



# LA TIERRA, EN MANOS DE UNOS POCOS



La situación no puede ser más paradójica en Colombia: una Constitución que protege los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales de sus ciudadanos, y que obliga al Estado a satisfacerlos, rige al mismo tiempo con un diseño normativo y jurídico, en particular sobre la propiedad agraria, que incentiva o, mejor, posibilita, que la tierra no se distribuya y más bien se concentre en pocas manos.

**E**n efecto, la Carta Magna en su articulado protege, en el caso específico del campo, aparentemente, a los individuos y a la producción nacional de alimentos, y les da inusitado poder a los jueces para llevar a cabo las acciones judiciales que su cumplimiento requiera.

El tema de la evidente contradicción en la garante ley de leyes y la normatividad vigente ha sido estudiado con profundidad por analistas como Rocío Peña Huertas, profesora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, para quien “en materia de propiedad agraria, la Constitución de 1991, a pesar de haber cambiado un sinnúmero de estructuras sociales y políticas, conservó la estructura decimonónica y liberal clásica de los derechos de propiedad regulados en el Código Civil”.

De hecho, la Constitución solo se refiere a los campesinos para equiparlos con los trabajadores agrarios (Art. 64), “que no es lo mismo”, y en el artículo 57 como parte de un grupo que debería participar de propuestas al gobierno en el tema de la seguridad social. “A diferencia de otros actores de la sociedad, estos no fueron considerados como sujetos de políticas públicas específicas y se olvidaron muchas condiciones que implica el ser campesino”, afirma Peña. Dicho de otro modo, se omitió la figura del campesino como un sujeto con un vínculo particular con la tierra, más allá de la producción y de la participación en el mercado.

A esa situación se suma que el diseño institucional de asignación de activos rurales contiene sesgos favorecedores de las élites rurales, de políticos y de actores armados ilegales, que son los que tienen acceso a la información.

De manera que la regulación de los derechos de propiedad agraria en Colombia, que permita el acceso seguro a la tierra y que a su vez impida la concentración y el despojo, es un tema

←  
La Constitución solo se refiere a los campesinos para equiparlos con los trabajadores agrarios, “que no es lo mismo”. Se omitió la figura del campesino como un sujeto con un vínculo particular con la tierra, más allá de la producción y de la participación en el mercado.



aún sin resolver, porque, a pesar de que el Estado viene expidiendo desde hace años abundantes y variadas normas (leyes, decretos, sentencias de la Corte Constitucional y otros), el marco jurídico se ha quedado corto para abordarlo con éxito.

Tan es así, que la concentración de la propiedad rural mostró en el año 2009 un índice Gini de 0.86, lo que significa que el nuestro es uno de los países con mayor alto grado de desigualdad y de exclusión rural en el mundo. Este indicador mide el nivel de desigualdad en un determinado territorio y va de 0 a 1 (1 es lo más desigual y 0 lo menos desigual). Como si fuera poco, en el período 1980-2010 la población desplazada fue despojada de 6.6 millones de hectáreas.

¿Cómo es posible que, a pesar de contar con múltiples instrumentos para evitarlo, se hayan profundizado la concentración y el despojo?

Esta es una de las preguntas que trata de resolver la profesora Peña, tomando en cuenta que no es posible explicar esos fenómenos desde la esfera netamente de la normatividad jurídica. “Pero si bien el carácter vinculante de ellas se pone a prueba con la existencia de órdenes locales y actores no estatales que asumen las funciones del Estado, los órganos de ejecución y de control (en especial estos últimos), se apegan a lo que dicta la norma al momento de ejercer sus funciones”, explica. Asimismo, lo hacen los actores involucrados

↑  
Rocío Peña Huertas, profesora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, sostiene que “en materia de propiedad agraria, la Constitución de 1991, a pesar de haber cambiado un sinnúmero de estructuras sociales y políticas, conservó la estructura decimonónica y liberal clásica de los derechos de propiedad regulados en el Código Civil”.



que interpretan la ley y aprovechan sus vacíos para favorecer sus intereses.

Hay quienes ponen de presente que el problema no se relaciona directamente con las normas promulgadas, sino con su aplicación, como lo hace el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano 2011 cuando asegura que el despojo y el desplazamiento son la consecuencia de un proceso histórico en el que convergen, además de las políticas públicas, elementos como las fuerzas del mercado, la acción del narcotráfico y la actuación de grupos armados al margen de la ley.



**COLOMBIA TIENE QUE PONERSE A TONO CON LOS NUEVOS REQUERIMIENTOS Y NECESIDADES MUNDIALES QUE APUNTAN AL LOGRO DE NIVELES DECENTES DE IGUALDAD Y EQUIDAD DE LAS POBLACIONES.**



**Rocío Peña Huertas**  
Investigadora

Manuel Santos, introdujo el proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (hoy Ley 1448), que pretende cambiar la estructura de la política pública en materia de restitución de tierras.

Para la profesora Peña, las instituciones jurídicas contenidas en el Código Civil dictan unas reglas de juego claras que permiten las transacciones de bienes de manera equilibrada y justa, además que se garantice el respeto a los derechos de los ciudadanos. “Todas estas intenciones se desfiguran por las lógicas que dominan el conflicto armado y la lucha por los activos rurales del país. Así las cosas, no es posible hablar de igualdad ante la ