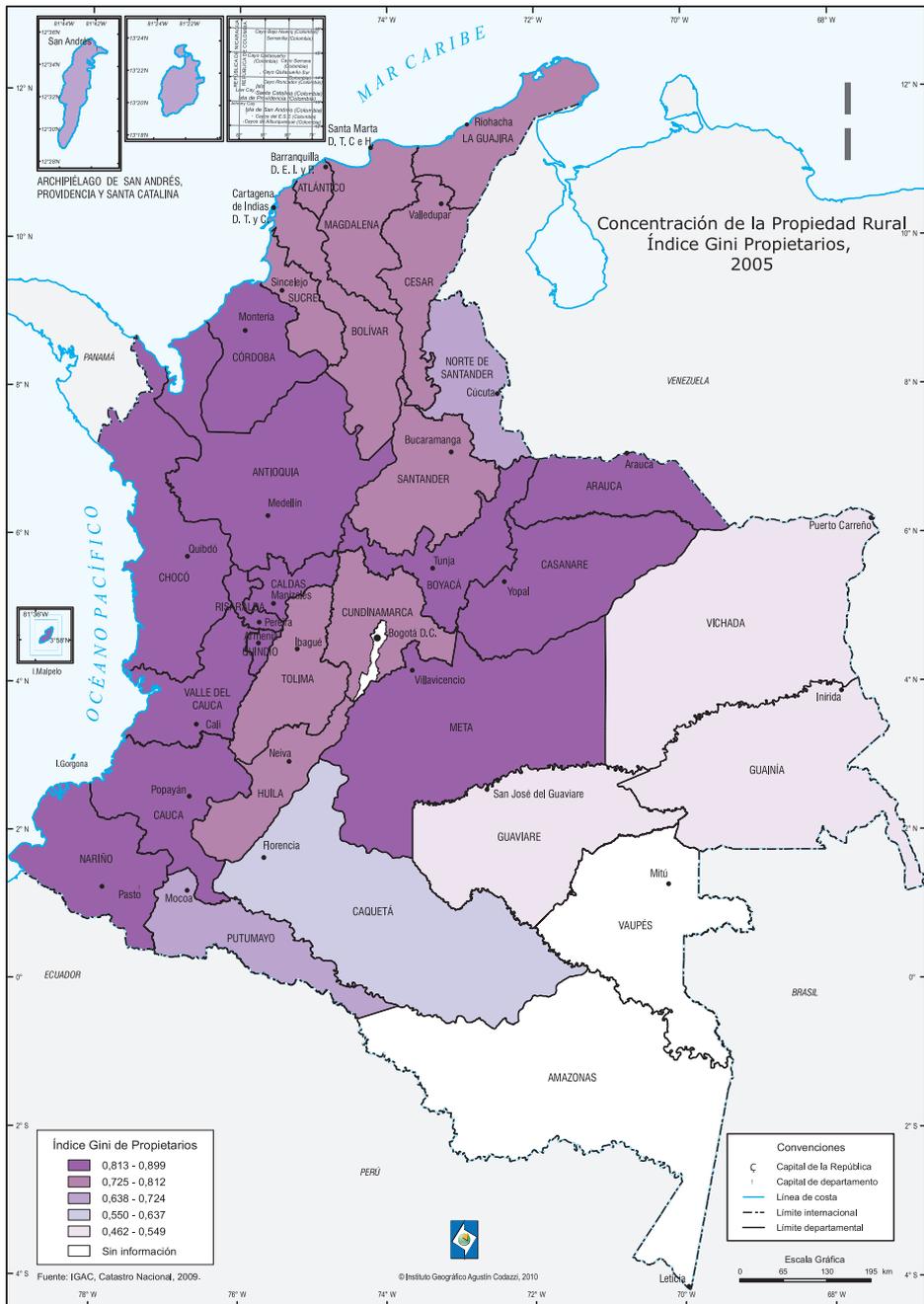
La **región Insular**, el archipiélago de San Andrés y Providencia, está compuesta de la siguiente manera: San Andrés con una superficie de 26 km<sup>2</sup>, Providencia con 17 km<sup>2</sup>, Santa Catalina con 1 km<sup>2</sup> y otros cayos e islotes menores con 8,5 km<sup>2</sup>. El tamaño de los predios en la región oscila entre predios menores a 0,5 ha y predios de 50 ha.

Un indicador de la concentración es el tamaño de los predios, asumiendo que predios grandes, (dependiendo el mapa que se utilice), pueden estar asociados a este fenómeno. Sin embargo, de acuerdo con los análisis por regiones, se puede decir que definir los predios grandes como aquellos mayores a 200 hectáreas, proporciona un rango útil en todas las regiones analizadas, exceptuando la región de Orinoquia, donde se encuentra que la generalidad es que el tamaño de los predios sea mayor a 1.000 ha.

En el subtítulo siguiente se describe el procedimiento utilizado para la focalización que permitió identificar los casos prediales para el análisis de la escala local.

Gráfico 47. Índice Gini de tierras/ propietarios 2009.



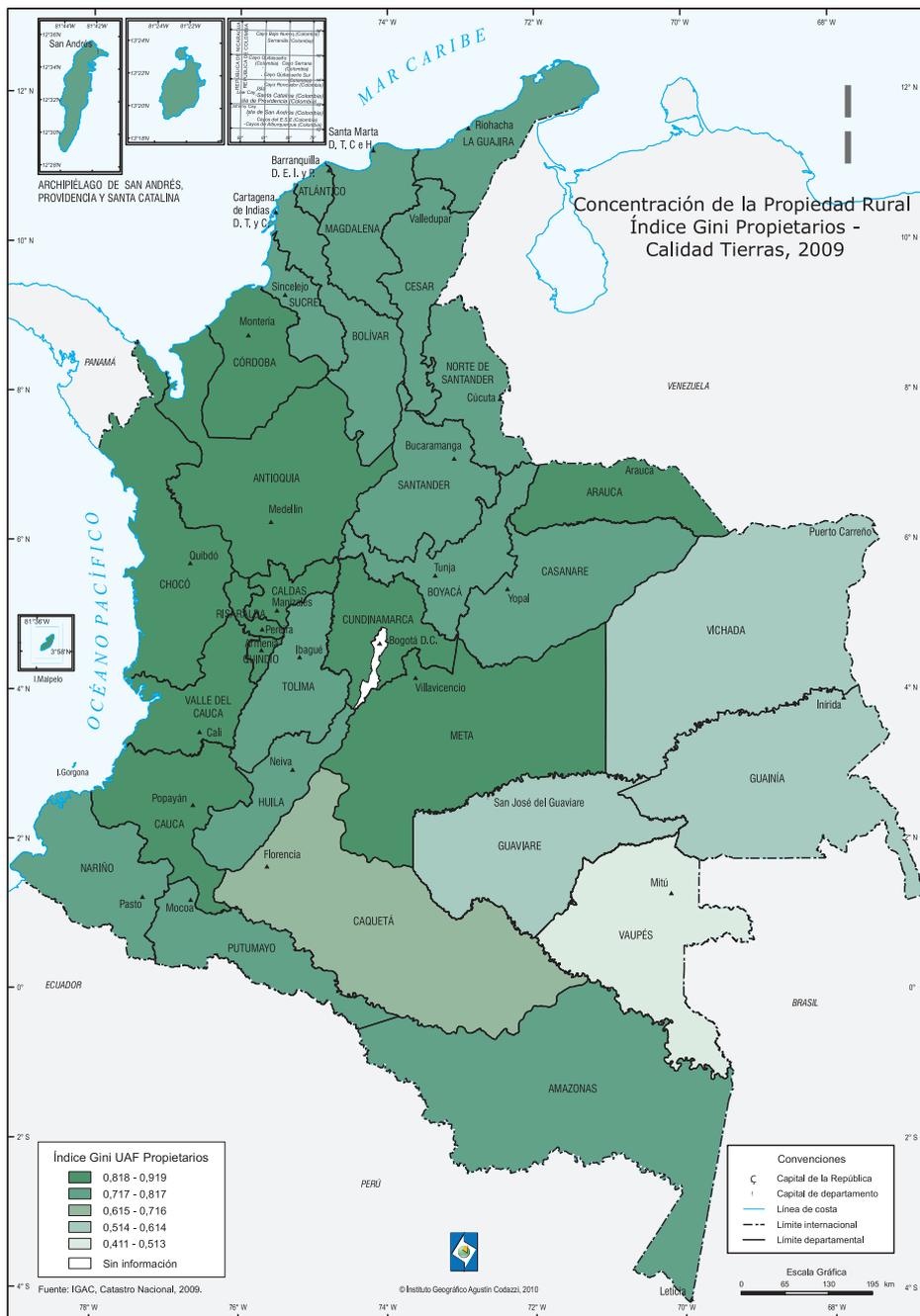


Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

Gráfico 48. Índice Gini Calidad Tierras, Gini Propietarios-Calidad 2009.

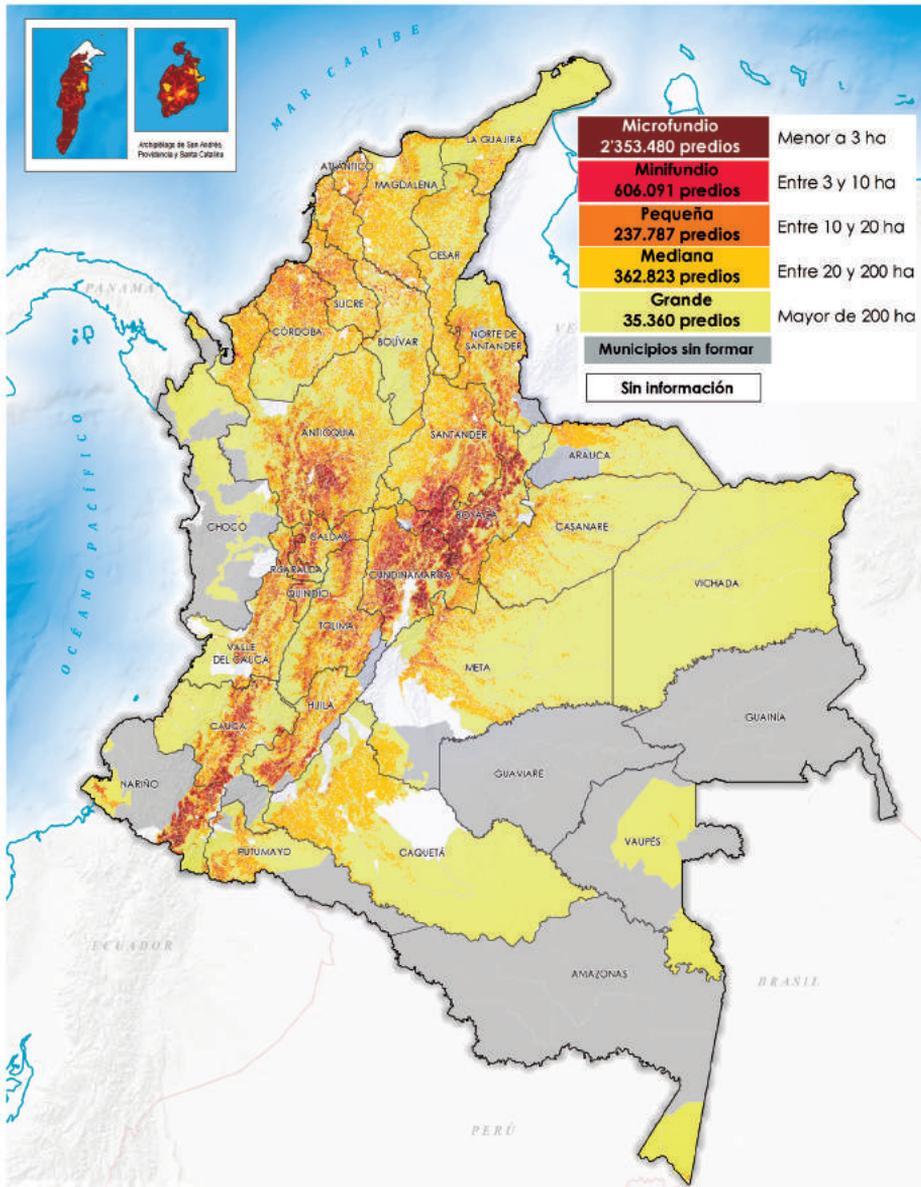


sigue...



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012.

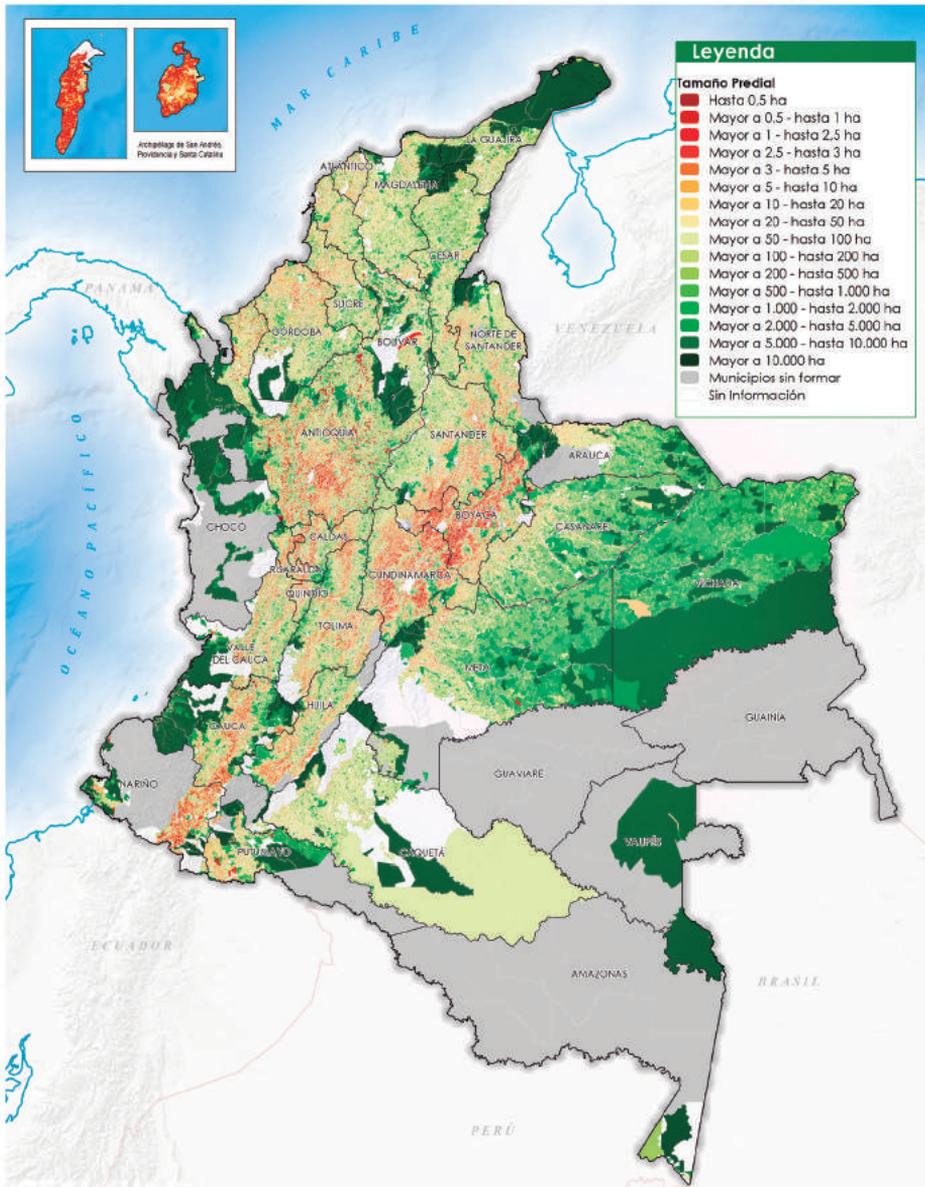
Gráfico 49. Tamaños prediales y los rangos actualmente definidos. Fuente: UPRA



Elaboró UPRA 2016, con base en IGAC, 2014, Base Catastral Registros 1 y 2. Gobernación de Antioquia, 2014, Predial Rural Antioquia. Alcaldía de Medellín, 2014, Base de datos catastral. Catastro Distrital Bogotá, 2014, Información predial, jurídica, física y económica.



a) Tamaños prediales 5 Rangos IGAC.



Elaboró UPRA 2016, con base en IGAC, 2014, Base Catastral Registros 1 y 2, Gobernación de Antioquia, 2014, Predial Rural Antioquia, Alcaldía de Medellín, 2014, Base de datos catastral, Catastro Distrital Bogotá, 2014, Información predial, jurídica, física y económica.



b) Tamaños prediales 16 Rangos UPRA.

Fuente: UPRA

## 8.3 PROCESO DE DEFINICIÓN DEL ÁREA DE FOCALIZACIÓN PARA EL ESTUDIO DE CASO PREDIAL

La determinación del área focalizada se realizó a partir de la información que dispone la UPRA. Este análisis tiene como finalidad incluir un área donde se puedan encontrar predios con características tendientes a la concentración. Por lo tanto, en principio, se contemplan las variables con mayor relevancia para cada municipio.

Gráfico 50. Variables analizadas y área focalizada – Montería.



### Tipologías de Condicionamientos Legales del Mercado de Tierras

**Territorios Incluidos**

292.677 ha (92,9%)

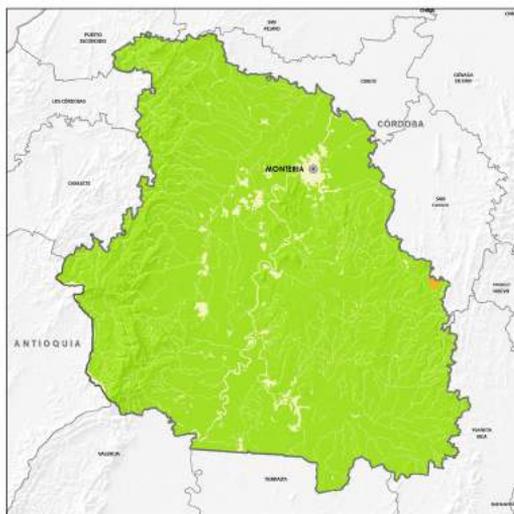
**Territorios Condicionados**

300 ha (0,1%)

**Territorios Excluidos**

22.205 ha (7%)

Estado UPRA 2016, con base en LAESPAN, Parque Nacional Naturales v1 2014, RUNAP v4 2014, RNEC v3 2016, IDEAM. Mapa nacional de cadenas de la tierra, Ingeominas 2002-2008; escala 1:100.000; 2010; CANAL. Área arqueológica protegida; 2012; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Atlas RAMSAR, 2014; INCODER, Resguardos Indígenas, 2016; INCODER, Comandancia Regional, 2015; ISAC et al. 2012. Conflictos de uso del territorio colombiano. Mapa Área de reglamentación especial Instituto Alexander Von Humboldt, 2012; Planes de acción a escala 1:100.000. MARC Resolución 2000 del 19 de Diciembre de 2014. Distribución Plano de Santander MARC 2010-2014. Zonificación Reserva Forestal Sostenible, Canal: César, Río Magdalena, Pacifico, Mollana y Santa Nevada, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Zonas de protección y desarrollo de recursos naturales y medio ambiente Resoluciones 1914 y 1028 de 2015.

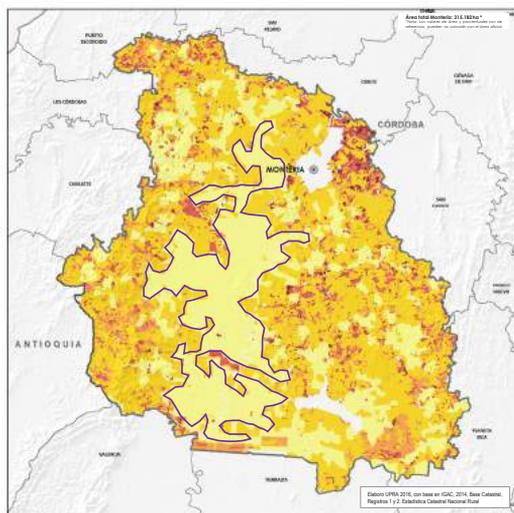
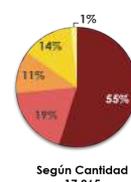
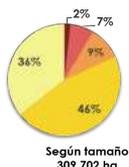


a) Tipologías mercado de tierras.



### Tamaño de la Propiedad Rural

<b>Micropredio</b> 7.812 predios	Menor a 3 ha
<b>Pequeño predio</b> 3.340 predios	Entre 3 y 10 ha
<b>Pequeña</b> 3.023 predios	Entre 10 y 20 ha
<b>Mediana</b> 3.474 predios	Entre 20 y 200 ha
<b>Grande</b> 273 predios	Mayor de 200 ha
<b>Sin información</b>	



b) Tamaño de la propiedad rural.

### 8.3.1 Área focalizada en Montería

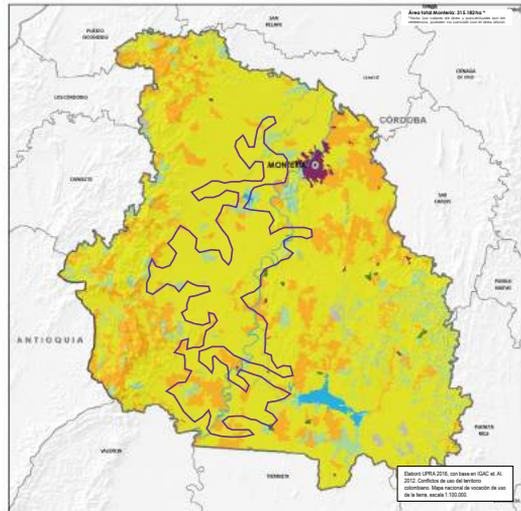
Para definir el área de focalización en el municipio de Montería, con base en la información disponible, se analizaron inicialmente las siguientes variables, Gráfico 50:

- Tipologías de Condicionamientos Legales del Mercado de Tierras (es decir, las áreas correspondientes a las tierras rurales productivas).
- Tamaño de la propiedad rural.



#### Cobertura de Uso del Suelo

Agricultura	17,3%	54.681 ha
Áreas de Pastoreo	72,9%	229.874 ha
Forestal de Producción	0,2%	507 ha
Protección	7,0%	22.041 ha
Superficies de agua	1,4%	4.401 ha
Zonas Urbanas	0,7%	2.340 ha
Otras	0,4%	1.338 ha

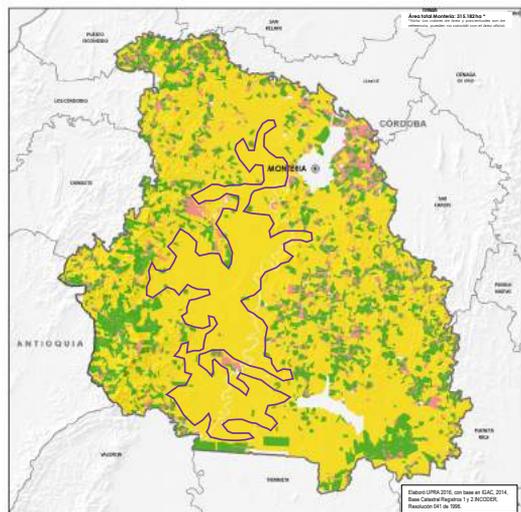


c) Cobertura de uso del suelo.



#### Tamaño predial Vs UAF

Predios mayores a UAF	1.795 predios
Predios dentro de UAF	3.772 predios
Predios menor a UAF	12.398 predios



d) Tamaño predial Vs UAF.

Fuente: UPRA

- Cobertura de uso del suelo.
- Tamaño predial Vs UAF (medición del tamaño predial en función de la UAF).

De acuerdo con el mapa a) se tiene que el 92% del área rural del municipio de Montería es territorio incluido en el mercado de tierras. Es decir que es un municipio con muy pocas áreas de restricción para el uso de las tierras productivas.

Con respecto al mapa de tamaños de la propiedad rural, mapa b), el 46% del área rural del municipio está en los predios denominados medianos (entre 20 y 200 ha), y corresponden al 16% de los propietarios del municipio. Por otra parte, los predios de tamaño grande, mayores a 200 ha, abarcan el 36% del área rural del municipio y recaen sobre el 2% de los propietarios. Es decir que el 82% del área rural del municipio está en manos de apenas del 18% de los propietarios. En contraste, el 51% de los propietarios relacionados con predios de microfundio, menores a 3 ha, tienen el 2% del área del municipio.

Este panorama de distribución de la tierra está asociado una alta desigualdad evidenciada por el índice de Gini el cual, por sí solo, no caracteriza la concentración de tierra. Entonces, con el propósito de identificar posibles áreas donde existe el fenómeno de concentración de la tierra rural productiva, a partir de la categoría de predios grandes, mayores a 200 ha se definió el área focalizada de interés. Esta área está delimitada en los mapas b), c) y d) y presenta las siguientes características:

- Está incluida dentro del área de mercado de tierras.
- Está en la rivera o cercanías al río Sinú, por lo tanto, dispone del recurso hídrico.
- Tiene una correlación con los predios mayores a la UAF.
- Tiene infraestructura vial paralela al río.

En relación con la cobertura de uso del suelo, como se aprecia en el mapa c), el 72% del área total del municipio tiene una cobertura de áreas de pastoreo, y la segunda cobertura más representativa es la agricultura con 17%. Dentro del área focalizada se tiene predominantemente la cobertura de áreas de pastoreo, generalmente asociadas a la ganadería. En menor proporción esta la cobertura de agricultura que, de acuerdo con información de la producción municipal obtenida por la UPRA, puede estar asociada a plátano, yuca o maíz.

El área predominante en el mapa de Tamaño predial Vs UAF, mapa d), corresponde a predios mayores a la UAF, y se percibe una alta correlación con los predios denominados pequeños, medianos y grandes del mapa de tamaños de la propiedad. Es decir, casi todos los predios mayores a 10 ha son mayores a la UAF. Esto es debido a los rangos definidos para Montería en la resolución 41 de 1996, donde se definen dos ZRH zonas relativamente homogéneas:

- ZRH No. 9 Valle del Sinú-centro, Rango de 8 – 10.
- ZRH No. 10 zona alta del centro, Rango de 25 – 34.

Considerando que la mayor parte del área focalizada puede estar en la ZRH 9-Valle del Sinú centro, se tiene que la mayoría de los predios mayores de 10 Ha dentro de esta área serán mayores a la UAF.

### 8.3.2 Área focalizada en Puerto Gaitán

Para definir el área de focalización en el municipio de Puerto Gaitán con base en la información disponible, se analizaron inicialmente las siguientes variables:

- Tipologías de Condicionamientos Legales del Mercado de Tierras.
- Tamaño de la propiedad rural.
- Región del municipio con mayor vocación agropecuaria.
- Cobertura de uso del suelo.
- Tamaño predial Vs UAF.

De acuerdo con el Gráfico 51, el mapa a) de Tipologías del mercado de tierras de la UPRA, se tiene que el 67% del área rural del municipio de Puerto Gaitán es territorio incluido en el mercado de tierras. El 33% de los territorios excluidos son mayoritariamente territorios étnicos relacionados en la Tabla 9.

Tabla 9. Resguardos indígenas ubicados en Puerto Gaitán.

LOCALIZACION	NOMBRE DEL RESGUARDO	GRUPO ETNICO
PUERTO GAITAN	WALABO-COROCITO - YOPALITO-(WACOYO)	GUAHIBO
PUERTO GAITAN	DOMO PLANAS Comunidades: San Rafael, Los Olivos, Llanura, La Delicia, La Esperanza, Mangal, Chaparral, San Pablo, Vista Hermosa, Wichiral, Bellavista, Mural, Cachamita, Morenita, Cumaralito, Yatorobo, Macedoño y Puerto Santander)	SIKUANI
PUERTO GAITAN	AWALIBA (Comunidades: La Veremos, Wokoba, Kukouama, Santa Lucía y Awaliba Central)	SIKUANI
PUERTO GAITAN	IWIWI	SIKUANI
PUERTO GAITAN Y PUERTO LLERAS	VENCEDOR-PIRIRI GUAMITO Y MATANEGRA	GUAHIBO PIAPOCO
PUERTO GAITAN	EL TIGRE	GUAHIBO
PUERTO GAITAN	COROZAL TAPAOJO (9 comunidades: Saliva: Corozal 1, Tapaojo1, Tapaojo 2, Guafilla, Morichalito y Piapocos: Corozal 2, Buenos Aires, Buenos Aires Abajo y Altamira)	PIAPOCO SALIVA
PUERTO GAITAN	WALIANI	GUAHIBO
PUERTO GAITAN Y PUERTO CARREÑO	EL UNUMA	GUAHIBO

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Indígena de Colombia del Ministerio del Interior.

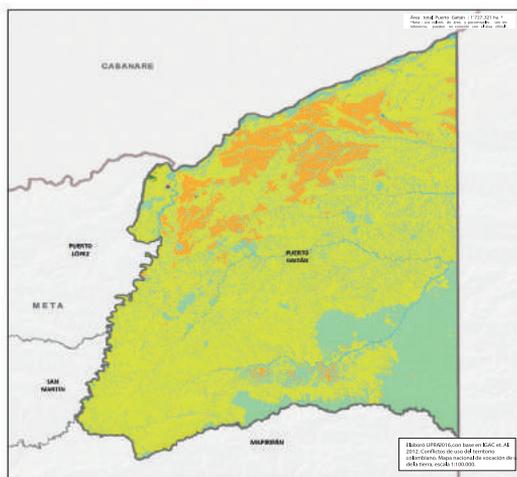
Con respecto a la información de Tamaños de la propiedad, mapa b), el 6% más grandes del municipio tienen un área mayor a 5.000 ha, el siguiente 18% tiene áreas entre 2.000 y 5.000 ha, y el 24% tiene áreas entre 1.000 y 2.000 ha.





### Cobertura de Uso del Suelo

Agricultura	9,5%	163.833 ha
Áreas de Pastoreo	62,0%	1'070.234 ha
Forestal de Producción	0,03%	543 ha
Protección	27,9%	481.162 ha
Superficies de agua	0,7%	11.332 ha
Zonas Urbanas	0,01%	216 ha

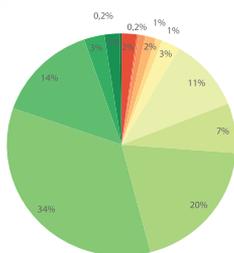


c) Cobertura de uso del suelo.



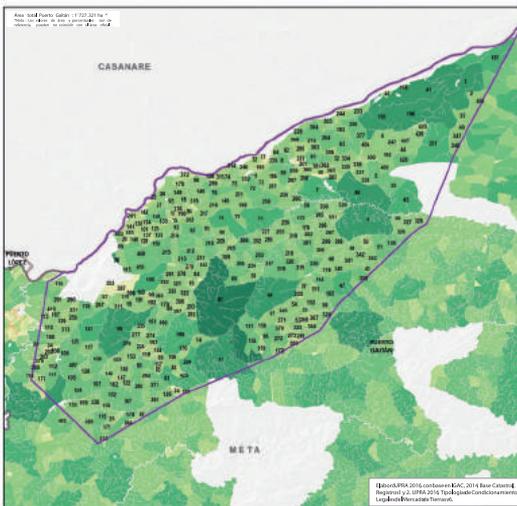
### Tamaño de la Propiedad Rural

Total Predios: 416



Mayor a 1 ha y hasta 2,5 ha	9 Predios
Mayor a 2,5 ha y hasta 3 ha	1 Predios
Mayor a 3 ha y hasta 5 ha	4 Predios
Mayor a 5 ha y hasta 10 ha	6 Predios
Mayor a 10 ha y hasta 20 ha	4 Predios
Mayor a 20 ha y hasta 50 ha	11 Predios
Mayor a 50 ha y hasta 100 ha	44 Predios
Mayor a 100 ha y hasta 200 ha	30 Predios

Mayor a 200 ha y hasta 500 ha	32 Predios
Mayor a 500 ha y hasta 1000 ha	143 Predios
Mayor a 1000 ha y hasta 2000 ha	60 Predios
Mayor a 2000 ha y hasta 5000 ha	12 Predios
Mayor a 5000 ha y hasta 10000 ha	9 Predios
Mayor a 10000 ha	1 Predios



d) Área Focalizada.

Fuente: UPRA

Este panorama de distribución de la tierra está asociado a una alta desigualdad, evidenciada por el índice de Gini. Con el propósito de identificar posibles áreas donde existe el fenómeno de concentración de la tierra rural productiva, a partir del análisis de variables, se definió el área de focalización, mapa d), esta área presenta las siguientes características:

- Está incluida dentro del área suelos con vocación agrícola del municipio (Zona norte del municipio).
- Está en la zona con mayor presencia con cobertura de agricultura.
- Es el área rural con mejor infraestructura vial.

Por otra parte, en el Gráfico 52: mapa de tamaño predial Vs UAF, se presentan áreas con una proporción similar en las categorías de: predios dentro de la UAF y predios mayores a la UAF, (áreas verdes y amarillas). Mientras que, en relación al número de predios de cada una, la diferencia es sustancial. La categoría predios dentro de la UAF tiene el 57% de los predios del municipio, mientras que los predios mayores a la UAF son únicamente el 7%, lo que indica que los 130 predios de este 7% abarcan casi la mitad del área de del municipio.

Las ZRH zonas relativamente homogéneas definidas para Puerto Gaitán en la Resolución 041 de 1996 contemplan los siguientes rangos en hectáreas:

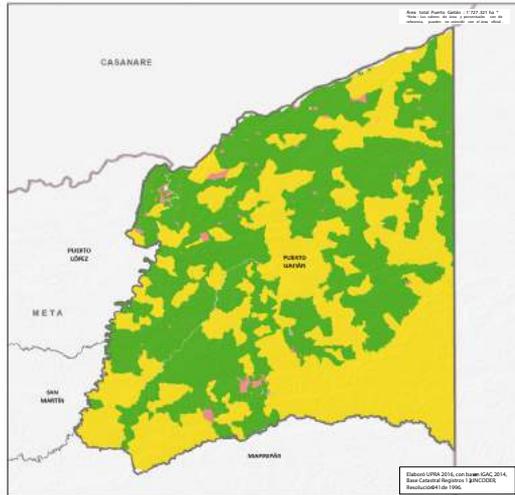
- ZRH No. 5 De serranía, Rango de 1360 – 1840.
- ZRH No. 6 Sabanas 1, Rango de 102 – 138.
- ZRH No. 7 Sabanas 2, Rango de 680 – 920.

Gráfico 52. Tamaño predial Vs UAF y ZRH de Puerto Gaitán.



Tamaño predial Vs UAF

- Predios mayores a UAF  
130 predios
- Predios dentro de UAF  
1.039 predios
- Predios menor a UAF  
641 predios



Tamaño predial Vs. UAF.



Aproximación de las ZRH.

Fuente: elaboración propia, con datos suministrados por UPRU.

Se realizó una aproximación de las áreas que cubre cada ZRH del municipio de Puerto Gaitán, Gráfico 52, tomando como referencia la descripción de la Resolución 41 de 1996 para cada una, donde se toma el Río Tillavá como elemento geográfico eje para definir las tres zonas del municipio.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que en la ZRH 7-Sabanas 2, donde se encuentra el área focalizada, todas las áreas amarillas corresponden a predios por encima de la UAF, es decir mayores a 920 hectáreas.

## 8.4 ANÁLISIS LOCAL DE LA CONCENTRACIÓN: ESTUDIOS DE CASO MONTERÍA Y PUERTO GAITÁN

El análisis regional presentado se complementa a continuación con un análisis local a partir de información catastral, enfocado en los municipios seleccionados para el estudio de caso: Montería y Puerto Gaitán.

### 8.4.1 Información catastral

Luego de identificar la estructura catastral del país, las entidades encargadas y teniendo seleccionados como estudio de caso los municipios de Córdoba (Montería) y Meta (Puerto Gaitán), los datos catastrales asociados a estos municipios muestran en la siguiente Tabla 10 que la información catastral rural se encuentra actualizada para los dos municipios.

Tabla 10. Estado del catastro y sus vigencias a 2016 en los municipios propuestos.

MUNICIPIO	DEPTO.	AÑO	RURAL				
			Vigencia de la actualización	Predios	Propietarios	Área Terreno Rural (Ha)	Estado Catastral Rural
Montería	Córdoba	2016	2016	18.875	23.557	309.659	Actualizado
		2015	2015	18.678	23.064	309.693	
		2014	2014	18.584	22.807	309.702	
		2013	2013	18.376	22.521	308.176	
		2012	2011	18.285	22.368	309.778	
Puerto Gaitán	Meta	2016	2016	3.141	4.481	1.719.812	Actualizado
		2015	2015	3.134	4.353	1.721.684	
		2014	2013	3.004	4.214	1.717.861	
		2013	2013	2.642	3.296	1.717.644	
		2012	2009	1.469	1.917	1.702.899	

Fuente: elaboró UPRA febrero 2016 con base en IGAC 2011, estadísticas catastrales. Superintendencia de Notariado y Registro. Oficina Asesora de Planeación 2013 - 2014,ORIP - UOC.

Cabe destacar las diferencias entre Montería y Puerto Gaitán en relación con el área del municipio, número de predios y propietarios. Por un lado, Montería tiene 309.659 hectáreas de área de terreno rural distribuidas en 18.875 predios. Si, a manera de ejercicio, se divide el área rural entre el número de predios (datos de 2016) se tiene un área 16,4 hectáreas por predio. Realizando el mismo ejercicio para Puerto Gaitán con 1.719.812 hectáreas de área rural y 3.141 predios, el área por predio sería de 547,5 hectáreas. Haciendo la salvedad de lo escueto de este cálculo, este contraste tan alto en las áreas de predio por municipio permite intuir que existen tipologías prediales diferentes en cada municipio, posiblemente asociadas a características geográficas y socioeconómicas particulares de cada región.

Estas diferencias se hacen más visibles observando el histórico de la suma de los avalúos de los predios rurales calculados para cada municipio Tabla 11, donde Puerto Gaitán, con un área casi 6 veces mayor que Montería, presenta un avalúo menor al 50%. También se encuentra que Montería, entre los años 2010 y 2011, tuvo vigencias catastrales con una diferencia de 9 años, por lo cual el avalúo en 2011 presenta un incremento de casi 4 veces con respecto a 2010. En el caso de Puerto Gaitán, el punto de inflexión está entre los años 2012 y 2013 donde las vigencias catastrales tienen una diferencia de 4 años.

Tabla 11. Histórico de predios y avalúos - vigencias a 2016 rural.

MUNICIPIO	DEPTO.	AÑO	RURAL		
			Vigencia actualización	Predios	Avalúo (Millones de pesos)
Montería	Córdoba	2016	2016	18.875	\$ 2.075.366
		2015	2015	18.678	\$ 2.014.397
		2014	2014	18.584	\$ 1.955.389
		2013	2013	18.376	\$ 1.983.370
		2012	2011	18.285	\$ 1.378.438
		2011	2011	17.767	\$ 1.320.819
		2010	2002	15.645	\$ 353.877
Puerto Gaitán	Meta	2016	2016	3.141	\$ 951.936
		2015	2015	3.134	\$ 903.710
		2014	2013	3.004	\$ 876.402
		2013	2013	2.642	\$ 874.023
		2012	2009	1.469	\$ 171.459
		2011	2009	1.427	\$ 160.800
		2010	2009	1.422	\$ 171.459

Fuente: elaboró UPRA febrero 2016 con base en IGAC 2011, estadísticas catastrales. Superintendencia de Notariado y Registro. Oficina Asesora de Planeación 2013 - 2014, ORIP - UOC.

## 8.4.2 Rangos de tamaño en la propiedad

Para la escala local se hace un análisis de los rangos prediales para cada municipio, donde se busca evidenciar detalles particulares de cada uno. Los datos relacionados a continuación fueron calculados por la UPRA con datos del IGAC de 2014.

### Montería

En la Tabla 12 se presentan 14 rangos de tamaños prediales. Para efectos de facilitar los análisis, en las filas de color verde se calculan los totales parciales con el fin de poder comparar con los datos de Puerto Gaitán.

Tabla 12. Propietarios, áreas y predios por rangos de tamaño de la propiedad en 2014 en Montería.

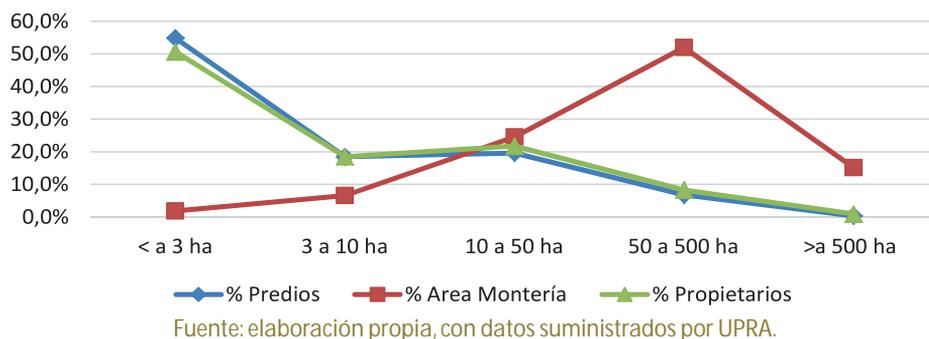
RANGO DE TAMAÑO	CANT.	ÁREA HA	# Propietarios	% Predios	% Área	% Propietarios
Menor o igual a 0,5 ha	6.276	813	6.933			
Mayor a 0,5 ha y hasta 1 ha	1.075	790	1.296			
Mayor a 1 ha y hasta 2,5 ha	1.564	2.598	1.874			
Mayor a 2,5 ha y hasta 3 ha	346	952	416			
Total Menor a 3 ha	9.261	5.153	10.519	54,8%	1,8%	50,6%
Mayor a 3 ha y hasta 5 ha	1.133	4.527	1.368			
Mayor a 5 ha y hasta 10 ha	1.990	14.292	2.474			
Total Entre 3 ha y 10 ha	3.123	18.819	3.842	18,5%	6,6%	18,5%
Mayor a 10 ha y hasta 20 ha	1.918	27.531	2.475			
Mayor a 20 ha y hasta 50 ha	1.396	42.942	2.036			
Total Entre 10 ha y 50 ha	3.314	70.473	4.511	19,6%	24,6%	21,7%
Mayor a 50 ha y hasta 100 ha	595	42.158	879			
Mayor a 100 ha y hasta 200 ha	360	49.080	536			
Mayor a 200 ha y hasta 500 ha	192	57.799	300			
Total Entre 50 y 500 ha	1.147	149.037	1.715	6,8%	51,9%	8,3%
Mayor a 500 ha y hasta 1000 ha	42	27.154	170			
Mayor a 1000 ha y hasta 2000 ha	9	11.907	13			
Mayor a 2000 ha y hasta 5000 ha	2	4.380	2			
Total Mayor a 500 ha	53	43.441	185	0,3%	15,1%	0,9%
Total general	16.898	286.923	20.772			

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por UPRA.

En el Gráfico 53, generado a partir de la tabla anterior en Montería, se perciben los siguientes fenómenos:

- La curva de número de propietarios y la curva de cantidad de predios presenta simetría, lo cual indica que los porcentajes del número de propietarios es similar al de predios en cada uno de los rangos analizados. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este análisis no discrimina la existencia de propietarios repetidos con varios predios.
- Se puede apreciar una relación inversamente proporcional entre las curvas de cantidad de predios y área. Mientras el tamaño de la propiedad aumenta, el número de predios disminuye considerablemente y solamente en el último rango de mayores a 500 ha, el área decrece.
- En los dos primeros rangos (que abarcan predios menores 10 ha), se tiene que el 73% de los predios, que corresponde al 69% de los propietarios, tienen el 8% del área. Esto muestra claramente una proporción desigual de distribución de la tierra. En términos del tamaño de las UAF definidas para Montería podría considerarse como un fraccionamiento antieconómico.
- Observando los rangos mayores, se tiene que el 7% de los predios, que corresponde al 9% de los propietarios, tienen el 67% del área, lo cual indica concentración de la tierra.

Gráfico 53. Relación de propietarios, área y predios en distintos rangos prediales en Montería.



## Puerto Gaitán

En la Tabla 13 se presentan 16 rangos de tamaños prediales. Para efectos de facilitar los análisis, en las filas de color verde se calculan totales parciales.

En el Gráfico 54 de la siguiente página, generado a partir de la Tabla 13, en Puerto Gaitán, se perciben los siguientes fenómenos:

- La curva de número de propietarios y la curva de cantidad de predios presentan variaciones que, dependiendo el rango de tamaños que se analice, evidencia una relación de más predios que propietarios (como en menores a 5 ha o tamaños entre 500 a 5000 ha), o una relación de más propietarios que predios, principalmente en el rango entre 20 y 50 ha.

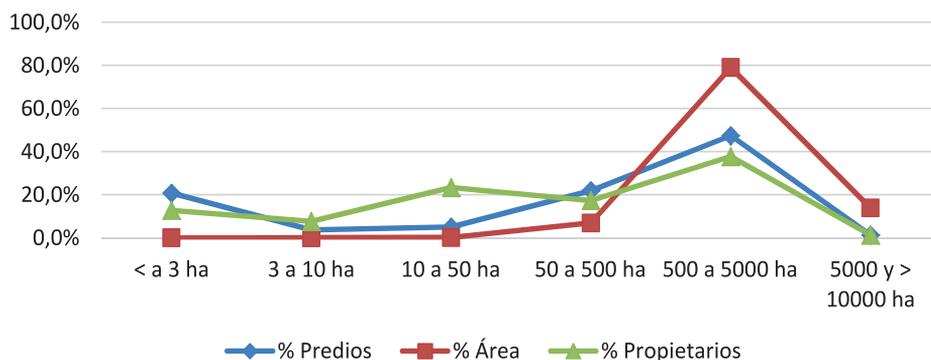
Tabla 13. Propietarios, áreas y predios por rangos de tamaño de la propiedad en 2014 en Puerto Gaitán.

RANGO DE TAMAÑO	CANT.	ÁREA HA	# Propietarios	% Predios	% Área	% Propietarios
Menor o igual a 0,5 ha	306	8	307			
Mayor a 0,5 ha y hasta 1 ha	8	7	9			
Mayor a 1 ha y hasta 2,5 ha	23	39	27			
Mayor a 2,5 ha y hasta 3 ha	9	25	10			
<b>Total Menores a 3 ha</b>	<b>346</b>	<b>79</b>	<b>353</b>	<b>20,8%</b>	<b>0,0%</b>	<b>12,7%</b>
Mayor a 3 ha y hasta 5 ha	29	111	34			
Mayor a 5 ha y hasta 10 ha	32	247	178			
<b>Total Entre 3 ha y 10 ha</b>	<b>61</b>	<b>357</b>	<b>212</b>	<b>3,7%</b>	<b>0,0%</b>	<b>7,6%</b>
Mayor a 10 ha y hasta 20 ha	26	384	44			
Mayor a 20 ha y hasta 50 ha	58	2.050	605			
<b>Total Entre 10 ha y 50 ha</b>	<b>84</b>	<b>2.434</b>	<b>649</b>	<b>5,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>23,4%</b>
Mayor a 50 ha y hasta 100 ha	100	7.000	123			
Mayor a 100 ha y hasta 200 ha	77	11.068	83			
Mayor a 200 ha y hasta 500 ha	187	64.395	273			
<b>Total Entre 50 ha y 500 ha</b>	<b>364</b>	<b>82.462</b>	<b>479</b>	<b>21,8%</b>	<b>6,9%</b>	<b>17,3%</b>
Mayor a 500 ha y hasta 1000 ha	408	313.630	518			
Mayor a 1000 ha y hasta 2000 ha	300	396.456	403			
Mayor a 2000 ha y hasta 5000 ha	82	231.113	125			
<b>Total Entre 500 ha y 5000 ha</b>	<b>790</b>	<b>941.199</b>	<b>1.046</b>	<b>47,4%</b>	<b>79,0%</b>	<b>37,7%</b>
Mayor a 5000 ha y hasta 10000 ha	18	109.229	33			
Mayor a 10000 ha	4	55.544	4			
<b>Total Entre 5000 y mayores a 10000 ha</b>	<b>22</b>	<b>164.773</b>	<b>37</b>	<b>1,3%</b>	<b>13,8%</b>	<b>1,3%</b>
<b>Total general</b>	<b>1.667</b>	<b>1.191.305</b>	<b>2.776</b>			

Fuente: elaboración propia, con datos suministrados por UPRA.

- De acuerdo con lo anterior, el mayor porcentaje de propietarios, el 22%, está en el rango de tamaño entre 20 y 50 ha. Esto contrasta con tan solo el 3% de los predios y el 0,2 % del área. Este fenómeno se entiende en la titulación de predios a nombre de varios propietarios.
- Con respecto al comportamiento del área es importante resaltar el crecimiento contrastante que presenta la curva. Mientras que el 40% de

Gráfico 54. Relación de propietarios, área y predios en distintos rangos prediales en Puerto Gaitán.



Fuente: elaboración propia, con datos suministrados por UPRA.

los predios, con el 51% de los propietarios (correspondiente a menores de 200 ha), tienen tan solo el 1,8% del área. Por otra parte, los predios mayores a 200 ha corresponden al 60%, con el 49% de los propietarios tienen un área del 98,2%. Desagregando esta información en predios mayores a 2000 ha se tiene que el 6% de los predios y propietarios tiene el 33,2% del área, lo cual evidencia una concentración de la tierra.

## Comparación de los dos municipios

De acuerdo con la información presentada, se puede afirmar que los dos municipios presentan fenómenos de desigualdad en la distribución de tierras con características diferenciadas. Mientras que Montería tiene el 90,9% del área en tamaños de propiedad entre 5 y 1.000 ha, Puerto Gaitán tiene el 92,8% del área en tamaños de propiedad entre 500 y 10.000 ha. Existen por tanto tipologías prediales distintas que responden a una dinámica económica, y a contextos sociales y geográficos diferentes que fueron empleadas en su momento en la definición de la UAF de cada municipio. Complementariamente se puede afirmar que, mientras el número de predios decrece a medida que aumenta el área en Montería, en Puerto Gaitán esta variable aumenta casi gradualmente con el aumento del área. Esto indica un mayor fraccionamiento en Montería y una concentración más evidente en Puerto Gaitán.

En el siguiente apartado se describen los resultados principales de la revisión de hipótesis y tipologías jurídicas y catastrales descritas en la metodología para los estudios de caso.

## 8.5 ANÁLISIS DE HIPÓTESIS Y TIPOLOGÍAS JURÍDICO-CATASTRALES DEL ESTUDIO DE CASO

Adicionalmente al análisis catastral de la concentración presentado, se describen a continuación los resultados principales del análisis de las hipótesis establecidas en la Metodología para los municipios del estudio de caso. Estos resultados se basan en las entrevistas semi-estructuradas realizadas durante las salidas de campo a Montería y Puerto Gaitán, así como en el análisis registral, detallado más adelante.

### 8.5.1 Formulación de hipótesis de trabajo de campo para el estudio de caso

Con la información disponible por el proyecto, particularmente obtenida en reportes de autoridades estatales (organismos de control), se propusieron las siguientes hipótesis:

1. Existe un nivel significativo de concentración y extranjerización de tierras en los departamentos de Córdoba y Meta, en la tipología de acumulación de baldíos.
2. La concentración y extranjerización de tierras traen consigo transformaciones en la tenencia de la tierra mediante fraccionamientos, englobes, así como cambios sucesivos en el registro inmobiliario y el catastro.
3. La concentración y extranjerización de tierras ha tenido un impacto directo en los precios de la tierra en la zona de estudio.
4. La disponibilidad de créditos, subsidios, beneficios fiscales y el acceso a tierras e incentivos del Estado han sido determinantes en la concentración y extranjerización de tierras en la zona de estudio.
5. Los programas de desarrollo productivo departamentales y nacionales inciden o promueven en dinámicas de concentración de la tierra.
6. Las transformaciones de las estructuras productivas en los municipios evidencian cambios de uso del suelo que pueden estar vinculadas a la concentración y extranjerización de la tierra.
7. Las dinámicas de concentración y extranjerización inciden sobre la seguridad alimentaria de la población de los municipios estudiados.
8. El catastro desactualizado contribuye a las dinámicas de concentración y extranjerización de la tierra, debido a que los impuestos no están asociados al uso actual del suelo y, por otra parte, genera que los derechos de la propiedad de la tierra no reflejen necesariamente la tenencia legítima de quienes ocupan y aprovechan la tierra.

Conforme a los planteamientos metodológicos previos para la observación y análisis de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras en Colombia, se propusieron 5 tipologías (ver capítulo de Propuesta

metodológica para el análisis de la concentración y extranjerización de tierras) relacionadas a la caracterización jurídica de la tenencia de la tierra, y su uso real y material.

La formulación de las tipologías deriva por una parte del reconocimiento de los derechos de dominio, posesión, ocupación y uso que recaen sobre los inmuebles, y la conjugación de estos derechos interpretados bajo la perspectiva del desarrollo productivo de la tierra. Esto en el entendido que para este último factor su observación y análisis puede realizarse sobre situaciones como cambios de uso de la tierra, condiciones contractuales de explotación, adecuaciones y otros factores que permiten su observación.

- **Tipo 1, improductiva:** persona que tiene la propiedad, pero no ejerce posesión ni uso de la tierra. Tierras ociosas acaparamiento improductivo.
- **Tipo 2, hacienda:** persona que tiene la propiedad y la posesión, pero no el uso de la tierra. Grandes extensiones destinadas al arrendamiento o contratos de aparecería.
- **Tipo 3, plena:** persona que tiene la propiedad, posesión y uso de la tierra.
- **Tipo 4, informalidad:** persona que no tiene la propiedad, pero sí la posesión y uso. Derivado de relaciones de informalidad por ocupación de bienes baldíos en contraposición a las normas para acceder a dichos bienes o posesión sobre bienes privados.
- **Tipo 5, uso:** persona que tiene solo el uso de la tierra. Derivado de procesos de arrendamiento u otras formas jurídicas para el usufructo de la tierra.

Si bien el principio conceptual de las tipologías es la determinación jurídica de las relaciones de tenencia y la caracterización de los derechos que recaen sobre cada predio, para establecer la concentración real actual, es aconsejable adelantar un estudio integral que analice cada uno de los predios accediendo no sólo a la información jurídica y registral disponible, sino también de la caracterización del uso y explotación real de cada uno. Para esto, por ejemplo, se puede obtener información sobre posibles arrendamientos, concesiones, alianzas y otros esquemas de negocio para la explotación de la tierra.

Debe tenerse en cuenta que los derechos de tenencia surgidos de la ocupación, la posesión o el uso, no necesariamente son objeto de registro. Su seguimiento se hace imposible a partir de la información registral de la misma, o de otro tipo de documentos, siendo necesaria la verificación física del predio.

### 8.5.2 Caso Montería

La información recolectada en campo para la zona focalizada en el municipio de Montería, para los actores entrevistados, confirma un proceso de concentración de tierras constante, principalmente de tierras de origen baldío. Con la información complementaria de los folios de matrícula

inmobiliaria podría rastrearse el fenómeno incluso hasta la década de los años 30 y confirmar o descartar un posible origen baldío. Sin embargo, la concentración de tierras no ha estado aparejada por un proceso de extranjerización y más bien se encontró que en la mayoría de los casos la tenencia es ejercida por actores locales o de carácter nacional. Sólo en 2 casos los entrevistados identificaron participación extranjera y sólo uno de ellos tiene que ver con adquisición de tierras rurales productivas, aunque fuera del área seleccionada para estudio.

Se confirma la concentración de tierras por medio de las tipologías 3, plena y, 4, informalidad. Incluso se identificó que en el único caso de participación extranjera existe un proceso por acumulación de baldíos. También se observó que existen bienes baldíos de la nación registrados en razón a sentencias de pertenencia. Aunque actualmente tanto los actos que acumulan baldíos como aquellos que adjudican su propiedad por medios distintos a los que ordena la ley ya no son registrados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Montería, no se han tomado determinaciones sobre los que sí fueron registrados y se conoce que no cumplen con todos los requisitos legales. Esto debido a que los funcionarios están a la espera de las instrucciones que para esos casos pueda emitir la Superintendencia de Notariado y Registro, manteniendo de esa manera, al menos temporalmente, una situación de informalidad o acceso irregular al derecho de propiedad.

En punto de la segunda hipótesis, que señala una directa relación entre la concentración y extranjerización de tierras, y cambios sucesivos en el catastro y el registro inmobiliario: debe tenerse en cuenta que, si bien se confirmó un significativo incremento de inscripción de actos en el registro desde el año 2014 (aproximadamente en un 70%), aquí también juegan un papel importante factores como la situación ambiental y el control territorial en las que podrían incluirse los fenómenos de despojo y abandono forzado de tierras (que antes de 2014 eran un factor indicador de concentración y que habrían pasado a ser un factor de desconcentración luego de tramitarse por el proceso de restitución de tierra de la Ley 1448 de 2011).

Los cambios en la actividad productiva también son relevantes teniendo en cuenta que, aunque existe una arraigada tradición ganadera, también hay una fuerte presión hacia la adquisición de predios para producción palmera, y de asociación de productores para la producción de frutas. La disponibilidad de bienes ambientales y la reducción de estos, por ejemplo, el acceso a servicios hídricos también se identifica como un factor que incide en la concentración, pues es indispensable.

De esta manera las transformaciones en la tenencia y los cambios sucesivos en el catastro y el registro son indicativos de la existencia del fenómeno de concentración de tierras, entre otros en los términos de las hipótesis 5 y 6, y estas transformaciones y cambios son reflejo de la configuración de las tipologías propuestas.

La tercera hipótesis formulada es difícil de confirmar o descartar, teniendo en cuenta que no se obtuvo información de la zona de estudio seleccionada sobre

cambios relevantes en los precios directamente asociados a la concentración, aunque sí asociados a cambios en los esquemas de ordenamiento territorial. Actualmente el precio de la tierra es alto en la zona seleccionada, cuenta con distritos de riego, vías de acceso, infraestructura de servicios y a partir de octubre de 2016 su aeropuerto ubicado en la cabecera municipal estará habilitado para el tráfico de vuelos internacionales.

En la mayor parte de la zona se identificaron predios con antecedentes registrales antiguos, en los que, al parecer, habría mayoritariamente transacciones ordinarias sobre bienes privados. No se observan cambios de tendencia significativos más allá de confirmar que el proceso de concentración ha tomado décadas y ha estado asociado esencialmente a la actividad productiva ganadería.

Adicional a las tipologías (1 a 5) planteadas, estrictamente desde la perspectiva jurídica de la tenencia, la información recolectada en la salida de campo también permite tener una visión de los casos, situaciones y/o sujetos que inciden en los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras.

Tabla 14. Tipologías – casos, situaciones, sujetos.

TIPOLOGÍAS / CRITERIOS JURÍDICO ECONÓMICOS		JURÍDICO			ECONÓMICO, POLÍTICO, AMBIENTAL			
		Propiedad	Posesión y Ocupación	Uso	Control Territorial	Actividad Productiva	Participación Extranjera	Situación Ambiental
Casos / Situaciones / Sujetos	Despojo y abandono forzado	X	X		X			
	Ganadería	X				X		X
	Palma	X				X		X
	Forestal	X	X			X		X
	Frutas			X		X	X	
	Urbanismo	X						
	Cambio climático			X		X		X
	Soja							
	Cereales							

Fuente: elaboración propia.

La información recolectada indica que los fenómenos de desplazamiento forzado, despojo y abandono forzado de tierras estimulan la concentración de tierras en el marco de estrategias de control territorial, limitando no solo el acceso al derecho de tenencia sino también otros como la prestación de servicios y acceso a bienes de consumo.

Esta concentración de tierras, mediante control territorial, hace que no siempre sea necesario el uso material de la tierra, o estar jurídicamente habilitado para ejercer el uso, dando paso a acaparamientos improductivos. Adicionalmente, los actores entrevistados señalan que el fenómeno puede identificarse por medio de cambios en el registro, por ejemplo, cuando existen anotaciones de RUPTA o procesos de restitución de tierras. También es frecuente que deban reversarse englobes o ampliaciones de áreas sobre bienes inmuebles rurales. Esta tipología de concentración, como se ve en la tabla anterior, esta principalmente determinada por impactos en los derechos reales.

Desde el aspecto económico y ambiental la concentración de tierras puede evidenciarse a través de los cambios en actividades productivas y usos del suelo. La información recolectada indica que actualmente hay cambios en curso como el paso de producción ganadera a palmera o incluso a producción de frutas. Las dos primeras insidien principalmente en la propiedad, y la última más cercana a trasformaciones en el uso y la asociación para la productividad.

Similarmente, los efectos del cambio climático han impactado productos considerados como tradicionales en el departamento, como el arroz y el maíz, aparentemente abaratando el valor de la tierra que se utilizaba para ello, dada la dificultad de acceso estable al recurso agua, y habilitándola para su uso en otros sectores como la ganadería. Se mencionó que los fenómenos del “Niño” y la “Niña”, y su periodicidad cada vez más corta, han llegado incluso a generar desplazamientos de población, situación que seguramente se agrava con la práctica común de desecación de ciénagas con fines agropecuarios.

### 8.5.3 Caso Puerto Gaitán

La información recolectada durante la salida de campo que hace referencia tanto al departamento del Meta como a la zona focalizada en el municipio de Puerto Gaitán, confirma la hipótesis según la cual se presentaba concentración de tierras por medio de la acumulación de predios de origen baldío. Situación que también se confirma por medio del estudio registral en curso, dado que existen anotaciones y aperturas de folios de matrícula con adjudicaciones de baldíos efectuadas por el Incoder, hoy ANT, y, posteriormente, en la tradición se observa que resultaron siendo acumulados con otros superando la UAF de la zona.

En este sentido, los actores entrevistados identificaron que aproximadamente desde el año 2010 se dio un incremento significativo en las adjudicaciones de baldíos, y que no se han investigado adecuadamente los casos en que estos fueron acumulados, o que sin haber pasado a ser patrimonio de un sólo propietario sí consolidaron una unidad productiva superior a la UAF. Algunos actores, incluso, consideraron que la acción del Incoder fue un factor que estimuló la concentración de tierras, y que actualmente el derecho de los campesinos a acceder a tierras está comprometido por políticas que lo limitan en favor de grandes empresarios. Según se mencionó por parte

de uno de los entrevistados, el discurso dominante indica que sólo son sostenibles los proyectos de colonización con gran capacidad económica.

En relación a los casos de extranjerización, algunos actores hicieron referencia a la presencia de empresas fuera del área focalizada como Colombia Agro, Carghill y Mónica Semillas, en los límites entre los departamentos del Meta y Vichada, especialmente en el municipio de Cumaribo. También se identificó algunos casos en Puerto Gaitán, en dónde, además, se destacó la falta de infraestructura y la posibilidad que tienen los grandes inversionistas de hacer productiva la tierra, por ejemplo, desarrollando la infraestructura necesaria, gracias a que tienen acceso a recursos del Estado como el ICR, al parecer en razón a su musculo financiero.

Las situaciones anteriores, aunadas a la expectativa regional sobre la construcción de vías de 4ta Generación, ha incidido notablemente en el precio de la tierra, Se confirman así la tercera y cuarta hipótesis en cuanto al impacto que la disponibilidad de beneficios fiscales, subsidios e incentivos por parte del Estado inciden en la extranjerización y concentración de tierras y por ende en los precios de los bines inmuebles.

Los actores entrevistados también señalaron que la explotación de hidrocarburos (que en algunos lugares paralizó la agricultura), al igual que la agroindustria (principalmente orientada a agrocombustibles, maíz, soja, caucho y palma africana) tienen un gran potencial para transformar el territorio. Se nombraron casos como el del municipio de San Carlos de Guaroa, en donde se estimó que aproximadamente el 90% del área está siendo utilizado para la producción de palma. Los procesos de transformación se estarían generando en otros lugares como el Valle del Cauca, por lo que no se estaría causando una retribución adecuada en impuestos al municipio.

También se mencionó que la agroindustria, en municipios como Mapiripán, también fuera del área focalizada para el estudio de caso, impacta la soberanía alimentaria, teniendo en cuenta que hay escases de alimentos y en la zona el 70% de la producción estaría dedicada a la exportación. Algo similar estaría ocurriendo en Puerto Gaitán frente a la disponibilidad de alimentos.

De otro lado, en diferentes lugares del departamento, como en la zona del Ariari, se desarrolla producción con poca presencia de agroindustria y extranjerización. Por ejemplo, aumenta la producción en frutas, abasteciendo el mercado local, confirmándose así la hipótesis 7 por cuanto la concentración y extranjerización sí inciden sobre la seguridad alimentaria de la población.

En cuanto a la hipótesis 5, que hace referencia a los programas de desarrollo productivo departamentales, los actores entrevistados expresaron que en la zona las decisiones al respecto se toman centralizadamente. Así ocurre, por ejemplo, en asuntos como inversión extranjera o en cuanto a infraestructura, como el proyecto de aeropuerto internacional, zonas francas, como la que tiene la empresa Bioenergy o proyectos de navegabilidad de los ríos.

Los actores coinciden en afirmar que la tenencia de la tierra ha sido un eje en torno al cual se ha generado violencia en la región, así como los altos niveles

de pobreza y la falta de acceso a recursos del Estado. Así, se configuran las tipologías jurídicas de la tenencia 1 (improductiva) y 4 (informalidad), por cuanto los procesos de concentración y acaparamiento de tierras, por ejemplo, por cuenta del factor control territorial, tendrían un fin principalmente de especulación con los precios y no de producción agropecuaria.

Adicionalmente, existe un amplio avance de la tenencia informal en áreas inferiores a la UAF, lo que al parecer dificultaría su formalización por medio de la titulación de baldíos.

Por otro lado, se prevé que con la implementación de la Ley 1776 de 2016, Ley ZIDRES, y su decreto reglamentario 1273 de 2016, se dé paso a la estructuración de la tipología 5, uso, por cuanto se facilitaría el arrendamiento de grandes extensiones de tierra con fines productivos, sin que sea necesario acceder a los derechos reales sobre la misma.

Actores como el grupo Aliar, con zona de producción en Puerto Gaitán, resaltaron dificultades como la presencia de actores armados, la falta de infraestructura vial y de generación eléctrica para la producción en el lugar. Sin embargo, manifestaron que construirán una planta extractora y refinadora de aceite de soya, un frigorífico y que tienen altas expectativas de inversión, aunque desean tener mayor claridad sobre las dificultades en cuanto a concentración de tierras y la seguridad jurídica en los derechos de propiedad. También expresaron que actualmente son propietarios de aproximadamente 1000 hectáreas y que por medio de contratos de arrendamiento a 10 años acceden al uso de otras 5000 hectáreas. Por eso, su caso sería un modelo de la estructuración de la tipología 5 sobre el uso, a pesar de que aún no se hayan implementado las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social.

Esta revisión de tipologías e hipótesis se complementa con el análisis de las entrevistas semiestructuradas implementadas en los dos municipios, las cuales permiten identificar temáticas emergentes y problemáticas según la percepción de actores diversos a nivel regional y local.

#### 8.5.4 Síntesis de temas emergentes de las entrevistas

De forma a complementar el análisis presentado con base en las hipótesis y tipologías, se sintetizan a continuación las principales temáticas resultantes de las entrevistas semiestructuradas implementadas en los dos municipios. La priorización de actores se efectuó en línea con el marco teórico y conceptual del proyecto, y con los planteamientos de las DVGT que involucran a diversos grupos relacionados con la gobernanza responsable de la tenencia. Así, se entrevistaron instituciones a nivel departamental y municipal; instituciones enfocadas en aspectos ambientales; empresas y gremios del sector agropecuario; sociedad civil y academia. Estos grupos se relacionan de distintas formas con las inversiones en tierras rurales, tales como la regulación y la generación de incentivos, la inversión y el interés por la tierra, la participación en la toma de decisiones y en los impactos de las inversiones, la generación de conocimiento.

Con el objetivo de guiar las entrevistas y su sistematización, se definieron seis temáticas relacionadas con las DVG y con las hipótesis planteadas: (1) Tendencias de la concentración: actores, incentivos, causas y efectos; (2) Aspectos de la informalidad y formalidad, la seguridad jurídica y la restitución; (3) La situación de despojo y abandono forzado; (4) La oferta y demanda de tierras, incentivos, causas y efectos; (5) La coexistencia entre la agroindustria y la agricultura familiar; (6) Las políticas para la regulación, evaluación, monitoreo de los fenómenos.

Según el análisis de temas emergentes<sup>117</sup>, Tabla 15, en las entrevistas se mencionaron recurrentemente los problemas y debilidades institucionales – caracterizadas principalmente por la deficiente articulación, la alta informalidad, la no correspondencia entre catastro y registro, y la falta de políticas agrarias continuas e integrales.

Así mismo, en ambos casos se insistió en la necesidad de identificar y gestionar los riesgos sociales, económicos y ambientales de las inversiones en tierras.

Otros temas comunes que emergen de las entrevistas son:

- Existe un importante interés en la tierra, en Montería por la atractividad de su ubicación como por la calidad de sus suelos. En el caso del Meta, por la disponibilidad de tierras.
- La agricultura familiar tiene potencial productivo y de generación de bienestar, sin embargo, requiere de apoyo de las políticas. Por su parte, la agroindustria puede generar oportunidades, principalmente en generación de empleo y mejoras tecnológicas. Sin embargo, en términos de empleo no se ha visto un impacto significativo.
- En los dos casos se resaltó el carácter excluyente del modelo agrario y de acceso a tierras. En Montería se destaca la importancia de la restitución de tierras siempre y cuando exista un acompañamiento a través de proyectos productivos eficaces.
- Ha habido una concentración persistente, ligada a la ganadería improductiva, especulación, y el valor cultural de la tierra como mecanismo de control territorial y poder. Igualmente, ambos casos han sido impactados históricamente por la violencia, el desplazamiento y el despojo.
- La seguridad alimentaria es un tema clave, en riesgo si no existe regulación de las inversiones en tierras a gran escala y los proyectos agroindustriales. En el Meta cobra gran relevancia la crisis alimentaria señalada por los entrevistados. En Córdoba existen proyectos que buscan recuperar la vocación agrícola y dar oportunidades a los pequeños productores.
- La coexistencia entre agricultura familiar y agroindustria se percibe como

---

117 La sistematización de las entrevistas se basó en la identificación de elementos clave según las temáticas. Se resaltaron los temas que fueron más recurrentes en las entrevistas, agrupándolos en temas más comunes o emergentes. Esto permite identificar aspectos destacados, tanto desde elementos que guiaron las entrevistas como desde los que emergieron durante su transcurso.

Tabla 15. Temáticas emergentes de las entrevistas en los estudios de caso.

TEMAS EMERGENTES – P.GAITÁN	Clasificación	TEMAS EMERGENTES – MONTERÍA	Clasificación
Debilidad institucional	1	Debilidad institucional y necesidades de políticas	1
Riesgos de las inversiones a gran escala	2	Riesgos impactos socioambientales	2
Agricultura familiar	3	Uso y vocación suelos	3
Disponibilidad de tierras	4	Restitución tierras	4
Infraestructura	5	Interés por la tierra	5
Interés por la tierra	5	Tendencias concentración	5
Empleo insuficiente	6	Incentivos inversión	6
Agroindustria y oportunidades	7	Atractividad de la región	7
Crisis petrolera	8	Despojo	7
Coexistencia	8	Agricultura familiar: potencial y dificultades	8
Necesidad investigación	9	Infraestructura	8
Existencia acaparamiento	9	Generación empleo	9
Existencia acumulación	9	Posibilidades coexistencia AF y AG	9
Existencia violencia	9	Seguridad alimentaria	9
Existencia desplazamiento	9	Inversión extranjera	10
Bajos precios tierra	10	Relación sociocultural con la tierra	10
Modelos excluyentes acceso tierras	10	Precios de la tierra	11
Crisis alimentaria	11		
Importancia enfoque sostenibilidad	11		
Existencia despojo	11		
Evidencia extranjerización	12		

Fuente: elaboración propia, con base en la sistematización de entrevistas.

necesaria y posible, en un marco de políticas promuevan asociatividad y equilibrio en los poderes de negociación.

- En Montería se señala que los bajos precios de la tierra atraen inversión, mientras en Puerto Gaitán se afirma que el interés por la tierra ha hecho que los precios se incrementen.

En el subtítulo siguiente se presentan los resultados del análisis registral de los fenómenos, para completar así el análisis de la escala local.

## 8.6 ANÁLISIS REGISTRAL

El estudio registral ofrece una entrada de información que permite establecer categorías de vínculos jurídicos de tenencia de la tierra como el derecho de dominio o la nuda propiedad, e incluso posibles concesiones de tierras

públicas; según sea el caso, también vínculos que podrían ser informales cuando se trate inscripciones de falsa tradición, mejoras o sentencias de pertenencia sobre baldíos. Así mismo, puede ofrecer información sobre la magnitud de la concentración de la tierra cuando, por ejemplo, se encuentre englobes de predios originalmente baldíos superando la UAF de la zona, cuando se consolidan grandes extensiones por aclaración de áreas o corrección de linderos, o incluso cuando esto sucede dinamizando la titularidad de varios predios en cabeza de un solo propietario o usufructuario, como puede suceder con el aporte de inmuebles a sociedades.

En el mismo sentido, el estudio registral puede ofrecer información sobre el posible origen baldío de los predios y por tanto eventuales concentraciones por acumulación indebida, registros de predios abandonados y/o solicitudes de restitución de tierras que puedan evidenciar una posible concentración de tierras por acaparamiento con eventual violación de derechos humanos.

Conforme al alcance del estudio de caso, para este se seleccionan un promedio de 20 predios en cada uno de los municipios focalizados, estos es Montería y Puerto Gaitán, teniendo como principal criterio de focalización la superación de la Unidad Agrícola Familiar para cada Zona Relativamente Homogénea (ZRH), como elemento esencial para proponer que existe concentración de la propiedad, seleccionando además dentro de esta categoría aquellos inmuebles superiores a 500 ha que adicionalmente tuvieran información registral asociada a la información catastral por medio de la cual se identifican.

Toda vez que no se cuentan con las condiciones, ni está dentro de los propósitos del estudio realizar verificación física a los predios, el estudio jurídico se realizó sobre la información registral, por lo que las relaciones de tenencia o uso que no se encuentran registradas, o no sean susceptibles de registro, no pueden ser analizadas. En ese caso es también relevante precisar que las relaciones de informalidad pueden estar ocultas tras la información registral, en tanto no le es posible a este estudio determinar la tenencia material de los predios.

Con la información registral disponible, se establecerán entonces dinámicas de la concentración de tierras que es posible observar por medio de los folios de matrícula inmobiliaria y los actos sujetos a registro que allí se publican. En ese sentido, se resaltarán las situaciones que se identifique inciden con mayor frecuencia en la consolidación de derechos de propiedad sobre grandes extensiones, o sean más comunes cuando se presentan variables indicadoras de acumulación o acaparamiento de tierras.

Desde el estudio registral, se ofrecerá una información sobre dinámicas de vínculos jurídicos de personas, actos registrales y tierras, que permite un panorama jurídico sobre la situación de concentración, sin embargo, para aproximarse con mayor asertividad a las tipologías formuladas arriba y en especial a la concentración material real determinada por el uso productivo, especulativo u otro de la tierra, los hallazgos que ofrezca el estudio registral

podrían aparejarse a hallazgos en materia de cambios de uso del suelo, estudios de coberturas, análisis de imágenes en el tiempo, e incluso entrevistas predio a predio con sus tenedores actuales, que permitan identificar, por ejemplo, si aquella es ostentada en nombre propio o de terceros, si existen contratos de arrendamiento o aparcería y sus condiciones, situaciones a las cuales apuntan las tipologías pretendiendo abarcar con otras entradas de información diferentes a la registral, las situaciones, casos, actores con que se confirma o descarta materialmente la concentración real de tierras en la zona focalizada, más allá del sólo aspecto jurídico.

### 8.6.1 Concentración de la propiedad

La propiedad se deriva de títulos que acrediten pleno dominio debidamente inscrito conforme la ley agraria vigente, de igual manera sucede con sus atributos como el usufructo. Habrá entonces concentración de la propiedad, desde la perspectiva jurídico-registral, cuando un mismo titular posee el derecho de dominio, o derechos reales registrados sobre un predio cuya extensión supera la UAF para la ZRH. Adicionalmente se incluirán las demás dinámicas anunciadas, reflejadas en actos registrales como indicadores de posible concentración.

Para la zona focalizada la mayoría de los predios objeto de estudio pueden considerarse bajo la presente categoría, salvo los predios que por decisión judicial o administrativa han fenecido desde la perspectiva jurídica, o aquellos que han sido objeto de división y cuyo fraccionamiento los ha ubicado por debajo de la UAF. Tampoco se tendrá en cuenta para efectos de esta categoría los predios que aún están bajo el dominio de la nación, toda vez que se asume que dicho dominio tiene como propósito la destinación legal de los bienes.

Para efectos de este estudio, sin llegar al detalle o precisión de los procesos agrarios administrativos, se tendrá en cuenta que, en términos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para probar el carácter privado de un bien debe acreditarse una cadena ininterrumpida de propiedad anterior al término de prescripción extraordinaria, considerando que la Ley 160 de 1994 se encuentra vigente desde el 3 de agosto del mismo año<sup>118</sup>.

En ese sentido, si bien los predios seleccionados para ser estudiados al interior de la zona focalizada pueden acreditar pleno dominio, para efectos del análisis aquí elaborado se resalta su origen baldío cuando así esté registrado con la respectiva adjudicación por parte del Estado, o cuando sus cadenas de propiedad sean inferiores al término del artículo 2532 del Código Civil. Así mismo, se tendrá en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado que "...en aquellos procesos ordinarios de pertenencia en la que se pretenda la adquisición del dominio de bien inmueble, que según certificación de la entidad

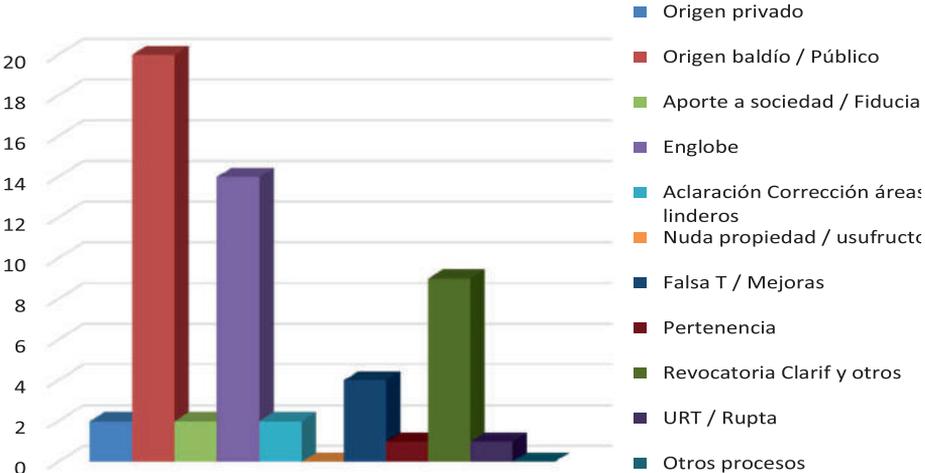
118 Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 12 de mayo de 2016, MP Gloria Stella Ortiz Delgado, página 112. Ver también sentencia SU-426 de 11 de agosto de 2016. También sentencia STC12184-2016 de 31 de agosto de 2016, expedida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

competente no registre propietario privado anterior inscrito, se presume baldío” (T-488, 2014).

Conforme a los hallazgos y resultados del estudio registral se tiene:

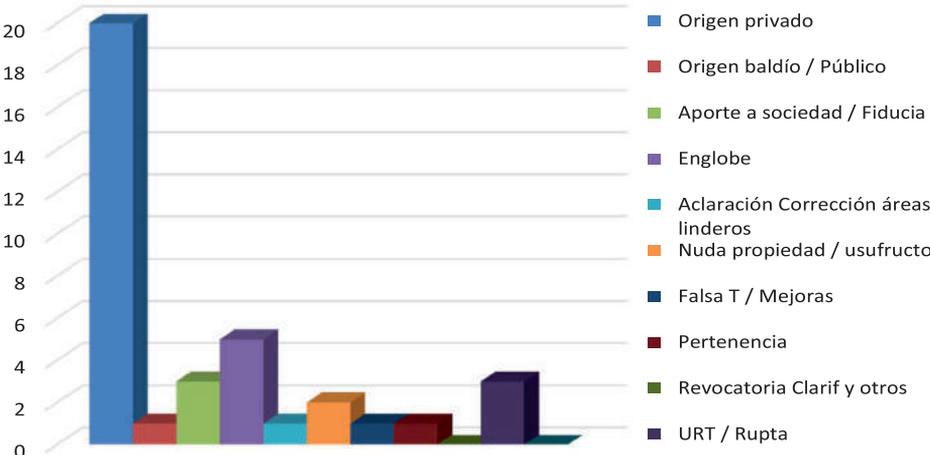
**Puerto Gaitán:** 22 predios de los cuales sólo 2 no tendrían un origen baldío; 2 han sido aportados a sociedades o fiducias; 14 habrían sido objeto de englobe con otros predios; 2 habrían tenido corrección de área y linderos;

Gráfico 55. Dinámicas indicadoras de concentración en Puerto Gaitán.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 56. Dinámicas indicadoras de concentración en Montería.



Fuente: elaboración propia.

4 tendrían inscripciones de falsa tradición; sólo uno habría sido adquirido mediante declaración de pertenencia; sólo uno habría sido objeto del proceso de restitución de tierras del que trata la Ley 1448 de 2011; 3 se encuentran sometidos a proceso de clarificación de la propiedad y 6 de revocatoria directa de adjudicación por parte de la Autoridad Administrativa.

**Montería:** 22 predios de los cuales 20 serían de origen privado; 3 habrían sido aportados a sociedades o fiducias; 5 habrían sido objeto de englobe con otros predios; sólo uno tendría corrección de área y linderos; 2 registran constitución de usufructo o nuda propiedad; sólo un predio tiene anotación de falsa tradición con posterior demanda de pertenencia; 2 predios fueron objeto del proceso de restitución de tierras y otro más tiene registro RUPTA.

### Concentración de la propiedad en varios predios

Conforme a la forma de acreditar propiedad, un mismo titular acredita pleno dominio sobre más de un predio bajo las mismas consideraciones de la categoría anterior.

**Puerto Gaitán:** para el caso de este municipio se registra a personas naturales como propietarias comunes predios sobre los cuáles el Incoder declaró la revocatoria de las resoluciones de adjudicación. Es de resaltar que, de los predios seleccionados en el área focalizada de Puerto Gaitán, se encontró que de 20 con origen baldío 13 fueron objeto de englobe con otros predios, también en su mayoría provenientes de adjudicación de baldíos.

**Montería:** Sociedad Vacapua SA, registra dos predios por 2032 ha (I. Catastral); Alianza Fiduciaria SA Fideicomiso, 1229 ha (I. Catastral); también aparecen como propietarias de varios predios las empresas Alianza Fiduciaria; Inversiones La Antioqueña y otras personas naturales.

Si bien el resultado del estudio no evidencia que existan actualmente más propietarios bajo esta categoría, existen personas jurídicas que han estado asociadas a más de un predio y desataca las transformaciones societarias de las mismas que son visibles en los folios de matrícula inmobiliaria. Adicionalmente, en Montería se observaron aclaraciones de área y correcciones de linderos que resultaron en un incremento de hasta un 10% del área inicial de los predios.

### Concentración de uso de la tierra

En esta categoría se configura la concentración de la tierra cuando la misma, por ejemplo, se encuentra separada de su pleno dominio, es decir un titular puede tener el uso de grandes extensiones de tierra y ejercer su aprovechamiento económico sin ostentar necesariamente el derecho real de dominio sobre dichas extensiones. Esta situación se puede reflejar formalmente en tanto el usufructo de los predios se separa de la nuda propiedad, acto que es objeto de registro y que para el caso de Montería se

constata en un predio de 859 ha con posible situación de informalidad, y otro con un área de 502 ha.

El titular del dominio sobre un predio puede también ejercer sus derechos por medio de contratos en los cuales otorga el aprovechamiento del bien, actos que pueden o no ser objeto de registro, por lo que no es posible asegurar a partir del estudio registral si quienes acreditan el derecho de dominio ejercen directamente explotación sobre el predio.

### 8.6.2 Acumulación de bienes baldíos

Esta categoría se constituye cuando el englobe de varias extensiones contravienen las disposiciones legales en relación con los bienes que fueron adjudicados por parte del Estado en calidad de baldíos. Se identifica cuando no se acredita título suficiente para que el predio se considere de naturaleza privada conforme los lineamientos y disposiciones de la Ley 160 de 1994, interpretados por la Corte Constitucional en sentencia de unificación 235 de 2016. Para el caso del presente estudio se relacionan también los predios que se han apropiado por medio de prescripción adquisitiva de dominio sin que se conozca antecedente registral válido, no obstante, se precisa que el presente estudio no tiene acceso a los títulos y su alcance es meramente presuntivo. Este caso está claramente configurado en Puerto Gaitán en dos escenarios diferentes:

Por un lado 6 predios cuyos antecedentes registrales provienen de adjudicación de baldíos, 4 de los cuales tienen origen en adjudicaciones posteriores a 1994. Los predios suman un área de 32.996 ha conforme la información registral y 36.258 conforme la información catastral.

Por otro lado, 5 predios frente a los cuales el Incoder resolvió revocar las resoluciones de adjudicación mediante resolución 6423 de 2014 en firme. La conformación de dichos predios antes de su fenecimiento jurídicos sumaba 25.940 ha conforme la información registral y 21.365 conforme la información catastral.

En Puerto Gaitán, un predio registra declaración judicial de pertenencia y 4 predios que califican falsa tradición sin título de pleno dominio en el antecedente registral. En Montería, solo un predio tendría anotación de falsa tradición, con un área de 1911 ha conforme información registral.

### 8.6.3 Acaparamiento por despojo de la posesión o propiedad

Esta categoría se verifica en el estudio registral, cuando los predios han sido objeto de medidas como la inscripción en el RUPTA, o en el registro de predios despojados y abandonados creado por la Ley 1448 de 2011, o bien porque el mismo se encuentran inmerso en el proceso judicial de restitución

de tierras. Para los predios seleccionados como muestra en la zona focalizada se encontró:

Puerto Gaitán: predio de 2018 ha afectado por medida Cautelar Restitución de Tierras, sustracción provisional del comercio Juzgado Segundo Civil del circuito especializado en restitución de tierras (V/cencio). Predio que también configura acumulación indebida de bienes baldíos.

Cinco predios que suman 25.954 ha, que derivan de procesos de englobe derivados de predios inicialmente adjudicados como baldíos, cuyos actos de adjudicación fueron revocados por encontrarse que irregularidades en el procedimiento de adjudicación relacionados con maniobras fraudulentas asociadas a la familia de Víctor Carranza, conforme lo expone la resolución 6423 del 3 de julio de 2014 del Incoder<sup>119</sup>.

Montería: predio de 1911 ha conforme información registral cuyo primer antecedente registral es la declaración sumaria de testigos (falsa tradición), ingresado al RUPTA en 2013, año en el que se presenta demanda de pertenencia contra indeterminados por parte de del actual poseedor, Sociedad Tierra Nueva. Predio de 582 ha conforme información registral, englobado en el año 2006 por una persona natural, acto que luego fue declarado nulo en sentencia de restitución de tierras del año 2014. El inmueble, conforme la sentencia de restitución hace parte del predio Cedro Cocido, que junto con la hacienda Santa Paula fue entregado por la fundación Funpazcor<sup>120</sup>, a campesinos a inicios de la década de 1990. El titular del englobe es actualmente titular del derecho de dominio sobre otro predio de 550 ha conforme información registral.

Teniendo en cuenta todos los datos analizados y los comportamientos observados, es posible afirmar que los dos casos de estudio seleccionados arrojan algunos puntos de coincidencia y otros disímiles. Así, por ejemplo, aunque se trata de escenarios distintos en cuanto al acceso a la propiedad dado que en Montería se encontró predominantemente predios con origen privado, mientras que en Puerto Gaitán su origen era principalmente baldío, en los dos escenarios la dinámica de consolidación de grandes extensiones de tierra se reflejó significativamente por medio de la figura de englobe de predios, seguida del aporte a sociedades o la constitución de fiducias.

Dada la diferenciación en el origen de los predios era predecible encontrar una zona en donde los procesos agrarios administrativos no tuvieran mayor espacio, como sucedió en Montería. Sin embargo, aunque se esperaba la ejecución de procesos agrarios administrativos en Puerto Gaitán, llama la atención que aproximadamente la mitad de los predios estudiados

119 Ver: Corte le devuelve al Estado más de 28.000 hectáreas reclamadas por herederos de Carranza. Nota CM&. Disponible en <http://www.cmi.com.co/justicia/corte-le-devuelve-al-estado-mas-de-hectareas-reclamadas-por-herederos-de-carranza/400895/> consultado el 15 de agosto de 2016. Ver también Corte Constitucional, sentencia SU-426 de 11 de agosto de 2016.

120 Ver: El fraude de los Castaño para despojar, Verdad abierta, disponible en <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/48-despojo-de-tierras/4239-las-mentiras-de-los-castano-para-despojar>, consultado el 3 de octubre de 2016.

hubiesen sido objeto de tales procedimientos, pues tal situación denota una distribución indebida de la propiedad que podría incluso estar aparejada a situaciones de acaparamiento por violación de derechos humanos.

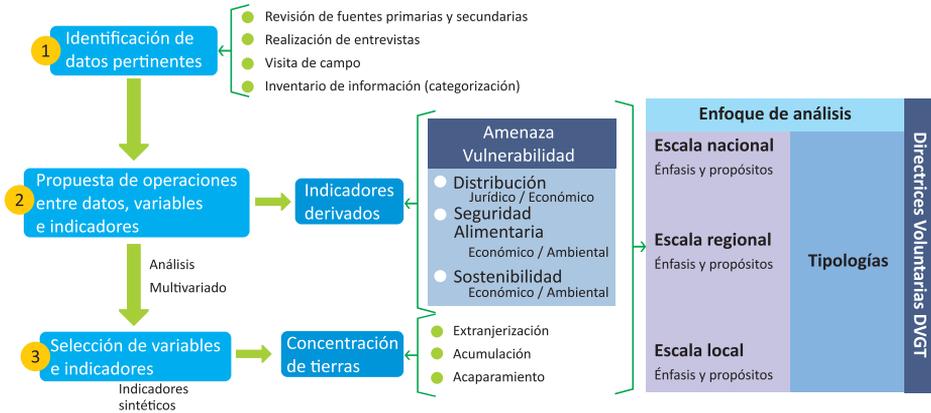
Para el caso de acaparamiento de la muestra estudiada no se obtuvieron cifras numerosas, pero sí casos significativos que reflejan control territorial y acaparamiento como los de Montería relacionados con predios de la Fundación Funpazcor de grupos paramilitares, y tierras en Puerto Gaitán asociadas a ejércitos privados del fallecido esmeraldero Víctor Carranza.

De otro lado, en las dos zonas se encontraron niveles moderados de informalidad en la tenencia de la tierra, considerando que para el caso de Montería sólo dos predios tenían inscripciones de falsa tradición, declaración de pertenencia o mejoras sobre baldíos. Similarmente, en Puerto Gaitán sólo se encontraron 5 casos en tales condiciones.

# 9. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Este título presenta los resultados de la construcción de indicadores de riesgo en las dos primeras etapas de la fase de Medición descritas en la metodología: la identificación de datos primarios pertinentes para el análisis, y la propuesta de indicadores sintéticos que deberán ser validados o replanteados más adelante en función de los análisis de datos.

Gráfico 57. Pasos metodológicos de la fase de medición para la construcción de indicadores de riesgo.



Fuente: elaboración propia.

Igualmente, se presentan algunos indicadores que permiten poner en evidencia situaciones territoriales que resaltan la importancia de desarrollar a futuro un análisis de costos de oportunidad. Estas situaciones se relacionan con elementos de vulnerabilidad y amenaza, y al igual que en el enfoque de riesgos, se pueden vincular a los ejes de las DVGT: la distribución y protección de derechos, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad socioambiental.

Tanto el enfoque de riesgos como el de costos de oportunidad dimensionan la necesidad de elaborar políticas públicas comprehensivas y diferenciadas, que tengan en cuenta las alternativas en juego frente a las inversiones en tierras y los fenómenos de concentración y extranjerización.

## 9.1 IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES PERTINENTES: DATOS PRIMARIOS

La identificación de datos primarios<sup>121</sup> (variables e indicadores) pertinentes para el análisis de la concentración y extranjerización desde un enfoque de riesgo resultó en la categorización de alrededor de 50 variables en función de los aspectos de observación que cada dato puede ayudar a analizar, Tabla 16. Así, cada dato primario se asocia a un fenómeno, un elemento del riesgo (vulnerabilidad y amenaza), un eje temático de las DVGT y una dimensión de análisis (Socioeconómica, jurídica y ambiental).

Las variables que se presentan aquí han sido utilizadas por la UPRA en los diversos ejercicios analíticos que han realizado las distintas áreas que la componen, resultado de convenios de cooperación con otras instituciones. Aquí se presentan con el objetivo de dar un ejemplo metodológico de clasificación de variables en función de los ejes de las DGVT, sin embargo, este listado podría afinarse, complementarse y ampliarse con otras variables que pueden mejorar los indicadores y el análisis de datos. La metodología aquí propuesta es apenas un ejemplo de procedimiento y manejo de información, que debe revisarse de manera dinámica a futuro.

Tabla 16. Ejemplo de datos primarios según aspectos de observación.

VARIABLE	FENÓMENO	RIESGO	EJE DVGT	DIMENSIÓN
Vocación de uso del suelo.	Acaparamiento-Extranjerización	Vulnerabilidad	Sostenibilidad Seguridad Alimentaria	Económico-ambiental
Cobertura de uso del suelo.	Acaparamiento-Extranjerización	Amenaza	Sostenibilidad Seguridad Alimentaria	Económico-ambiental
Conflictos de uso.	Acaparamiento-Extranjerización	Amenaza	Sostenibilidad Seguridad Alimentaria	Económico-ambiental
Zonificación de aptitud para cultivos de palma de aceite, caucho, cacao, arroz y maíz.	Acaparamiento-Extranjerización	Vulnerabilidad	Sostenibilidad Seguridad Alimentaria	Económico-ambiental
Zonificación de plantaciones forestales con fines comerciales. Escala 1: 100.000	Acaparamiento-Extranjerización	Vulnerabilidad	Sostenibilidad Seguridad Alimentaria	Económico -ambiental

121 Esta identificación corresponde a un inventario de fuentes de información disponible en la UPRA. Este puede y debería completarse con datos de otras entidades. Sin embargo, con la información disponible se puede iniciar el desarrollo metodológico que lleve a consolidar indicadores y tipologías, las cuales pueden ser complementadas en un futuro con nuevas variables. Las categorías o tipologías se definen a partir del cálculo de los indicadores, y la consolidación de los mismos.

VARIABLE	FENÓMENO	RIESGO	EJE DVGT	DIMENSIÓN
Índice suelos potenciales para adecuación de tierras.	Acaparamiento-Extranjerización	Vulnerabilidad	Distribución	Económico -ambiental
Existente adecuación de tierras.	Acaparamiento-Extranjerización	Amenaza o vulnerabilidad	Distribución	Económico
Producción agrícola.	Acaparamiento-Extranjerización	Amenaza	S. Alimentaria	Económico -ambiental
Cartera agropecuaria ICR, LEC.	Acaparamiento-Extranjerización	Amenaza	Distribución	Económico
Condicionamientos legales del mercado de tierras – tierra rurales productivas.	Transversal Concentración	Amenaza o vulnerabilidad	Distribución Seguridad Alimentaria Sostenibilidad	Económico-ambiental-jurídico
Inter-relación catastro y registro.	Acaparamiento-Extranjerización	Vulnerabilidad	Distribución	Jurídico-Económico
Vigencias catastrales.	Acaparamiento-Extranjerización	Vulnerabilidad	Distribución	Jurídico-Económico
Tamaño de la propiedad rural.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Económico
Avalúos integrales de la tierra.	Acaparamiento - Extranjerización	Vulnerabilidad o amenaza	Distribución	Económico-ambiental-jurídico
Tamaño predial Vs UAF.	Acumulación	Amenaza	Distribución	Económico-ambiental
Presencia institucional.	Acaparamiento-Extranjerización	Vulnerabilidad	Distribución y protección de derechos	Jurídico
Predios potenciales informales.	Acaparamiento-Extranjerización	Vulnerabilidad	Distribución y protección de derechos	Jurídico
Tipo de propietario.	Acaparamiento - Extranjerización	Vulnerabilidad	Distribución y protección de derechos	Jurídico
Índice de desigualdad GINI.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Económico-ambiental
Índice de heterogeneidad THEIL.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Económico-ambiental
Indicador de disparidad superior - concentración.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Económico
Indicador de disparidad inferior - fraccionamiento.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Económico
Desplazamiento forzado (expulsión).	Acaparamiento	Amenaza	Distribución	Jurídico-Económico
Áreas potenciales agricultura familiar.	Acaparamiento	Vulnerabilidad	Seguridad Alimentaria	Económico

VARIABLE	FENÓMENO	RIESGO	EJE DVGT	DIMENSIÓN
Áreas de agroindustrias.	Acaparamiento	Vulnerabilidad	Seguridad Alimentaria	Económico
Uso y cobertura del suelo 2009-2012.	Acaparamiento	Amenaza	Seguridad Alimentaria Sostenibilidad	Económico-ambiental
Índice de caracterización del mercado tierras.	Transversal Concentración	Vulnerabilidad	Distribución	Económico-ambiental-jurídico
Índice de gestión del Impuesto predial unificado rural.	Acaparamiento	Vulnerabilidad	Distribución	Económico
Índice ruralidad.	Transversal Concentración	Vulnerabilidad	Distribución Seguridad Alimentaria	Económico
Índice de factores conexos.	Transversal Concentración	Vulnerabilidad	Distribución	Económico -ambiental
Índice de desarrollo humano.	Transversal Concentración	Vulnerabilidad	Seguridad Alimentaria Sostenibilidad	Económico
Número de predios.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Económico- jurídico
Número de propietarios.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Económico- jurídico
Destino económico del predio.	Transversal Concentración	Amenaza	Seguridad Alimentaria Sostenibilidad	Económico-ambiental-jurídico
Área de los predios.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Económico-ambiental-jurídico
Predios con o sin matrícula inmobiliaria.	Transversal Concentración	Vulnerabilidad	Distribución	Jurídico
Predios con mejoras.	Transversal Concentración	Amenaza	Distribución	Jurídico

Fuente: equipo de trabajo FAO-UPRA con base en variables e indicadores que la UPRA ha elaborado y recolectado en sus distintos proyectos.

Los datos primarios aquí presentados son la base de trabajo para elaborar indicadores derivados a manera de lineamientos iniciales para la construcción futura de indicadores sintéticos, tal como se describió en el capítulo de Propuesta metodológica para el análisis de la concentración y extranjerización de tierras.

A continuación, se presentan ejemplos de indicadores derivados para el análisis de riesgo de los fenómenos. Se aclara que, en el alcance de este documento, se presentan los indicadores de manera formulada, sin embargo, éstos deberán verificarse a en próximos estudios a partir de su cálculo y del análisis multivariado.

## 9.2 PROPUESTA DE INDICADORES DERIVADOS

Para el cálculo y consolidación de los indicadores derivados que se formulan a continuación, se recomienda establecer rangos de predios entre (muy grande, grande, mediano, pequeño y muy pequeño) para las escalas de trabajo, nacional, regional y local. Esto con el propósito de entender el comportamiento de los fenómenos de concentración en las diferentes escalas.

De acuerdo con el objetivo del estudio, estos rangos deben ser establecidos considerando las siguientes características:

- Para todas las escalas es necesario calcular los rangos con predios que estén ubicados en las tierras productivas del país, es decir dentro de la cancha.
- Para la escala regional calcular los rangos en las regiones Caribe, Andina y Orinoquia.
- Para la escala local en los municipios que se considere pertinentes.
- Para la construcción de las tipologías es necesario en cada escala con su universo de datos calcular estadísticas básicas (valores máximos y mínimos, media, mediana, desviación estándar). Estas tipologías corresponden a la clasificación de las unidades de análisis en función de su comportamiento en los distintos indicadores que se establezcan.

De manera a facilitar la formulación de los indicadores y su lectura, se propone la siguiente nomenclatura, la cual se puede establecer a las distintas escalas según la necesidad:

**Pmg, Pg, Pm, Pp, Pmp:** tamaño predial, la nomenclatura ira variando según los rangos (muy grande=**mg**, grande=**g**, mediano=**m**, pequeño=**p** y muy pequeño=**mp**).

Tabla 17. Nomenclatura de variables para uso, vocación conflicto del suelo.

Cobertura de uso	Vocación	Conflicto de uso	
		Sobreutilización	Subutilización
UA: cobertura de uso agrícola	VA: vocación agrícola	SO: conflicto por sobreutilización	SU: conflicto por subutilización
UG: cobertura de uso ganadero	VG: vocación ganadera	CO = SO+SU: conflicto de uso	
UF: cobertura de uso forestal comercial	VF: vocación forestal comercial		

- C: cancha
- Zx: zonificación de aptitud para el cultivo x (palma de aceite, caucho, cacao, arroz, maíz, forestales comerciales)
- Zf: zonificación de aptitud para sistemas productivos de agricultura familiar.
- Ca, Cm, Cb: tierras con alta, media y baja calidad (mapa agroclimático).
- Nota: al superponer los mapas de predios y mapas agroclimáticos se puede obtener el número de predios en tierras de alta, media o baja calidad.

- Fo: tierras disponibles para formalización dentro de la cancha
- Pc: número de predios en la cancha
- Pi: predios potenciales informales
- Ps: predios sin matrícula inmobiliaria
- Pmj: predios con mejoras
- Pa, Pme, Pb: predios con alto, medio y bajo avalúo
- P>UAF, P=UAF, P<UAF: predios mayores, iguales y menores a la UAF.
- B: tierras sin restricción para titulación de baldíos
- S: solicitudes de restitución de tierras en la cancha.
- n: cantidad de predios.

La unidad de medida de superficie sugerida cuando corresponda para calcular los indicadores es hectáreas.

A partir de los siguientes indicadores<sup>122</sup> se pueden establecer rangos de valoración de la amenaza de acaparamiento al nivel de escala que se requiera.

Tabla 18. Amenaza: indicadores según vocación, cobertura y conflicto de uso.

Indicador	Interpretación	Eje Temático
1) $\frac{CO}{C}$	Porcentaje de la cancha en conflicto de uso.	Sostenibilidad
2) $\frac{CO}{C} \text{ o } \frac{UA}{UA}$ Similar para UG y UF	Porcentaje de la cancha (o de los suelos con uso agrícola) que corresponde a suelos con uso agrícola en conflicto de uso.	Sostenibilidad
3) $\frac{CO}{C} \text{ o } \frac{VA}{VA}$ Similar para VG y VF	Porcentaje de la cancha que corresponde a suelos con vocación agrícola en conflicto de uso.	Sostenibilidad
4) $\frac{SO}{C} \text{ o } \frac{SU}{C} \text{ o } \frac{VA}{VA}$ Similar para VG y VF	Porcentaje de la cancha que corresponde a suelos con vocación agrícola sobre-utilizados/subutilizados. El grado de sub-utilización puede indicar una amenaza de acaparamiento especulativo.	Sostenibilidad

122 Los indicadores derivados que aquí se proponen fueron elaborado con base en los datos primarios (variables e indicadores) que la UPRA ha elaborado y recolectado en sus distintos proyectos. Por ello, algunos de los indicadores aquí presentados coinciden con otros que la UPRA ha elaborado en otros contextos. Sin embargo, los lineamientos que este documento desarrolla proponen unos objetivos y finalidades distintas puesto que se fundamentan en la implementación de las DVG.T.

Indicador	Interpretación	Eje Temático
5) $1 - \frac{UA \cdot VA}{VA}$ Similar para VG y VF	Porcentaje de los suelos con vocación agrícola con otros usos.	Sostenibilidad
6) $1 - \frac{UA \cdot VA + UG \cdot VG + UF \cdot VF}{C}$	Porcentaje de la cancha que corresponde a suelos con usos diferentes a su vocación.	Sostenibilidad
7) $\frac{CO \cdot VA \cdot (UF + UG)}{VA}$ Similar para VG y VF	Porcentaje de los suelos con vocación agrícola pero con uso diferente y en conflicto de uso.	Seguridad alimentaria
8) $\frac{CO \cdot VA \cdot (UF + UG)}{C}$ Similar para VG y VF	Porcentaje de la cancha que corresponde a suelos de vocación agrícola pero con uso diferente y en conflicto de uso.	Seguridad alimentaria

Tabla 19. Amenaza: indicadores según calidad para la producción agropecuaria, tamaño de los predios.

Indicador	Interpretación	Eje Temático
9) $\frac{(Ca \cdot Pmg)}{(Ca)}$ Similar para predios Pg, Pm, Pp, Pmp y Cm, Cb.	Porcentaje de las tierras de alta calidad que pertenecen a predios "muy grandes".	Distribución
10) $\frac{n(Pmg \cdot Ca)}{n(Pmg)}$ Similar para Pg, Pm, Pp, Pmp y Cm, Cb.	Porcentaje de los predios muy grandes, grandes, medianos, pequeños y muy pequeños (en N° de predios) en tierras de alta, media o baja calidad.	Distribución
11) $\frac{(P > UAF)}{C}$ Similar para predios, P=UAF, P<UAF.	Porcentaje de la cancha con predios mayores, iguales y menores a la UAF. Podría indicar el grado de acumulación de tierras productivas.	Distribución

Indicador	Interpretación	Eje Temático
12) $\frac{P_{mg} P > UAF}{(P > UAF)}$ Similar para otros tamaños de predios Pg, Pm, Pp y Pmp y P=UAF, P<UAF	Porcentaje de los predios mayores a la UAF con los rangos de muy grandes, grandes, medianos, pequeños y muy pequeños. Podría indicar (mejor en la escala regional o local) la relación entre la UAF y los tamaños prediales.	Distribución
13) $\frac{P_i}{(P > UAF)}$ Similar para predios, P=UAF, P<UAF.	Porcentaje de los predios mayores a la UAF que sean predios potenciales informales. Podría indicar la relación entre acumulación e informalidad.	Distribución
14) $\frac{UA}{(P > UAF)}$ Similar para otros usos UG, UF	Porcentaje de predios mayores a la UAF con uso agrícola, ganadero, forestal. Podría indicar el uso en las tierras donde se presenta una posible acumulación. Aplica también para la vocación.	Distribución

Tabla 20. Amenaza: indicadores según mejoras, avalúo

Indicador	Interpretación	Eje Temático
15) $\frac{(P_{mj})}{C} \text{ o } \frac{n(P_{mj})}{P_c}$	Porcentaje de la cancha que corresponde a predios con mejoras. Se puede calcular incluyendo calidad, tamaños y zonificaciones.	Distribución
16) $\frac{(P_a)}{C} \text{ o } \frac{n(P_a)}{P_c}$	Porcentaje de la cancha que corresponde a predios con alto avalúo. Se puede calcular incluyendo calidad, tamaños y zonificaciones. Un alto avalúo se aproxima a un eventual precio alto de la tierra que podría indicar un alto interés por la tierra.	Distribución

Los indicadores siguientes permiten establecer rangos de vulnerabilidad según la escala de análisis.

Tabla 21. Vulnerabilidad: indicadores según aptitud, tamaño de la propiedad, calidad del suelo y áreas sin restricción para titulación de baldíos

Indicador	Interpretación	Eje Temático
17) $\frac{Zx}{c} \circ \frac{Zf}{c}$	Porcentaje de la cancha con aptitud para cultivos comerciales o agricultura familiar.	Seguridad alimentaria
18) $\frac{Zx}{c} \frac{Zf}{c}$	Porcentaje de la cancha con aptitud tanto para cultivos comerciales como para agricultura familiar.	Seguridad alimentaria
19) $\frac{Ca}{c} \circ \frac{Cm}{c} \circ \frac{Cb}{c}$	Porcentaje de la cancha con tierras de alta, media o baja calidad.	Seguridad alimentaria
20) $\frac{Ca}{c} \frac{Zx}{c} \circ \frac{Ca}{c} \frac{Zf}{c}$	Porcentaje de la cancha que corresponde a tierras de alta calidad con aptitud para cultivos comerciales o agricultura familiar.	Seguridad alimentaria
21) $\frac{Cb}{c} \frac{Zf}{c} \circ \frac{Cb}{Zf} \frac{Zf}{c}$	Porcentaje de la cancha (o de las tierras con aptitud para agricultura familiar) que corresponde a tierras de baja calidad con aptitud para agricultura familiar.	Seguridad alimentaria
22) $\frac{Cb}{c} \frac{Zf}{c}$	Porcentaje de las tierras de baja calidad que se consideran aptas para agricultura familiar.	Seguridad alimentaria
23) $\frac{B}{c} \circ \frac{B}{c} \frac{Ca}{c}$	Porcentaje de la cancha sin restricción para titulación de baldíos. También puede verse en tierras con alta calidad. Indica un grado de vulnerabilidad frente a la acumulación.	Seguridad alimentaria Distribución
24) $\frac{B}{c} \frac{Zf}{c} \frac{Zx}{c} \circ \frac{B}{Zf} \frac{Zf}{c} \frac{Ca}{c} \circ \frac{B}{Zx} \frac{Zx}{c} \frac{Ca}{c}$	Porcentaje de la cancha que corresponde a tierras aptas para agricultura familiar y para cultivos comerciales, sin restricción para titulación de baldíos. También puede verse en tierras de alta calidad. Indica vulnerabilidad frente a la acumulación.	Seguridad alimentaria Distribución
25) $\frac{B}{Zf} \frac{Zf}{c} \circ \frac{B}{Zx} \frac{Zx}{c}$	Porcentaje de las tierras con aptitud para agricultura familiar (o cultivos comerciales) que no tienen restricción para titulación de baldíos. Indica vulnerabilidad frente a la acumulación.	Seguridad alimentaria Distribución

Tabla 22. Vulnerabilidad: indicadores según aspectos de informalidad, aptitud, tamaño, calidad

Indicador	Interpretación	Eje Temático
26) $\frac{(Fo)}{C}$	Porcentaje de la cancha disponible para formalización.	Distribución
27) $\frac{(Fo Ca)}{C}$ Similar para Cm, Cb.	Porcentaje de la cancha disponible para formalización en tierras de alta calidad.	Seguridad alimentaria - Distribución
28) $\frac{(Fo Ca Pp)}{C}$ o $\frac{(Fo Ca Zf)}{C}$ Similar para Pmg, Pg, Pm, Pmp; Zx; Cm, Cb.	Porcentaje de la cancha disponible para formalización en tierras de alta calidad y predios pequeños o zonas de aptitud para agricultura familiar. El denominador puede calcularse con tamaño de predios o zonificaciones de aptitud respectivamente.	Seguridad alimentaria - Distribución
29) $\frac{(Pi)}{C}$ o $\frac{n(Pi)}{Pc}$	Porcentaje de la cancha que corresponde a predios potenciales informales (También en N° de predios).	Distribución
30) $\frac{(Pi Pp)}{C}$ o $\frac{n(Pi Pp)}{Pc}$ Similar para M, G.	Porcentaje de la cancha que corresponde a predios pequeños y potenciales informales (También en N° de predios).	Distribución
31) $\frac{(Pi Ca)}{C}$ Similar para Cm, Cb.	Porcentaje de la cancha que corresponde a predios potenciales informales en tierras de alta calidad.	Seguridad alimentaria - Distribución
32) $\frac{(Pi Ca Pp)}{C}$ o $\frac{Ha(Pi Ca Zf)}{C}$ Similar para Pmg, Pg, Pm, Pmp; Zx; Cm, Cb.	Porcentaje de la cancha que corresponde a predios pequeños y potenciales informales (También en N° de predios) o zonas de aptitud para agricultura familiar en tierras de alta calidad.	Seguridad alimentaria - Distribución
33) $\frac{(Ps)}{C}$ o $\frac{n(Ps)}{Pc}$	Porcentaje de la cancha que corresponde a predios sin matrícula inmobiliaria. Se puede calcular con datos de calidad, tamaños y zonificaciones.	Seguridad alimentaria - Distribución
34) $\frac{(Pb)}{C}$ o $\frac{n(Pb)}{Pc}$	Porcentaje de la cancha que corresponde a predios con bajo avalúo. Se puede calcular con calidad, tamaños y zonificaciones.  Un bajo avalúo indica una vulnerabilidad en la medida en que puede atraer inversiones en tierras si el precio es bajo.	Seguridad alimentaria - Distribución

Tabla 23. Vulnerabilidad: indicadores según solicitudes de restitución de tierras, población desplazada, áreas sin restricción para titulación de baldíos.

Indicador	Interpretación	Eje Temático
35) $\frac{(S)}{C} \circ \frac{n(S)}{Pc}$	Porcentaje de la cancha que es objeto de solicitudes para restitución de tierras. O: relación de solicitudes para restitución de tierras respecto sobre el total de predios de la cancha.	Distribución
36) $\frac{(S)}{C} \frac{B}{C} \circ \frac{(S)}{C} \frac{B}{C} \frac{Zx}{C}$	Porcentaje de la cancha que es objeto de solicitudes para restitución de tierras y que no tiene restricción para titulación de baldíos. Puede calcularse con tierras con aptitud para cultivos comerciales.	Distribución
37) $\frac{(S)}{C} \frac{B}{C} \frac{Zf}{C} \frac{Zx}{C}$	Porcentaje de la cancha que es objeto de solicitudes para restitución de tierras, que tiene aptitud para agricultura familiar y/o para cultivos comerciales, y que no tiene restricción para titulación de baldíos. También puede calcularse con tierras con alta calidad.	Seguridad alimentaria Distribución
38) $\frac{(S)}{Zf} \frac{Zf}{Zx} \frac{Zx}{Zx}$	Porcentaje de las tierras con aptitud para agricultura familiar y para cultivos comerciales objeto de solicitud para restitución.	Seguridad alimentaria Distribución
39) $\frac{\text{Población desplazada}}{\text{Población total}}$	Relación entre la población total de la unidad de análisis y la población desplazada. Indica un grado de vulnerabilidad respecto al acaparamiento por despojo.	Sostenibilidad

Adicionalmente, los siguientes indicadores dan cuenta de situaciones en que evidencian la importancia del enfoque de costos de oportunidad para la toma de decisiones de política pública. El desarrollo más a fondo de este enfoque requiere de esfuerzos, acceso y generación de información que sobrepasan los objetivos de este documento. Sin embargo, se quiere dejar aquí planteados los siguientes indicadores como un paso inicial para motivar futuros estudios.

### 9.3 COSTOS DE OPORTUNIDAD

La estimación de costos de oportunidad en el caso de la concentración y extranjerización de tierras en Colombia se dificulta en gran medida por la complejidad de los fenómenos, la dificultad de observarlos directamente y la insuficiencia en los datos e información pertinente especialmente en la escala local. Sin embargo, dada la importancia de este enfoque para la formulación de políticas desde una perspectiva holística, como quedó manifestado en el marco conceptual, se propone a continuación una serie de indicadores derivados que indican situaciones en las que se manifiestan costos de oportunidad en función de los ejes temáticos de las DVGT.

Con información suficiente, cuyo desarrollo está fuera del alcance de este estudio, se podrían estimar costos de oportunidad a partir de:

- La comparación de rentabilidades económicas derivadas de uso particular de la tierra o de un uso alternativo. Por ejemplo, a partir de datos sobre la estructura de costos de producción, y las productividades por tipo de cultivo o de uso por hectárea.
- La valoración de riesgos (cuantitativa o cualitativa) e impactos negativos y positivos. En este aspecto, los indicadores de riesgo aquí propuestos, pueden integrar un modelo de estimación de costos de oportunidad más general.
- El análisis de las percepciones de diversos actores involucrados, a partir de herramientas cualitativas tales como las entrevistas semi-estructuradas.
- Es importante señalar que los costos de oportunidad no deben basarse únicamente en consideraciones económico-financieras relacionadas con las distintas alternativas posibles de política pública. La implementación de las DVGT exige una mirada integral y sistémica, por lo que las consideraciones multidimensionales se hacen necesarias, tales como las valoraciones no monetarias, las perspectivas socioculturales, y la diferenciación sensible ante las cuestiones de género.
- La generación de información en la escala local se enriquece al complementar las herramientas oficiales e institucionales con mecanismos comunitarios y de la sociedad civil, como lo resaltan las DVGT.
- El desarrollo de un enfoque de costos de oportunidad, tanto en la generación de información como en su análisis, puede aportar a la construcción de mecanismos participativos de resolución de conflictos y de reconciliación de los intereses públicos, comunitarios y privados en el territorio (FAO; CFS, 2012, pág. 32).

El enfoque de costos de oportunidad, si su desarrollo se consolida a futuro, puede ser de gran utilidad para la concreción de un enfoque integrado, holístico, con miras a obtener resultados aplicables al diseño de políticas públicas a la luz de las DVGT en Colombia.

Tabla 24 Ejemplos de indicadores de situaciones de costos de oportunidad.

Indicador	Interpretación	Eje Temático
40) $\frac{Co}{c} \text{ o } \frac{Co VA}{c}$	Porcentaje de la cancha en conflicto de uso o porcentaje de la cancha en conflicto de uso y con vocación agrícola	S. Alimentaria
41) $\frac{Co UA}{c} \text{ o } \frac{Co UA}{UA}$ Similar para UA, UG o UF.	Porcentaje de la cancha en conflicto de uso y con uso agrícola, o porcentaje de la cancha con uso agrícola en conflicto de uso o porcentaje de las tierras con uso agrícola en conflicto de uso.	S. Alimentaria Sostenibilidad
42) $\frac{SU UA}{c} \text{ o } \frac{SU UA}{UA}$	Porcentaje de la cancha (o de las tierras con uso agrícola) que están subutilizados y tienen uso agrícola	S. Alimentaria Sostenibilidad
43) $1 - \frac{UA VA}{VA}$	Porcentaje de los suelos con vocación agrícola con otros usos.	S. Alimentaria Sostenibilidad
44) $1 - \frac{UA VA + UG VG + UF VF}{VA}$	Porcentaje de la cancha con usos diferentes a la vocación (puede usarse información de aptitud).	Sostenibilidad
45) $\frac{CO VA (UF + UG)}{VA}$	Porcentaje de las tierras con vocación agrícola que presentan conflicto de uso y que tienen uso forestal y ganadero.	Sostenibilidad S. Alimentaria
46) $\frac{Ca UG}{Ca}$ Similar para Cm o Cb y UF o UA.	Porcentaje de las tierras de calidad alta que tienen un uso ganadero.	Sostenibilidad
47) $\frac{Pa}{c}$	Porcentaje de la cancha que presenta un alto avalúo. Indica riesgos de mayor dificultad en procesos de distribución de tierras (ej. Restitución).	Distribución
48) $\frac{Ca Zx Zf}{Ca}$	Porcentaje de las tierras de calidad alta que tienen aptitud compartida para agroindustria y agricultura familiar. Similar para el porcentaje de la cancha.	S. Alimentaria Distribución
49) $\frac{Cb Zf}{Cb}$	Porcentaje de las tierras de baja calidad que tiene aptitud para agricultura familiar. Similar para el porcentaje de las tierras con aptitud para agricultura familiar.	Distribución S. Alimentaria

Indicador	Interpretación	Eje Temático
50) $\frac{B \ Zf \ Zx}{B}$	Porcentaje de las áreas sin restricción para titulación de baldíos que tienen aptitud para agricultura familiar y agroindustrias. Similar para porcentaje de la cancha o porcentaje de las áreas con aptitud para agricultura familiar.	Distribución S. Alimentaria
51) $\frac{B \ Zf \ Zx \ Ca}{c}$	Porcentaje de la cancha sin restricción para titulación de baldíos con aptitud para agricultura familiar y para agroindustria, y con alta calidad. Similar para porcentaje de Zf o Ca.	Distribución S. Alimentaria
52) $\frac{S \ B \ Zf \ Zx}{c}$ o $\frac{S \ Zf \ Zx}{c}$	Porcentaje de la cancha en solicitud para restitución de tierras, sin restricción para titulación de baldíos, con aptitud para agricultura familiar y para agroindustrias.	Distribución

Los indicadores que aquí se presentan son sólo un ejemplo del tipo de análisis posible a la luz de los costos de oportunidad. A partir de estos ejemplos se pueden desarrollar distintos indicadores que respondan a las necesidades de comprender los escenarios que pueden generar conflictos de intereses en los territorios.

Estos indicadores dan muestra de las situaciones que plantean dilemas de costos de oportunidad en función de conflictos de uso y de vocación, riesgo de acaparamiento de la calidad de las tierras, demandas por restitución en tierras bajo presión para distintos usos, aptitud compartida tanto para agricultura familiar como para agroindustria, riesgos de asignar tierras de baja calidad a la agricultura familiar, titulación de baldíos en zonas con aptitud para agroindustria, entre otros.

Se espera que estos lineamientos iniciales den pie a futuros desarrollos metodológicos, necesarios para fortalecer la información técnica relacionada con los riesgos y costos de oportunidad de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras. El enfoque de costos de oportunidad permite generar herramientas de resolución de conflictos y ordenación reglamentada del territorio, reconociendo los diversos intereses y necesidades para distintos usos.

Así, la combinación de un enfoque de riesgos con un enfoque de costos de oportunidad permite atender metodológicamente los objetivos de las DVGT

en cuanto a promover una “ordenación reglamentada del territorio y (...) comprender un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios. (...) La ordenación territorial debería reconciliar y armonizar diferentes objetivos del uso de la tierra, la pesca y los bosques (...) incluidos los aspectos de género relacionados...” (FAO; CFS, 2012, pág. 32).



# 10. CONCLUSIONES

Esta sección recoge los principales hallazgos en torno al contexto y elementos de diagnóstico de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas, así como los aportes y planteamientos teórico-conceptuales, jurídicos y metodológicos. Se espera que estas conclusiones sirvan de insumo para la implementación de las DVGTT en Colombia y el diseño de políticas públicas orientadas al diagnóstico, regulación y monitoreo de estos fenómenos.

## 10.1 LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS EN COLOMBIA: DINÁMICAS HISTÓRICAS Y MANIFESTACIONES ACTUALES

- Históricamente, en Colombia los fenómenos de concentración y extranjerización de las tierras rurales productivas, estuvieron ligados al desarrollo del régimen agrario y a las políticas de acceso promovidas por el Estado. Es así como, desde el periodo de consolidación de la República hasta la actualidad, los desarrollos normativos e institucionales explican en parte la aparición y evolución de estos fenómenos.
- Como se mencionó en la sección 3.3, desde el periodo de consolidación de la República hasta el primer cuarto del siglo XX predominó un escenario de guerras internas y de definición de la ocupación de tierras ampliamente despobladas, en el que el acceso a la tierra estuvo supeditado a la distribución de ésta, como pago de deuda pública, compensación a los militares, entrega de concesiones para el desarrollo de infraestructura y a los beneficios otorgados a los extranjeros para la adquisición de tierras rurales en Colombia (Tirado Mejía, 1976). Este contexto favoreció la consolidación del latifundio improductivo y la precarización del campesinado.
- Desde el segundo cuarto del siglo XX, en especial con la “Revolución en Marcha” del Presidente López Pumarejo, el impulso modernizado reflejado en la reforma constitucional de 1936, incluyó la función social de la propiedad privada acompañada de esfuerzos de clarificación de derechos de propiedad (Machado A., 1999). Luego, las dinámicas del

Frente Nacional dificultaron la consolidación de reformas agrarias, como evidencia el llamado “Pacto de Chicoral” a mediados de la década del 70. (Fajardo, 2001).

- Dentro del contexto de la discusión de la Constitución de 1991, ya había aparecido el fenómeno del narcotráfico como un factor de concentración de tierras en Colombia mediante una estrategia combinada de control territorial y lavado de activos, asociado al uso de la violencia (Fajardo, 2014). Esta estrategia ha tenido como resultado el desplazamiento, el despojo y el consecuente acaparamiento de tierras, por parte de diversos actores ligados al narcotráfico y a otro tipo de actividades ilícitas.
- Con posterioridad a la constitución de 1991 se expide la Ley 160 de 1994, en la que tuvo participación el movimiento campesino, en un intento por modificar la estructura agraria. La implementación de la ley desarrolló principalmente mecanismos de mercado asistido de tierras y en cierta medida facilitó la disposición de tierras para invertir en producción agropecuaria. No obstante, la política de acceso a tierras en la práctica resultó supeditada a la dinámica de la demanda más que al direccionamiento de la oferta desde lo institucional, siendo la titulación de baldíos uno de los mecanismos de más alto impacto. La Ley 160, con el fin de prevenir y corregir la inequitativa concentración de las tierras y la acumulación de los bienes baldíos, impuso limitaciones superficiarias a la consolidación de extensiones que superficiariamente superaran aquellos rangos máximos establecidos para las zonas UAF.
- De acuerdo con este recuento histórico y tomando en consideración diversos estudios referenciados a lo largo del documento, se puede afirmar que la concentración de tierras rurales productivas es un fenómeno histórico persistente en Colombia, que no ha logrado ser diagnosticada, estimada o regulada de manera eficiente por las políticas agrarias. En este contexto, los múltiples intereses económicos que se evidencian en los territorios rurales, señalados por la Corte Constitucional en diferentes sentencias como la C-644 de 2012, incluidos los representados por las inversiones extranjeras, aumentan los riesgos relacionados con la concentración y el inadecuado funcionamiento del mercado de tierras rurales en el país.
- La revisión documental permite señalar que la concentración y extranjerización de la tierra en el país se ha asociado al desarrollo de actividades económicas a gran escala (tales como cultivos de palma, caña de azúcar, forestales comerciales y ganadería), al control de servicios ecosistémicos, la especulación, la violencia y el control territorial. Esto ha dejado como resultado cambios en el uso del suelo sin observar su vocación, impactos en las relaciones socio-económicas y ambientales del territorio y afectación en el mercado de tierras. El contexto nacional señalado se relaciona también con procesos globales vinculados a las crisis mundiales por la disponibilidad de alimentos, el cambio climático, la necesidad de

nuevas fuentes de energía y la búsqueda de seguridad en la inversión, en un contexto financiero volátil. Este escenario plantea nuevos retos a los Estados frente a los riesgos del incremento de los procesos de concentración y extranjerización de tierras.

- Las inversiones a gran escala en tierras rurales productivas han acudido a mecanismos de tenencia diferentes a la propiedad para controlar el uso del suelo. Para el caso colombiano, esto se refleja en la utilización de figuras como: contratos de arrendamiento, venta de derechos de usufructo, aportes a fiducias, concesiones de uso y otros mecanismos de acceso a tierras públicas y privadas. Esto nos permite inferir que, en el marco de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas, el uso de la tierra podría ser más importante que la propiedad de la misma.
- Como consecuencia del contexto global de crisis múltiples e inversiones en tierras a gran escala, surgen las DVGT con el objetivo de conciliar los diversos intereses y necesidades en torno a la tierra y recursos o servicios asociados, propiciando condiciones que beneficien a todos los actores, en especial a los más vulnerables y marginados. A su vez, buscan fomentar el desarrollo territorial bajo un enfoque de derechos, el acceso a la tierra, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad social y ambiental.
- Estas Directrices están relacionadas con otros instrumentos internacionales de protección de derechos y, en el contexto particular colombiano, con los principios rectores de los desplazamientos internos o principios Deng, y los Principios Pinheiro, sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, que proveen protección y garantía en la seguridad de la tenencia de la tierra. En Colombia, estos principios han sido acogidos por la Corte Constitucional en interpretación de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política, otorgándole fuerza vinculante mediante las sentencias SU-1150 de 2000, T-821 de 2007 y T-025 de 2005.
- Por lo anterior, se destaca la importancia de la implementación de las DVGT como una contribución a la gobernanza de la tenencia de la tierra en Colombia de cara a los desafíos de la promoción del acceso progresivo a la propiedad rural y desarrollo rural territorial integral. A continuación, se mencionan algunos aspectos de conclusión para el caso colombiano, en búsqueda de condiciones de aplicación de las Directrices en el país.

## 10.2 LA INFORMALIDAD EN LA TENENCIA: UN OBSTÁCULO A LA REALIZACIÓN DEL POTENCIAL DEL MERCADO DE TIERRAS COMO FACTOR DE DESCONCENTRACIÓN Y USO EFICIENTE

- En el caso de predios privados -aquellos que han salido del dominio de la nación o que acreditan títulos suficientes para constituir propiedad privada- la informalidad es el resultado del incumplimiento de los requisitos que demanda la tradición o el perfeccionamiento de los negocios jurídicos, como es el acto protocolización y registro, la no liquidación de masas sucesorales, configuración de posesiones informales, enajenación de mejoras y falsa tradición y la no liquidación de sociedades conyugales. En algunos casos la omisión del trámite o formalización y perfeccionamiento del negocio jurídico se debe a los altos costos, el pago de impuestos o las dificultades de acceso al sistema de registro por situaciones como su ubicación u obstáculos de carácter burocrático o procedimental, entre otros.
- Como lo han señalado las DVGT y la UPRA, el mercado de tierras es un mecanismo que tiene el potencial de desestimular la concentración improductiva y mejorar las posibilidades de acceso equitativo a la tierra propiciando su uso eficiente y sostenible de acuerdo a la aptitud del suelo. Sin embargo, el funcionamiento y la dinamización del mercado de tierras rurales productivas en Colombia está afectado por la informalidad en la tenencia, los altos costos de transacción y las debilidades en los sistemas de precios – dado que éstos no reflejan adecuadamente el valor económico, productivo y ambiental de la tierra –, de información catastral y registral. Esto crea un contexto propicio a las transacciones irregulares e informales sobre los bienes rurales, fomentando la inseguridad jurídica y favoreciendo la apropiación de bienes públicos y privados en detrimento de un desarrollo rural equilibrado.
- El análisis del mercado de tierras rurales en Colombia bajo un enfoque de riesgos relacionados con las inversiones en tierras, la concentración y extranjerización, permite visualizar posibles herramientas de política pública y de desarrollo rural para favorecer un funcionamiento adecuado que promueva el acceso equitativo, el uso eficiente y la coexistencia de los distintos intereses sobre la tierra.

## 10.3 EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EQUILIBRADO ES POSIBLE BAJO UN ENFOQUE DE DERECHOS Y DE GESTIÓN DE RIESGOS

- Las DVGT proponen criterios y orientaciones para facilitar los usos responsables, sostenibles y eficientes de la tierra. Realzan el valor fundamental de reconocer, respetar y salvaguardar los derechos de tenencia, en particular de las comunidades más pobres, promover y facilitar el goce de los derechos sobre la tierra y generar mecanismos de participación, corrección de impactos negativos, resolución de conflictos y acceso a la justicia que fortalezcan la gobernanza de la tierra.
- En el abordaje de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas debe contarse con un enfoque de derechos que permita administrar asimetrías reconociendo los potenciales de diferentes modelos, por ejemplo, la capacidad de la agricultura familiar y la economía campesina de generar rendimientos y desarrollarse de manera sostenible social y ambientalmente, contribuyendo a la seguridad alimentaria nacional y a la reducción de la pobreza rural. La implementación de las DVGT en Colombia puede dinamizar un ordenamiento sostenible del uso de la tierra que reconozca la diversidad de enfoques productivos y culturales.
- La agricultura familiar y la agroindustria pueden coexistir mediante la implementación de mecanismos de manejo y regulatorios con base en un diagnóstico de riesgos, vulnerabilidades y amenazas en relación a los distintos intereses sobre la tierra y el diseño de políticas diferenciadas según los contextos territoriales. Un enfoque diferenciado y equilibrado puede darse a través de la segmentación de mercados agropecuarios, la repartición equitativa de riesgos y costos de transacción, el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos asociativos, la implementación de condiciones laborales formales y la canalización de la inversión rural pública hacia la provisión de bienes y servicios públicos que corrijan las asimetrías existentes.
- La implementación de las DVGT implica reconocer que las alianzas equilibradas pueden generar círculos virtuosos de intercambio de conocimientos y saberes, siempre y cuando consideren intercambio de conocimientos, transferencias tecnológicas, asistencia técnica, acceso a mercados, entre otros. En ese sentido, se destacan a continuación algunos elementos relacionados con los incentivos de la política pública y su vínculo con las DVGT.

## 10.4 LOS INCENTIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA EL ACCESO Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LAS TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS

- El desarrollo rural equilibrado, integral y con enfoque territorial apunta a la mejora del bienestar general, la superación de las condiciones de pobreza, la protección y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas, la cohesión social, la seguridad alimentaria, la protección de derechos y el acceso equitativo a la tierra. En este sentido, la asignación de incentivos de política pública a sistemas productivos a gran escala y modelos agroindustriales (palma de aceite, la caña de azúcar, la soya, el arroz o los cultivos forestales comerciales) deben combinarse con el desarrollo de acciones que fortalezcan la agricultura familiar y la producción a pequeña y mediana escala, como un mecanismo para desincentivar los posibles efectos adversos en los procesos de concentración y extranjerización que puedan impactar en el goce efectivo de derechos de las comunidades campesinas. No obstante, las políticas públicas para el sector rural no han dado el suficiente reconocimiento a sus aportes y sus potencialidades como modelo productivo y como sistema de vida.
- En Colombia existe una multiplicidad de programas estatales con el objetivo de fomentar el desarrollo rural y apoyar el desarrollo económico del sector agropecuario, algunos de estos son: el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y Plan Colombia Siembra; el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); el Certificado de Incentivo Forestal (CIF); Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA); programas de fomento con acceso a créditos y líneas especiales de crédito, entre otros. Estos programas tienen el potencial de incentivar el uso productivo y sostenible de la tierra, así como la corrección de asimetrías.
- Similarmente, la tributación es una herramienta esencial para incentivar el ordenamiento del territorio, la equidad en el acceso a recursos, el adecuado funcionamiento del mercado de tierras y reorientar el uso del suelo acorde a su vocación y aptitud, así como el acceso equitativo a la propiedad rural, la asignación eficiente de recursos y la explotación productiva sostenible. No obstante, la baja capacidad de recaudo, la alta informalidad en la tenencia, la desactualización del catastro, la falta de mecanismos sancionatorios efectivos y la débil identificación de la población con el sistema tributario, han limitado el potencial de regulación del mercado de tierras a través de este mecanismo.
- Sin embargo, la información estudiada en este trabajo indica que en la mitad de los municipios con cartera pública para ganadería, la vocación del suelo no coincide con el uso. Situación similar se presenta en el

12% de los municipios con ICR para cultivos permanentes. Esta falta de correspondencia entre la actividad agropecuaria que se beneficia de créditos públicos y la vocación del suelo en que se realiza aumenta el riesgo de ocurrencia de conflictos de uso. Esto evidencia la necesidad de acompañar las políticas de acceso equitativo a incentivos de una adecuación ambiental respaldada por la solución a los conflictos de uso del suelo.

## **10.5 REGULAR, CONTROLAR Y MONITOREAR LAS INVERSIONES EN TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS BAJO UN ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL**

- Debido a la alta demanda de tierras rurales productivas en el contexto nacional e internacional actual, resulta de gran relevancia dar aplicación a los criterios formulados por las DVGTT sobre condiciones de inversión responsable por parte de los actores involucrados en la adquisición de tierras o en los arreglos para acceder a su uso. La sostenibilidad social y ambiental de las inversiones en tierras, bajo un enfoque de derechos acorde a las Directrices, es un elemento clave para promover la gobernanza responsable de la tenencia, y demanda herramientas de monitoreo y seguimiento.
- El seguimiento, monitoreo, regulación, administración y control de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas debe tener un carácter multidimensional, considerando elementos técnicos, jurídicos, financieros, cambiarios, comerciales, tributarios y socio-ambientales. No obstante, una de las dificultades identificadas para la implementación de políticas en este sentido es la carencia de mecanismos para la identificación, cuantificación y caracterización de los fenómenos, debido a la multiplicidad de actores y alianzas, la poca claridad en las motivaciones, el conocimiento limitado sobre riesgos e impactos potenciales, la falta de acceso a información sobre inversiones y su trazabilidad, la insuficiencia de las estadísticas oficiales y la ausencia de cartografía detallada. Estas situaciones aumentan los riesgos de aparición de conflictos, dificultan la prevención, la mitigación de impactos no deseados de las inversiones y la gobernanza de la tierra.
- Teniendo en cuenta que la concentración y extranjerización de tierras involucran o conciernen a múltiples sectores más allá de la cartera de agricultura –tales como medio ambiente, minas y energía, comercio exterior–, la carencia de una instancia de articulación, dificulta el intercambio de información, el diagnóstico conjunto de los fenómenos y el desarrollo de acciones coordinadas de seguimiento y control que permitan minimizar los riesgos y potenciar los efectos positivos.

- Este documento propuso una metodología de análisis multidimensional de los riesgos asociados a las inversiones en tierras rurales productivas con miras a la implementación de las DVGTT en Colombia. Parte de esa metodología, es la construcción de indicadores de riesgos, compuestos de vulnerabilidades y amenazas, como insumo de política pública para la regularización de los fenómenos en el mercado de tierras rurales productivas en Colombia. De acuerdo a los alcances del convenio FAO-UPRA que sustenta este documento, se elaboraron lineamientos para la construcción de indicadores con base en datos primarios disponibles en la UPRA, con el objetivo de ejemplificar el manejo de información en función de los objetivos de implementación de las DVGTT. En ese sentido, se propusieron seis pasos metodológicos en dos etapas (Medición y Análisis de datos). Este documento presentó una propuesta inicial que involucra los dos primeros pasos de la etapa de Medición, como un lineamiento para su consolidación en futuras investigaciones. Algunos indicadores propuestos coinciden con otros utilizados por la UPRA en distintos proyectos, lo cual es positivo en la medida en que muestra una convergencia en el análisis de la información. Sin embargo, este documento propone un manejo diferente en la medida en que los datos son clasificados en función de los ejes temáticos de la DVGTT: Derechos, Seguridad Alimentaria y Sostenibilidad.
- La metodología de construcción de indicadores bajo un enfoque de riesgos responde a la revisión documental, al diagnóstico y al trabajo de campo realizado durante este convenio. Su comprensión debe basarse en el documento como un todo, dado que los capítulos no son independientes o aislados. La metodología se desarrolla desde sus aspectos teórico-conceptuales (Capítulo 4.1.3) hasta sus aspectos técnicos (Capítulo 7) y los ejemplos de construcción de indicadores a manera de lineamientos (Capítulo 9).

## 10.6 INFORMACIÓN SOBRE LAS INVERSIONES EN TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS: DISPONIBILIDAD, ACCESO Y VACÍOS

- Una de las mayores dificultades para la identificación, estimación y caracterización de la concentración y extranjerización de tierras rurales es la falta de actualización, continuidad y disponibilidad de información.
- Respecto al catastro se evidencia que buena parte está desactualizada, o tiene procesos de formación aún pendientes, y la información sobre los derechos de propiedad de la tierra y su vocación es débil e incompleta. Asimismo, no hay articulación entre la Superintendencia de Notariado y

Registro y otras entidades relacionadas con el desarrollo rural, ni se cuenta con cartografía rural en escalas detalladas (1:25.000) para propósitos prediales. En lo referente al uso del suelo, no existe información precisa de subutilización o sobreutilización, ni sobre cambios en actividades productivas que permitan identificar la aparición de conflictos, riesgos para la seguridad alimentaria o impactos en la sostenibilidad ambiental del territorio.

- En cuanto a la inversión asociada a la concentración y extranjerización de tierras y a la estimación de costos de oportunidad, la falta de registro, insuficiencia en los datos, la ausencia y dispersión de información fiable y las restricciones para su acceso son la constante, sumada a la falta de mecanismos de intercambio de información con otros sectores involucrados con miras a lograr una mayor transparencia.
- Un elemento aún menos considerado en los análisis a nivel territorial, es la información sobre las dinámicas transaccionales de tenencia (incluso informales) y uso de las comunidades, que generan transformaciones en el territorio.
- Contar con información fiable y oportuna permitiría sentar las bases para la construcción de herramientas de resolución de conflictos y ordenación reglamentada del territorio, con base en un desarrollo equilibrado que reconozca y armonice los diversos intereses, objetivos y necesidades relacionados con distintos usos del suelo.

Con base en este recuento sintético de los principales hallazgos del documento, a manera de conclusión, se presentan a continuación las recomendaciones encaminadas a generar las condiciones de implementación de las DVGT en Colombia.



# 11. RECOMENDACIONES

Las dinámicas de la concentración y extranjerización de tierras a nivel global, sus repercusiones a nivel local, su contexto histórico y actual en el caso colombiano, evidencian la necesidad de abordar estos fenómenos como parte de los mecanismos de ordenamiento del territorio rural en el país. Las DVGT son una herramienta útil en este sentido, permitiendo enmarcar las acciones con miras a reducir las afectaciones en términos de derechos, acceso a la tenencia, seguridad alimentaria y sostenibilidad socioambiental articulada al uso eficiente de la tierra. Esto permitiría también generar las condiciones para potenciar los efectos positivos de las inversiones en tierras rurales productivas para el desarrollo rural equilibrado.

Para integrar las DVGT en la gestión de los riesgos asociados a la concentración y la extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia, se requiere articular y canalizar recursos técnicos y financieros, mejorar el acceso, calidad y disponibilidad de la información, optimizar la coordinación entre los sectores involucrados y las entidades competentes en los ámbitos nacional, regional y local, y establecer canales de comunicación y participación efectiva con los diferentes actores involucrados. Las Directrices, en su punto 20.3, señalan que:

Los Estados deberían asegurar que la ordenación reglamentada del territorio se lleve a cabo de tal manera que se reconozcan las interrelaciones entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos, incluidos los aspectos de género relacionados con esos usos. Los Estados deberían esforzarse por reconciliar y priorizar los intereses públicos, comunitarios y privados, y dar cabida a las necesidades para diferentes usos, como los rurales, agrícolas, nómadas, urbanos y medioambientales. Deberían tomarse en consideración en la ordenación todos los derechos de tenencia, incluidos los derechos superpuestos y los de carácter periódico. Para la ordenación territorial deberían exigirse evaluaciones de riesgo apropiadas. Debería haber coordinación entre los planes nacionales, regionales y locales de ordenación del territorio.

Por lo anterior, las siguientes recomendaciones se enfocan en la necesidad de diseñar e implementar acciones de política para la identificación y estimación, el diagnóstico, la regulación y regularización de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas bajo un enfoque de derechos y un enfoque de riesgos, como una contribución a la aplicación de las DVGT en Colombia. Los planteamientos aquí formulados son un punto de partida y requieren una dinamización y reflexión continua a futuro en la que participen todos los actores involucrados en el desarrollo rural del país.

## 11.1 GENERAR, AGRUPAR Y GESTIONAR INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO PERTINENTES Y CONFIABLES PARA EL ANÁLISIS Y REGULARIZACIÓN DE LOS FENÓMENOS

- La gestión para el acceso a la información es una tarea necesaria para el análisis de la concentración y extranjerización de tierras. Debe permitir la identificación, agrupación y generación de información que permita caracterizar los fenómenos, sus riesgos y costos de oportunidad. Esto con miras a facilitar la toma de decisiones de política basadas en evidencia empírica, información cualitativa y cuantitativa.
- Los sistemas de información existentes, mecanismos de registro o bases de datos en relación a las dinámicas de tenencia, requieren de actualización continua, garantizando la disponibilidad e intercambio de la información entre las entidades. La creación de nuevos sistemas de información, requiere de la articulación estrecha del Estado en su conjunto. En particular, se requiere generar registros específicos sobre elementos que permitan identificar y estimar directamente los fenómenos relacionados con la concentración, el acaparamiento y la extranjerización de tierras rurales productivas, necesarios para avanzar en su análisis, regulación y seguimiento. El acaparamiento, por su complejidad ligada a las diversas estrategias de control territorial, es un fenómeno especialmente difícil de estimar y requiere de información diversa proveniente de múltiples fuentes relacionadas con las transacciones formales e informales, las violaciones de derechos humanos, la identificación y localización de servicios ecosistémicos y recursos naturales, entre otros. Estas necesidades convocan a entidades de sectores como el de desarrollo rural, medio ambiente, derechos humanos, planificación y ordenamiento territorial, academia, sociedad civil.
- El esfuerzo para el fortalecimiento de los sistemas de gestión de la información debe involucrar la información catastral, registral, cartográfica, vocación y conflictos de uso del suelo, ambiental y de ordenamiento del territorio, útil para la caracterización del territorio y las dinámicas que pueden verse afectadas o potenciadas con la ocurrencia de los fenómenos en cuestión. Respecto al catastro, se requiere avanzar en su actualización y formación. Es fundamental articular esfuerzos entre el nivel central, las regiones y los municipios, con el fin de garantizar los recursos y mecanismos necesarios para desarrollar estos procesos.
- Así mismo, es necesario fortalecer los sistemas de información catastral y registral con la implementación de herramientas técnicas y tecnológicas que garanticen su interoperabilidad en tiempo real y, que le permitan al catastro integrarse a los procesos institucionales en los que convergen entidades como la UPRA, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad de Restitución de Tierras, entre otras.

- La expedición de un CONPES para la creación y puesta en marcha del catastro multipropósito es un avance en el proceso para el registro de información fiable. Este esfuerzo puede fortalecerse con la inclusión de variables que aporten en la estimación de los procesos de concentración y extranjerización de tierras y los riesgos asociados. De manera complementaria, es necesario avanzar con la construcción y consolidación de un inventario de bienes fiscales de la Nación (tales como los baldíos) y la actualización de la información cartográfica sobre tierras rurales a escala detallada (mínimo 1:25.000) y la consolidación de una base de delimitación corregimental y veredal oficial.
- En cuanto a la vocación y conflictos de uso de suelo, se requiere actualizar y consolidar información detallada. Esto incluye el mapeo técnico, la clasificación de la aptitud del suelo, el uso, restricciones y zonificaciones, así como la caracterización socio-ambiental, productiva y de los servicios ecosistémicos asociados al suelo. Estos elementos permiten caracterizar y afianzar la disponibilidad de tierras y sus características agroecológicas. A partir de esto se pueden evaluar las posibilidades de viabilizar las inversiones bajo condiciones de uso productivo y sostenible del suelo, en el marco de los procesos de planificación y ordenamiento de los territorios rurales.
- Otros dos elementos a considerar son, por un lado, la información sobre condiciones y restricciones ambientales en el territorio, tales como la disponibilidad del recurso hídrico y los Planes de Manejo Ambiental de Cuencas Hidrográficas. Para ello es importante lograr la articulación entre las Corporaciones Autónomas Regionales y entidades ambientales como el IDEAM y el IGAC.
- Tanto la recopilación como la generación de información relevante para la regulación de las inversiones en tierras rurales productivas, con miras a elaborar políticas públicas sobre la concentración y extranjerización, requieren de una articulación con los mecanismos de política pública agraria como con los mecanismos de gestión territorial como son los programas de desarrollo rural y los Planes de Ordenamiento Territorial a distintas escalas geográficas. Se recomienda construir mecanismos de diálogo interinstitucional y con actores en los territorios para la inclusión de información para la gestión del riesgo asociado a estos fenómenos, incluyendo procedimientos cartográficos basados en indicadores como se describió en el capítulo de metodología.
- En concordancia con lo anterior, se requiere un mecanismo que permita el intercambio de información ligada a la entrega de incentivos de política pública como los LEC, CIF e ICR, así como subsidios, exenciones tributarias y créditos, que se pueda desagregar en el tipo de incentivo, los montos, ubicación, tipo de proyecto y beneficiarios. En caso de tratarse de proyectos asociativos, la información debería incluir aspectos sobre la repartición de riesgos relacionados con variaciones de precios, costos de producción, variabilidad climática, entre otros.

- En relación con las transacciones sobre la tierra, es deseable contar con un sistema de registro y monitoreo que dé cuenta de las diversas formas de relación jurídica asociadas con el uso, tales como: arrendamientos, contratos de uso, usufructo, derecho de superficie, entre otras. Esto incluyendo la figura jurídica, el tipo de transacción, los montos, tarifas, descuentos, exenciones, extensiones de tierra involucradas, la destinación o uso asociado, las condiciones de uso y la vigencia. Se recomienda que un sistema de este tipo tenga carácter público y transparente.
- De la mano con el registro de relaciones jurídicas asociadas al uso, se recomienda la creación de un registro de inversión nacional y extranjera en el sector agropecuario, que dé cuenta del tipo de inversión, renglón productivo, monto, ubicación del proyecto, características productivas y socio-ambientales, origen de los recursos y destino del producto final. Esto con el fin de determinar las condiciones de la inversión, evitar el uso improductivo de la tierra y prevenir impactos negativos en el territorio. Este registro debería articular al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Comercio Exterior, al Banco de la República, entre otros, definiendo claramente la entidad responsable que en este caso podría ser el primero.
- De manera general, en términos de las DVGT es deseable que los sistemas de información no sólo sirvan a la formulación de política pública, sino que permitan el intercambio con los habitantes, sociedad civil, academia, sector privado y público en general. La implementación de las Directrices requiere de una mayor transparencia en relación a las responsabilidades de los organismos del Estado, con una amplia divulgación en espacios accesibles, desarrollos cartográficos y transparencia. Esto debe permitir la discusión amplia y democrática en torno a los riesgos, impactos, y potenciales beneficios de las inversiones en tierras.

## **11.2 DESARROLLAR METODOLOGÍAS BAJO UN ENFOQUE DE RIESGOS ASOCIADOS A LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS PRODUCTIVAS RURALES**

- La concentración y extranjerización de tierras rurales productivas genera múltiples transformaciones en el territorio, algunas no cuantificables, por cuanto hacen parte de la relación de las poblaciones rurales con la tierra y sus medios de vida. Una adecuada respuesta a estos fenómenos requiere del desarrollo de metodologías que permitan la identificación, estimación y caracterización de sus manifestaciones, riesgos y potencialidades, para lo que se requiere contar con información cualitativa y cuantitativa que permita generar mecanismos de gestión del riesgo de impactos no deseados.

- Según los desarrollos de este documento, se recomienda consolidar la construcción de indicadores bajo un enfoque de riesgos asociados a los fenómenos, elaborando su análisis a distintos niveles escalares (nacional, regional, departamental, municipal, predial). Esto debería resultar en categorizaciones, tipologías y clasificaciones de las unidades de análisis según niveles de riesgo, que pueden ser objeto de procedimientos cartográficos que evidencien las dinámicas de la concentración y extranjerización y faciliten la elaboración de políticas, estrategias, lineamientos, acciones acordes y diferenciadas según las realidades territoriales. Los capítulos de metodología y de monitoreo y evaluación desarrollan ampliamente los pasos metodológicos propuestos. Se recomienda realizar pruebas a los indicadores propuestos de acuerdo con las etapas de la metodología, especialmente en los casos estudiados en este documento considerando que ya existe un avance en la información y en el análisis, de manera a darle continuidad a los desarrollos de este convenio.
- Entendiendo que la disponibilidad de variables relacionadas con los fenómenos, por su complejidad, no está garantizada, se mencionan algunas que podrían ser altamente relevantes para el análisis: posibles elementos causales; relación con fenómenos y actores globales; vínculo con aspectos ambientales (erosión de los suelos, pérdida de biodiversidad y escasez de agua); incidencia en el acceso y la disponibilidad de alimentos y variabilidad de los precios (seguridad alimentaria), destino y uso de la producción (alimentario, no-alimentario); localización de las inversiones; tipo de capital involucrado (financiero, productivo, fondos de inversión, etc.) y en la medida de lo posible el origen del mismo; cambios de uso de la tierra o de los cultivos (cambios de uso del suelo hacia cultivos para exportación, cambios de uso del suelo y de los productos agropecuarios, entre otros). De manera general, como se estableció en este documento, se recomienda agrupar variables en función de aspectos jurídicos, socioeconómicos y ambientales, y relacionarlas con los ejes de las DVG (protección de derechos, seguridad alimentaria, gobernanza y sostenibilidad).
- Se recomienda complementar los análisis a través de estudios de caso, en especial cuando se considera que la información disponible es insuficiente o no cuenta con un nivel de detalle a escala local. Esto permite avanzar en la identificación de los fenómenos y sus manifestaciones incluyendo el predio como unidad de análisis. Los estudios de caso permiten complementar y entender las expresiones de los fenómenos identificados en las tendencias regionales y nacionales. A nivel local, la utilización de herramientas de investigación cualitativa como las entrevistas semiestructuradas, los grupos focales y la cartografía social, puede enriquecer la recolección de información.
- La implementación de la metodología de análisis de riesgos, junto con el desarrollo del análisis de costos de oportunidad, debería sentar las

bases para la construcción de un sistema de gestión del riesgo de la concentración y extranjerización de tierras en Colombia. Éste debería responder a un enfoque de derechos para la implementación de las DVGT, contribuyendo a prever, identificar y mitigar los efectos no deseados de las inversiones y transacciones en tierras rurales productivas, y potenciar aquellos que son deseables de acuerdo con los marcos de política pública agraria y de planificación y ordenamiento territorial.

- El enfoque de riesgos permite materializar y hacer operativas las recomendaciones de las DVGT en relación al desarrollo de un enfoque holístico y sostenible para la gestión de los usos de la tierra y recursos asociados. Se recomienda asociar la perspectiva holística a la evaluación multidimensional de los fenómenos, según los ejes de las DVGT, y a mecanismos de articulación de los distintos organismos del Estado que conlleven a la implementación de políticas públicas para la gestión del riesgo de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas.
- Una gestión bajo la perspectiva del riesgo debería permitir: a nivel nacional, la articulación interinstitucional para la regulación, seguimiento, monitoreo y financiación de acciones de política pública; a nivel regional y local la construcción o consolidación de mecanismos de articulación interinstitucional y de participación efectiva de los distintos actores del territorio, que garantice en particular espacios de participación efectiva e incluyente, considerando en particular las cuestiones de género, para las poblaciones que podrían verse afectadas por las inversiones relacionadas con los fenómenos.
- Se recomienda que la zonificación y elaboración cartográfica según niveles de riesgo apunten a identificar cómo se comportan las unidades de análisis de acuerdo a los indicadores, clasificándolas por ejemplo en niveles de alto, medio o bajo riesgo según los ejes de las DVGT. De esta manera se pueden orientar acciones de prevención, atención, mitigación, o reparación según corresponda. El enfoque de riesgo es un llamado a la articulación institucional tanto del Estado como de los actores en los territorios. Dependiendo del tipo de impacto (derechos y acceso a la tierra, seguridad alimentaria, sostenibilidad socio ambiental) debería convocarse a los actores institucionales, económicos y sociales pertinentes, al Ministerio Público y a terceros neutrales como garantes de los procesos de resolución de conflictos en línea con las DVGT.

## 11.3 GENERAR HERRAMIENTAS DE POLÍTICA PÚBLICA BAJO UN ENFOQUE DE DERECHOS Y DE GESTIÓN DE RIESGOS EN CONTEXTOS DE CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS

- Las metodologías de análisis a distintas escalas, tanto para el análisis de riesgos como para el análisis jurídico y catastral a nivel local, deben ligarse a herramientas de política pública pertinentes según las dimensiones jurídicas, socioeconómicas y ambientales. El trabajo articulado se puede fundamentar en la implementación de las DVGT en términos de la protección de derechos, acceso a la tenencia, seguridad alimentaria y sostenibilidad socioambiental. Las elecciones de las herramientas, o su construcción futura, pueden basarse en análisis de costos de oportunidad de manera a evaluar las distintas alternativas y sus posibles impactos.
- Los esfuerzos metodológicos mencionados deberían vincularse a definiciones de política de desarrollo rural territorial equilibrado como recomiendan las DVGT. Esta apuesta implica las consideraciones de múltiples aspectos tales como las condiciones de uso adecuado de la tierra respecto de la vocación, las zonificaciones y delimitaciones de área para el desarrollo de proyectos agroindustriales, la implementación de incentivos productivos, las condiciones de acceso a la tierra, el monitoreo de los esquemas asociativos y de inversiones responsables, la articulación interinstitucional-intersectorial, los mecanismos de prevención y seguimiento, y el fortalecimiento de capacidades en el nivel local. Esto en el marco de la corrección de asimetrías y la conciliación de múltiples intereses sobre la tierra.
- La implementación de las DVGT desde un enfoque de sostenibilidad requiere diagnosticar los impactos de las inversiones en tierras y sus riesgos de afectación de las fuentes hídricas en los territorios. Con base en la caracterización de la oferta y las fuentes hídricas, y un diagnóstico de los riesgos, se recomienda diseñar mecanismos de ordenamiento y regulación del uso del suelo, gestión de cuencas y fuentes hídricas, de manera articulada con las autoridades ambientales según sus competencias (incluyendo el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANLA, IDEAM, Corporaciones Autónomas Regionales y autoridades locales).
- Respecto a los esquemas de uso se recomienda contar con una caracterización de cada una de las formas de relación a partir de las cuales se establezcan tarifas, condiciones de los contratos, formas de transacción, usos permitidos, vigencia y se determinen mecanismos de resolución de controversias. Estos deben estar acorde con las condiciones de aprovechamiento del suelo rural definidas para la zona según corresponda y con el fin de garantizar condiciones equilibradas en este tipo de transacciones, se definirá un mecanismo de regulación de los precios.

- Para la zonificación y delimitación se propone el establecimiento de una Unidad Agrícola Empresarial (UAE) definida como la unidad de producción agro-empresarial, con una extensión máxima sujeta a la vocación productiva de los suelos, las condiciones agroecológicas y la disponibilidad del recurso hídrico. Su definición estará justificada bajo un enfoque de derechos y de gestión de riesgos, así como el acceso equitativo a la tierra, la garantía de condiciones de seguridad alimentaria y de sostenibilidad socioambiental. Se recomienda generar mecanismos de regulación que armonicen los proyectos productivos de las UAE con las políticas agropecuarias y en especial con los planes y esquemas de ordenamiento territorial y ordenamiento social y ambiental de la propiedad. La delimitación de las Unidades Agrícolas Empresariales podría estar a cargo de un comité interinstitucional conformado por la UPRA, el IGAC, el IDEAM y la ANT y ADR, con instancias asesoras o de consulta a sectores académicos, gremiales y actores de la sociedad civil en los territorios involucrados.
- Otro elemento que posibilita la corrección de asimetrías entre los diferentes modos de producción, es el otorgamiento de incentivos como subsidios, créditos, exenciones tributarias, la asistencia técnica y el apoyo a procesos de comercialización, bajo un esquema de desarrollo rural equilibrado y con enfoque territorial. Estos incentivos deben diseñarse con miras a limitar los riesgos e impactos negativos de la concentración y extranjerización de tierras. Su otorgamiento debería enfocarse en la dinamización del mercado de tierras rurales productivas para su funcionamiento adecuado, buscando que promueva el acceso a la tierra, así como su uso productivo, eficiente y sostenible. La asignación de créditos y subsidios debería considerar las potencialidades productivas de los sistemas agropecuarios, evaluando su desempeño en el contexto geográfico, económico y ambiental en que se encuentran. Así mismo, los esquemas tributarios deberían caracterizarse por su eficiencia y progresividad, de manera que promuevan la equidad en el desarrollo rural y en el acceso a la tierra.
- La asignación de incentivos a la producción a pequeña escala y a la agricultura familiar puede orientarse a partir del reconocimiento de sus potencialidades económicas y productivas, aporte a la seguridad alimentaria y la sostenibilidad, la generación de empleo y de vínculos sociales y culturales en los territorios. En particular, se deben considerar incentivos a la asociación de los agricultores familiares bajo esquemas solidarios o cooperativos acordes a las realidades y experiencias locales. En relación a las asociaciones entre productores a pequeña escala y productores agroindustriales, se recomienda privilegiar la participación de las asociaciones de los productores a pequeña escala.
- La adopción de medidas que fortalezcan la prestación de asistencia técnica a los productores a pequeña escala debe basarse en las condiciones agroecológicas territoriales y promover una integración

con los conocimientos resultantes de la experimentación y la relación sociocultural con la tierra de los habitantes y cultivadores locales. Así mismo, se deberían considerar esquemas de transferencia tecnológica y aprendizajes mutuos entre los distintos actores productivos en los territorios.

- Se recomienda generar lineamientos para la armonización de la asignación de créditos agropecuarios y otros incentivos financieros y de política pública, de acuerdo con la vocación y aptitud de uso del suelo, las condiciones socioeconómicas de los propietarios o poseedores, y los riesgos socio-ambientales de los proyectos productivos. Esto con el fin de alinear los incentivos productivos con la función social y ecológica de la propiedad, la protección de derechos y el acceso equitativo a la tierra y la seguridad alimentaria. Esta medida debe ir acompañada de mecanismos de coordinación entre las entidades competentes y el sistema financiero.
- Para un adecuado funcionamiento de los incentivos tributarios se recomienda optimizar los procesos de tributación sobre la propiedad rural, ejercicio en el que la actualización del catastro, la valoración adecuada de los predios y el fortalecimiento de recaudo es fundamental para estimular el uso productivo de la tierra de acuerdo a su vocación. Esto se debería complementar con estrategias pedagógicas orientadas a fomentar la cultura de tributación en las zonas rurales.
- Cuando se evidencien potenciales de complementariedad entre las distintas escalas de producción y la agricultura familiar o en el caso de inversiones que impliquen esquemas asociativos, se deben incluir herramientas de gestión del riesgo que permitan a los productores a pequeña escala hacer frente a la inestabilidad en los precios de insumos y productos agrícolas, la variabilidad climática y garantías a las condiciones de comercialización. También se debe garantizar una equitativa distribución de riesgos, transferencias tecnológicas acordes a las realidades agroecológicas, sociales y culturales locales, condiciones laborales adecuadas de acuerdo a estándares internacionales y mecanismos de resolución de conflictos consensuados por las partes. La asociatividad debe partir del reconocimiento de las potencialidades de los distintos sistemas y de un equilibrio equitativo y transparente en los poderes de negociación de las partes involucradas. Se deben establecer mecanismos de monitoreo por parte de las autoridades competentes, para garantizar el cumplimiento de las condiciones para las inversiones definidas en el marco de las DVGT.
- En relación a las inversiones extranjeras en tierras rurales productivas, se recomienda evaluar las posibilidades de identificación, seguimiento, trazabilidad y regulación en función del enfoque de derechos y el enfoque de riesgos en relación con la concentración de la tierra. En particular, es deseable lograr regulación de las inversiones mixtas nacionales-extranjeras, con base en información completa y articulada según lo dicho anteriormente. Es posible que pueda requerirse una reflexión conjunta e instancias de articulación e intercambio de información de

las autoridades colombianas con los países de origen de las inversiones, con miras a lograr acuerdos que faciliten la trazabilidad, identificación, estimación y evaluación de las inversiones.

- Se recomienda promover principios de inversión responsable en relación a las tierras rurales productivas, haciendo uso del enfoque de derechos y el enfoque de riesgos, asegurando mecanismos de verificación efectiva en el terreno. Éstos deben acompañarse de herramientas de seguimiento y monitoreo que tengan un carácter periódico y que cuenten con la participación de organismos del Estado junto con los mecanismos que los inversores dispongan. La verificación debería incluir la consulta a las poblaciones locales y a los productores socios en caso de esquemas asociativos. Los principios de inversión responsable, a la luz de las DVGT, adquieren fuerza cuando se vinculan a compromisos claramente definidos y verificables, con la participación de terceros.

## **11.4 COORDINAR ESFUERZOS PARA EL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE RESPUESTA A LA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN**

- Uno de los mayores retos en la implementación de acciones de respuesta a los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras rurales productivas es la multiplicidad de actores involucrados que difieren en su naturaleza, intereses y escala de actuación.
- En términos generales los actores a considerar en este proceso son las entidades competentes y concernidas, el sector privado (empresas inversoras, gremios, sector financiero), las administraciones departamentales y locales y, las organizaciones sociales y las poblaciones presentes en el territorio.
- La identificación y definición de mecanismos de articulación corresponden a la escala de toma de decisiones y a la naturaleza o tipo de medidas a considerar. Es así, como la formulación de políticas y mecanismos de regulación (zonificación, establecimiento de límites, condicionamiento para la inversión y el uso del suelo) y la definición de sistemas de registro e intercambio de información (definición de variables, recursos técnicos, condiciones de interoperabilidad) se desarrollan fundamentalmente en el nivel central, tomando en consideración elementos y aportes de escenarios territoriales.
- Entre tanto, la implementación y seguimiento al cumplimiento de la regulación y condiciones para el acceso a derechos de uso y el desarrollo de proyectos de agroindustria requiere del dialogo permanente en todos los niveles (nacional, regional y local). No obstante, es el ámbito

local donde este dialogo cobra especial relevancia, en tanto que es en el territorio donde se concretan las acciones y se materializan los impactos.

- El fortalecimiento de los diferentes sistemas de información (registro, catastro, desarrollo rural, uso del suelo, inversión) y el desarrollo de mecanismos de registro tanto para las relaciones de uso, como para garantizar la trazabilidad de la inversión en el sector rural, requieren de la creación de espacios de interlocución y articulación con actores institucionales y no institucionales.
- Por lo anterior, se recomienda la creación de un espacio de coordinación interinstitucional que defina las condiciones para garantizar el acceso y disponibilidad de la información a través de constitución de acuerdos o convenios, la implementación de plataformas tecnológicas, los protocolos para la seguridad de la información y asignación de responsables. Sería recomendable poder contar con plataformas de diálogo multiactores en donde se puedan presentar y discutir las medidas de política en esta materia.
- En el ámbito local se recomienda conformar instancias de articulación lideradas por las autoridades locales, en las que participen además los actores comunitarios, autoridades ambientales, entes de control y los inversores o responsables del desarrollo de los proyectos de inversión. Esta instancia de articulación municipal debe estar debidamente reglamentada y contar con mecanismos de verificación y control.
- Entre las competencias de las instancias de articulación se recomienda tener en cuenta: la elaboración de diagnósticos previos o construcción de línea de base de los territorios a intervenir, la identificación de riesgos y el seguimiento a la adopción de medidas para contrarrestar los impactos. Así mismo, garantizará que la información sobre estos procesos en el territorio sea pública y transparente.



# BIBLIOGRAFÍA

- (s.d.). En U. E. Colombia, ICANH, & F. Colombia.
- Allaverdian, C. (2010). *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud*. Commission Agriculture et Alimentation. Paris: Coordination Sud. Consultado el 06 12, 2016, sur [http://www.agter.org/bdf/\\_docs/coordsud\\_2010\\_afetsc\\_investissements\\_terres.pdf](http://www.agter.org/bdf/_docs/coordsud_2010_afetsc_investissements_terres.pdf)
- Altieri, M., & Nicholls, C. I. (2013). Agroecología y resiliencia al cambio climático: principios y consideraciones metodológicas. *Agroecología*, 8(1), 7-20.
- Altieri, M., & Toledo, V. M. (2010). The agroecological revolution of Latin America: rescuing nature, securing food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies* XX, 164-202.
- Álvarez Roa, P. (2012). *Mercado de tierras en Colombia: ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria?* Bogotá: Instituto Mayor Campesino.
- Anderson, J., De Smet, D., Ghossein, T., Penfold, M., Puget, S., Primiani, T., & De La Medina Soto, C. (2014). *Regulación de la inversión extranjera directa en América Latina. Regulaciones y opciones para reformas al clima de inversión. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, 14.
- ANDI. (2013). *Inversión Extranjera*. Consultado el junio 21, 2016, sur <http://www.andi.com.co/es/GAI/Guilnv/ActExt/InvExt/Paginas/Inc.aspx>
- ANDI. (2015). *Informe estadístico. Cámara de usuarios de zonas francas*. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. Bogotá: ANDI.
- Asamblea General de la OEA. (1988). *Informe período de sesiones, A-52*. San Salvador.
- Asamblea General de la OEA. (2012). *42 Período ordinario de sesiones*. OEA, Bolivia.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Consultado el Septiembre 15, 2016, sur <http://www.oda-alc.org/documentos/1341789870.pdf>
- Asociación Ambiente y Sociedad. (2013, agosto 28). *Quince países de América Latina preparan convención internacional por derechos ambientales*. Consultado el marzo 11, 2016, sur <http://www.ambienteysociedad.org.co/p10/>

- Asociación de Bananeros de Colombia (AUGURA). (2014). agronet.gov.co. Consultado el 3 14, 16, sur <http://www.agronet.gov.co/www/htm3b/public/boletines/SIOA/Augura.xlsx>
- Bailey, R. (2013). Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados. En L. J. Garay, R. Bailey, J. Forero A., F. Barberi Gomez, C. Ramirez G., D. M. Suárez V.,... S. Perry, Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. (pp. 21-67). Bogotá: Torre Gráfica.
- Ballvé, T. (2012). Territory by dispossession: decentralization, statehood, and the narco land-grab in Colombia. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30, 603-622.
- Banco Mundial. (2003). Land policies for growth and poverty reduction. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2007). Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad. Notas de Política, Banco Mundial, Washington.
- Barberi, F., Castro, Y., & Álvarez, J. M. (2013). Acaparamiento e inversión extranjera en tierras. Propuestas para su regulación en Colombia. En L. J. Garay Salamanca, R. Bailey, J. Forero A., F. Barberi Gómez, C. Ramírez G., D. Suárez V.,... S. Perry, Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. (pp. 115-159). Bogotá.
- Bejarano, J. A. (2011). El fin de la economía exportadora y los orígenes del problema agrario II. En U. N. Colombia, *Antología Jesús Antonio Bejarano: Estudios de historia e historiografía, Historia Agraria (Vol. 4, Tomo II, pp. 88-108)*. Bogotá.
- Bermúdez Liévano, A. (2012, 12 03). El viraje del Gobierno por la inversión extranjera en el campo. *La Silla Vacía*. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://lasillavacia.com/historia/el-viraje-del-Gobierno-por-la-inversion-extranjera-en-el-campo-38017>
- Bernstein, H. (2010). *Class dynamics of agrarian change*. Kumarian Press.
- Borras Jr., S. M., & Franco, J. (2012). Global land grabbing and trajectories of agrarian change: a preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 34-59.
- Borras, J., & Franco, J. (2016). Acaparamiento global de tierras y reacciones políticas desde abajo. En U. E. Colombia, ICANH, & F. Colombia, *Concentración de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación*. Bogota.
- Borras, S., Franco, J., Gómez, S., Kay, C., & Spoor, M. (2014). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 845-872.
- Borras, S., Kay, C., Gómez, S., & Wilkinson, J. (2013). Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina.
- Botache, L. A., & González Candil, J. I. (2011, 12). Bajo Calima: riqueza biológica y cultural afectada por la extracción de maderas tropicales. *Lebret*(3).
- Botero Restrepo, A. (1998, 7 5). Duelo entre alemanes y gringos. Consultado el 4 1, 2016, sur <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-815583>

- Boudreaux, K. (2015). Operational Guidelines Responsible land-based investment. C-006, 006 MP Clara Inés Vargas Hernández (Corte Constitucional 2002).
- C-021, 021 MP Antonio Barrera Carbonell (Corte Constitucional 1994).
- C-235, C-235 (Corte Constitucional Mayo 12, 2016).
- C-348, 348 MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (Corte Constitucional 2012).
- C-536, 536 MP Antonio Barrera Carbonell (1997).
- C-623, 623 MP Alberto Rojas Ríos (Corte Constitucional 2015).
- C-644, 644 MP Adriana Maria Guillen Arango (Corte Constitucional 2012).
- C-699A, 699 MP Humberto Sierra Porto (Corte Constitucional 2011).
- Cárdenas, R. (2012). Green multiculturalism: articulations of ethnic and environmental politics in Colombia's black communities. *The Journal of Peasant Studies*, 39(2).
- Carrizosa Umaña, J. (2014). Colombia Compleja. Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá "José Celestino Mutis"; Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt".
- Cepeda Castro, I., & Uribe Muñoz, A. (2016, 03 04). Demanda de inconstitucionalidad contra de la Ley ZIDRES por vicios de fondo y vicios de forma. Bogotá. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://www.verdadabierta.com/documentos/negocios-ilegales/tierras/1293-demanda-de-inconstitucionalidad-zidres-marzo-de-2016>
- Chaux, C. V. (2015). La reforma agraria del frente nacional. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Chouquer, G. (2011). Le nouveau commerce triangulaire mondiale, ou les analogies du foncier contemporain. *Études Rurales*, 187, 95-130.
- Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. (2011). La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual.
- CODHES, CINEP Planeta Paz, Comisión Colombiana de Juristas, Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas, Cumbre Agraria, Dignidad Agropecuaria, Oxfam. (2015). Oxfam. Consultado el 06 21, 2016, sur <https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-ley-de-subdesarrollo-rural>
- Comité de Impulso Nacional de la Agricultura Familiar en Colombia. (2015). Sembrando paz con agricultura familiar. Documento de Trabajo 2015-2016. Consultado el julio 16, 2016, sur <http://agriculturafamiliar.co/wp-content/uploads/2015/07/Documento-General-Comit%C3%A9-de-Impulso-Nacional-CIN-AF.pdf>

- Comité de Seguridad Alimentaria. (2013). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: CFS. Consultado el julio 16, 2016, sur [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF\\_Version\\_2\\_SP.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf)
- Committee on World Food Security. (2014). Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems. FAO, IFAD & IFPRI. CFS.
- Cotula, L. (2012). The international political economy of the global land rush: a critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 649-680.
- DANE. (2016). Censo Nacional Agropecuario 2014. Consultado el abril 1, 2016, sur <http://www.dane.gov.co/index.php/Censo-Nacional-Agropecuario-2014>
- David Hegwood. (2015). The state of agricultural commodity markets 2015 – 2016, Trade and food security: achieving a better balance between national priorities and the collective good. Roma: FAO.
- Davis, K., D'Odorico, P., & Rulli, M. C. (2014). Land grabbing: a preliminary quantification of economic impacts on rural livelihoods. *Popul Environ*, 36, 180-192.
- De Schutter, O. (2011). How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. *The Journal of Peasant Studies*, 38(2), 249-279.
- De Schutter, O. (2014). El potencial transformador del derecho a la alimentación. Asamblea General de las Naciones Unidas. ONU.
- Defensoría del Pueblo. (2012). Informe de Riesgo No. 007-12A.I., Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
- Deininger, K., & Byerlee, D. (2011). Rising global interest in farmland. Washington: Banco Mundial.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). Censo Nacional Agropecuario 2014. Consultado el abril 1, 2016, sur <http://www.dane.gov.co/index.php/Censo-Nacional-Agropecuario-2014>
- Departamento Nacional de Planeación - Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2015). Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2016. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento Conpes 3797. Bogotá. Recuperado en <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/3797.pdf>
- DIAN. (2015, 09 11). Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Consultado el septiembre 2016, sur [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/pcebracs\\_3.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/pcebracs_3.pdf)
- Díez Sanjuán, L. (2014). El Debate en Torno al Acampamiento de Tierras, Máster Universitario en Economía Internacional y Desarrollo. Universidad Complutense de Madrid.

- DNP Subdirección General Territorial y de Inversión Pública. (s.d.). CONPES Política para la adopción de un catastro multipropósito rural-urbano. Consultado el Julio 10, 2016, sur <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=xpC2ifGN2pE%3D&tabid=1821>
- Dwyer, M. (2015). Trying to follow the money. Possibilities and limits of investor transparency in Southeast Asia's rush for "available" land. Centre for International Forestry Research. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Edelman, M. (2013). Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data. *Journal of Peasant Studies*, 40, 485-501.
- Edición Oficial. (1884). Recopilación de las leyes y disposiciones vigentes sobre tierras baldías. Recuperado en Banco de la República: <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/88066/brblaa877225.pdf>
- El Tiempo. (2000, 2 28). PROBAN, Banano de Colombia para el mundo. Consultado el 4 1, 2016, sur <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1299539>
- Escalera Reyes, J., & Ruiz Ballesteros, E. (2011). Resiliencia socioecológica: aportaciones y retos desde la antropología. *Revista de Antropología Social*, 20, 109-135.
- Fajardo, D. (2001, 12). FAO: Viabilidad y reconstrucción de la sociedad rural colombiana. (FAO, Éd.) Recuperado en <http://www.fao.org/docrep/004/y3568t/y3568t02.htm>
- Fajardo, D. (2014). Las guerras de la agricultura colombiana. Bogotá: ILSA.
- Fajardo, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social y armado. Bogotá: Espacio Crítico.
- FAO. (2009). Análisis de sistemas de gestión del riesgo de desastres. Roma. Recuperado en <http://www.fao.org/3/a-i0304s.pdf>
- FAO. (2009). Foro de expertos de alto nivel. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/urbanization-wallchart2009.pdf>
- FAO. (2012). Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Roma: FAO.
- FAO. (2013). Trends and impacts of foreign investments in developing country agriculture. Evidence from case studies. Roma.
- FAO. (2014). Impacts of foreign agricultural investment on developing countries: evidence from case studies.
- FAO. (2014). Principios para la inversión responsable en agricultura y los sistemas alimentarios, CSA. FAO.
- FAO. (2014). Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe. (F. Soto Baquero, & S. Gómez, Éds.) FAO.
- FAO. (2015). Las Directrices voluntarias y su aplicación desde América Latina.

- FAO; CFS. (2012). Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: FAO.
- FAO; UPRA. (2016, 05). Conclusiones Mesa de Expertos FAO-UPRA sobre la concentración y extranjerización de tierras en el marco de la nueva ruralidad. Consultado el 10 2016, sur <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/en/c/417364/>
- FAO-OECD. (2016). Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains (version preliminar).
- FINAGRO. (2016). Productos y servicios. Incentivos y subsidios para 2016. (F. p. Agropecuario, Éditeur) Consultado el junio 21, 2016, sur <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/incentivos-y-subsidios>
- Forero A., J. (2010). Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia. En C. Salgado Araméndez, F. Barberi Gómez, L. J. Garay Salamanca, I. Cardona Landínez, A. Machado, J. G. Ferro M.,... G. Rosas Vega, & J. Forero A. (Éd.), El campesino colombiano entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Forero A., J., Yunda Romero, C., De Vargas Ortíz, M., Rodríguez Bernal, C., & León Parra, A. (2016). La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. Análisis de su eficiencia económica-productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López. Universidad Javeriana, Unillanos, Oxfam. Bogotá: Oxfam.
- Forero, J., Garay, L. J., & Barberi, F. (2013). En L. J. Garay, R. Bailey, J. Forero A., F. Barberi Gomez, C. Ramirez G., D. M. Suárez V.,... S. Perry, Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales (pp. 69-113). Bogotá.
- Fuerte, A. (2015, 13 10). Liberar baldíos: una necesidad del modelo contraria a la construcción de paz. Revista Semillas(59/60). Recuperado en <http://semillas.org.co/es/revista/liberar-bald>
- Gáfaró, M., & Ana María Ibáñez, D. Z. (2012, Octubre). Documentos CEDE. Consultado el Junio 2016, sobre Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra: <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra>
- Gáfaró, M., Ibáñez, A. M., & Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Documentos CEDE(38).
- Garay, L. (2013). Derecho real de superficie. Antecedentes teóricos y consideraciones de economía política sobre su aplicación en el caso de Colombia. En L. J. Garay, R. Bailey, J. Forero A., F. Barberi Gomez, C. Ramirez G., D. M. Suárez V.,... S. Perry, Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales (pp. 161-188). Bogotá: Torre Gráfica.

- Gómez, I., Chaves, G., Londoño, F., & Matiz, I. (2013). *Mejora de la Gobernanza de la Tierra en Colombia. Implementación del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra*. Banco Mundial.
- Grajales, J. (2011). The rifle and the title: paramilitary violence, land grab and land control in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 771-792.
- Griffon, M. (2006). *Nourir la planète. Pour une révolution doublement verte*. Paris: Odile Jacob.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. Consultado el 06/21/2016, sur <http://www.jstor.org/stable/1724745?origin=JSTOR-pdf>
- Hartvigsen, M. (2015, Diciembre). Integrated voluntary land consolidation, a third model for land consolidation and land banking in Central and Eastern Europe. *Revista sobre tenencia de la tierra*, 1-15.
- Harvey, D. (2005). El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 99-129.
- Ibáñez, A. M., & Muñoz, J. C. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de política*(9).
- IDEAM. (1998). *El medio ambiente en Colombia*. Bogotá: Pablo Leyva.
- IGAC, & CORPOICA. (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá.
- Instituto de Ciencia Política. (2012). *Regular la inversión rural extranjera: un debate sobre el desarrollo del campo colombiano*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Conflictos de uso del territorio colombiano*. Bogotá: IGAC. Consultado el 10/2016, sur [http://conflictosdeuso.igac.gov.co/visor3/map\\_default.phtml](http://conflictosdeuso.igac.gov.co/visor3/map_default.phtml)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2014). *Geografía de Colombia*.
- Jaramillo González, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. (éd. Segunda). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Jaramillo, D. F. (2014). *El Suelo: origen, propiedades, espacialidad*. (U. N. Colombia, Éd.) Medellín.
- Kalmanovitz, S. (1982). El régimen agrario durante el siglo XIX en Colombia. En *Manual de Historia de Colombia Tomo II* (p. 211). Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Kelly, R. (2012). *Las semillas del hambre. La lucha ya ha comenzado: es hora de eliminar los mandatos de biocombustibles de la UE*. Bruselas: Oxfam International.

- Klimovsky, E. A. (1984). La teoría de la renta absoluta. *Economía Teoría y Práctica*, 127-140. Consultado el 06 22, 2016, sur [http://www.izt.uam.mx/economiatyp/numeros/numeros/primer\\_a\\_epoca/03/](http://www.izt.uam.mx/economiatyp/numeros/numeros/primer_a_epoca/03/)
- Landmatrix. (2016). Landmatrix. The online public database on land deals. Consultado el abril 1, 2016, sur <http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/big-deal/>
- LeGrand, C. (1981). De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia. *Rev. Lecturas Económicas*, 37.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Leguía Aliaga, D. (2013). Reporte metodológico para la estimación y análisis de los costos de oportunidad en el marco del Programa Nacional REDD+ Ecuador. Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de las Emisiones por deforestación y degradación del bosque en los países en desarrollo, Quito.
- Liversage, H. (2010). Responding to 'land grabbing' and promoting responsible investment in agriculture. International Fund for Agricultural Development.
- Machado, A. (1998). La cuestión agraria en Colombia. INCORA.
- Machado, A. (1999). Reforma agraria. Una ilusión que resultó fracaso. *Revista Credencial Historia* No. 119.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia- CID.
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Machado, A. (2015, 08 24). El censo agropecuario: ¿sorpresas o confirmaciones? *Razón Pública*. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-Gobierno-temas-27/8759-el-censo-agropecuario-%C2%BFsorpresas-o-confirmaciones.html>
- Machado, A., Salgado, C., & Naranjo, S. (2013). Territorios para el desarrollo de las sociedades y economías campesinas. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Bogotá.
- MADS. (2015). *Política Nacional Para la Gestión Integral Ambiental del Suelo GIAS*. (M. d. Ambiente, Éd.) Bogotá, Colombia.
- Marini, R. M. (1979). Plusvalía extraordinaria y acumulación de capital. *Cuadernos Políticos*(20), 18-39.
- Martínez Alíer, J. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Papeles*(103), 11-27.
- Massiris Cabeza, Á. M. (2015). *Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios - Bases para la formulación de la política pública*. UPRA.

- McCarthy, J., Vel, J., & Afiff, S. (2012). Trajectories of land acquisition and enclosure: development schemes, virtual land grabs, and green acquisitions in Indonesia's Outer Islands. *Journal of Peasant Studies*, 2(39), 523.
- Medina C, M. A. (2016, marzo 26). El Espectador. Consultado el abril 1, 2016, sur <http://www.elespectador.com/noticias/economia/asi-planifican-el-campo-y-zidres-articulo-624028>
- Ministerio de Agricultura. (2013, septiembre 22). Registro de cultivos de tardío rendimiento para exención tributaria. Consultado el junio 21, 2016, sur <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/otros/Paginas/Registro-de-cultivos-de-tardio-rendimiento-para-exenci%C3%B3n-tributaria-v2.aspx>
- Ministerio de Agricultura. (2015). Arranca transformación de la institucionalidad para el agro. Recuperado en <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Arranca-transformaci%C3%B3n-de-la-institucionalidad-para-el-agro.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2014, 11 26). El ABC de las Zidres. Consultado el 06 21, 2016, sur <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Abec%C3%A9-de-las-Zidres.aspx>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). Una mirada a las reservas forestales de la Ley 2ª, Reflexiones. Bogotá: MADS.
- Molano, A. (2015). De los llanos y selva. (G. Semillas, Éd.) *Revista Semillas*, 48/49, 3-6. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://semillas.org.co/es/revista/48-49>
- Mondragón, H. (2008, Marzo). *Memoriaydignidad.org*. Consultado el Junio 12, 2016, sur <http://memoriaydignidad.org/memoriaydignidad/images/tierras-enero-2012/documentos-relacionados-tierras/despojo-restitucion-retorno/14-Colombia-o-mercado-de-tierras-o-reforma-agraria.pdf>
- Mora, J. (2015). Una subasta del territorio rural colombiano. *Luna Azul*(40), 1-4. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n40/n40a01.pdf>
- Muñoz Mora, J. C., & Cardona Jaramillo, H. (2013). El precio de la tierra: estado del arte de las metodologías de valoración de predios rurales y su aplicación en Colombia. *Suma de Negocios*, 4(1), 21-31.
- Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). Observación General 7, 16 período de sesiones.
- Naciones Unidas. (2013). Declaración Internacional de los Derechos de los Campesino. Comité Consultivo de los Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. (2016). *United Nations Treaty Collection*. Consultado el Marzo 11, 2016, sur [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en)
- Naciones Unidas- Comité de Derechos Económicos, S. y. (1991)., Observación General 4, El Derecho a una Vivienda Adecuada.
- Naciones Unidas- Consejo de Derechos Humanos. (2011). Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra.

- NU, CDESC. (1991). Observación General 4.
- NU, CDESC. (1998). Observación General 7.
- NU, CDESC. (1999). Observación General 12.
- Núñez, D. C., & Molano Jimeno, A. (2015, 9 12). <http://www.elespectador.com>. Consultado el 4 1, 2016, sur <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/los-reclamos-de-tierras-argos-articulo-585700>
- Ocampo, J. (2016). Misión para la Transformación del Campo Colombiano. Recuperado en <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>
- Ocampo, J. A. (2014). Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- OCDE. (2010). Tax co-operation 2010: Towards a level playing field. Assessment by the Global Forum on Transparency and Exchange Information. Consultado el septiembre 2016, sur <http://www.oecd.org/ctp/taxco-operation2010towardsalevelplayingfield-assessmentbytheglobalforumontransparencyandexchangeofinformation.htm>
- OCDE; CE. (2008). Handbook on constructing composite indicators. Methodology and user guide. OECD.
- OECD-FAO. (2016). OECD-FAO Guidance for responsible agricultural supply chains. OECD. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-FAO-Guidance.pdf>
- ONU. (2009). Urban and Rural Areas 2009. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/urbanization-wallchart2009.pdf>
- Ostrom, E. (1990). Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oxfam. (2012). Nuestra Tierra, Nuestras Vidas. Bogotá: Oxfam Colombia.
- Oxfam. (2013). Divide y comprarás. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. Bogotá: Oxfam Colombia.
- Peluso, N., & Lund, C. (2011, Octubre). New frontiers of land control: Introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 667-681.
- Perry, S., Barberi, F., & Garay, L. J. (2013). Propuestas de política pública para el desarrollo de la economía campesina en Colombia. En L. Garay, R. Bailey, J. Forero, F. Barberi, C. Ramírez, D. Suárez, ... S. Perry, Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. (pp. 367-443). Bogotá: Oxfam en Colombia.
- PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Polanyi, K. (1944). La gran transformación. Madrid: La Piqueta/Endymion.

- Portafolio. (2009, 10 30). Colombia tendría la tierra más cara de la región, según estudio de la SAC. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-tendria-tierra-cara-region-estudio-sac-340630>
- Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2015). Reflexiones sobre el Incodec y la institucionalidad agraria en Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Productiva, P. d. (2016). Consultado el junio 16, 2016, sur <https://www.ptp.com.co/portal/default.aspx>
- Prowse. (2012). Contract farming in developing countries. A review. Agence Francaise de Développement, Paris.
- Restrepo, J. C. (2013, 06 11). Proyecto de ley sobre extranjerización de tierras. Por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, y se dictan otras disposiciones. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://prensarural.org/spip/spip.php?article11065>
- Revista Dinero. (2009, 05 06). Valorizaciones enormes en el campo colombiano. Revista Dinero, pp. <http://www.dinero.com/negocios/articulo/valorizaciones-enormes-campo-colombiano/79013>.
- Revista Dinero. (2016, 8 4). ¿Qué cambia con el nuevo decreto de zonas francas? Revista Dinero. Consultado el septiembre 2016, sur <http://www.dinero.com/pais/articulo/que-cambia-con-el-nuevo-decreto-de-zonas-francas/222257>
- Revista Semana. (2010, 11 06). El 'Cerrado' colombiano. Revista Semana, pp. <http://www.semana.com/economia/articulo/el-cerrado-colombiano/124179-3>.
- Revista Semana. (2014, 10 11). Explosión de zonas francas. Revista Semana. Consultado el septiembre 2016, sur <http://www.semana.com/economia/articulo/explosion-de-zonas-francas/405738-3>
- Rey, D., & Romero, O. (2014). Análisis de las Prácticas Actuales y Funcionamiento del Mercado de Tierras Rurales Productivas en Colombia. UPRA.
- Robles, B. (2012). (Trans)national agribusiness capital and land market dynamics in Mexico. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4), 529–551.
- Rodríguez Becerra, M. (2015). La fragilidad ambiental del desarrollo en la Orinoquía. (R. Semillas, Éd.) *Revista Semillas*(48/49), 20-27. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://semillas.org.co/es/revista/48-49>
- Rodríguez, C. y. (2016). Concentración y acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación (éd. En imprenta). (I. F. Universidad Externado, Éd.) Bogotá, Colombia.
- Rodríguez, F. B. (2013). Espacio Vital y control territorial para la acumulación: Huella Geográfica. *Semillas*, 51-52.
- Rodríguez, F. B. (2014). Proyecto de investigación geopolítica de tierras, régimen alimentario y ordenamiento territorial en América Latina. Bogotá, Colombia.

- Ronderos, C. (2015, julio 6). La inversión extranjera en el sector agropecuario creció 241% desde 2010. Consultado el junio 21, 2016, sur [http://www.larepublica.co/la-inversi%C3%B3n-extranjera-en-el-sector-agropecuario-creci%C3%B3-241-desde-2010\\_273251](http://www.larepublica.co/la-inversi%C3%B3n-extranjera-en-el-sector-agropecuario-creci%C3%B3-241-desde-2010_273251)
- Ruíz Galacho, D. (2002). La renta de la tierra. Cuadernos de CC.EE. y EE.(42), 127-146.
- Salinas Abdala, Y. (2012). El caso de Colombia. En FAO, F. Soto Baquero, & S. Gómez (Éds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (pp. 179-208). FAO.
- Santos, J. M. (2015, 05 21). Presidencia de la República. Consultado el 06 21, 2016, sur [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Mayo/Paginas/20150521\\_11-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-la-visita-del-Primer-Ministro-de-China-Li-Keqiang.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Mayo/Paginas/20150521_11-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-la-visita-del-Primer-Ministro-de-China-Li-Keqiang.aspx) y <http://www.larepublica.co/infraestructura-agro-y-turismo-entre-los-con>
- Sarmiento, C. M. (2007). *Urabá pulsiones de vida y desafíos de muerte*. Medellín: La Carreta Editores- Instituto de Estudios Políticos Internacionales IEPRI, Universidad Nacional.
- Suescún Barón, C. A. (2013). La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*, 32(61), 653-682.
- Suyanto, S., Ekadinata, A., Mulia, R., Johana, F., & Widayati, A. (2015). The opportunity costs of emission reduction: a methodology and application to support land use planning for low emission development. En P. Minang, M. van Noordwijk, O. Freeman, C. Mbow, J. de Leeuw, & D. Catacutan, *Climate-smart landscapes: multifunctionality in practice* (pp. 227-241). Nairobi, Kenya: World Agroforestry Centre.
- T-488, T-488-2014, página 56 (Corte Constitucional Julio 9, 2014).
- Tarnoff, C. (2016, 04). Millenium Challenge Corporation. CRS Report for Congress. Congressional Research Service. Consultado el 06 18, 2016, sur <http://research.policyarchive.org/2094.pdf>
- Tax Justice Network. (2007, Julio). Tax Justice. Consultado el septiembre 2016, sur [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying\\_Tax\\_Havens\\_Jul\\_07.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf)
- Teubal, M. (2006). La renta de la tierra en la economía política clásica: David Ricardo. *Revista Nera*(8), 122-132.
- Tirado Mejia, A. (1976). La tierra durante la república (siglo XIX y XX). En D.J. (Compilador), *La nueva historia de Colombia* (p. 743). Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Tirado Mejia, A. (1982). El Estado y la política en el siglo XIX. En *Manual de historia de Colombia Tomo II* (p. 327). Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Toro, B. (1974). La acumulación de capital según Rosa Luxemburgo. Algunos comentarios. *Investigación Económica*, 33(132), 691-712.

- Transnational Institute. (2013). El acaparamiento global de tierras. Guía básica. Consultado el 10 2016, sur <https://www.tni.org/es/publicacion/el-acaparamiento-global-de-tierras>
- UPRA. (2013). Evaluación de tierras para la zonificación con fines agropecuarios. (U. d. agropecuria, Éd.) Bogotá.
- UPRA. (2014). Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras. Bogotá: UPRA.
- UPRA; AESA. (2013). Lineamientos de agricultura familiar con base agroecológica. Proyecto de apoyo a la restitución de tierras y a las reformas institucionales de desarrollo rural en Colombia. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- UPRA; IEU-UN. (2014). Mercado de Tierras Rurales Productivas en Colombia. Caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- USAID. (2011). Zona de Consolidación del Sur de Córdoba, Diagnostico.
- Vega, E., & Vega, M. (2002). Determinación del costo de oportunidad y clasificación por clases de capacidad de uso. Heredia, Costa Rica: Instituto de Políticas para la Sostenibilidad.
- Velásquez, L. A. (2011, 6). La industria bananera y el inicio de los conflictos en el siglo XX. *Credencial Historia* (258). Consultado el 4 1, 2016, sur <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/junio2011/industria-bananera-agudelo>
- Velez Alvarez, L. G. (2016, 05 24). Luis Guillermo Vélez Álvarez. Economista. Docente, Universidad EAFIT. Consultor, Fundación ECSIM. Recuperado en <http://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2015/08/ART.-VELASCO-2014-NEGOCIANDO-LA-TIERRA.pdf>
- Vendryes, T. (2011). Peasants against private property rights: a review of the literature. Paris: Agence Francaise de Développement. Consultado el 06 21, 2016, sur <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/108-document-travail-VA.pdf>
- verdadabierta.com. (2015, 9 7). Esta tierra es mía. Consultado el 4 1, 2016, en Verdadabierta.com: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5956-esta-tierra-es-mia>
- William E. Ladrach. (1985). Historia y manejo de la Concesión del Bajo Calima. Cali: Cartón de Colombia.
- Zapata, M. E., & Espinosa, D. C. (2013, Mayo 29). Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Consultado el septiembre 2016, sur [www.mincit.gov.co/descargar.php?id=70176](http://www.mincit.gov.co/descargar.php?id=70176)
- Zuberman, F. (2013). El aporte del pensamiento de Karl Polanyi a la cuestión ambiental. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 21, 57-70.

Esta obra se terminó de imprimir y destilar, en los talleres de arte de  
INVERSIONES CIMAZ S.A.S.  
Carrera 2 No. 17-39, Barrio Las Aguas, Bogotá D.C. - Colombia  
[cimaz2001@yahoo.es](mailto:cimaz2001@yahoo.es)



# CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS PRODUCTIVAS EN COLOMBIA

Marco conceptual, legal e institucional,  
contribución a la aplicación de  
las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza  
Responsable de la Tenencia de la Tierra.

Este documento es producto de un convenio de cooperación técnica entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).

Desarrolla un marco teórico, jurídico, conceptual, metodológico e institucional sobre la concentración y la extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia, en el marco de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (DVGT).

Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura - FAO  
Calle 72 # 7-82, Oficina 702, Bogotá D.C.  
Teléfono: (57) (1) 346 51 01  
[www.fao.org/colombia](http://www.fao.org/colombia)

ISBN 978-92-5-309941-2



9 789253 099412

I7843ES/1/09.17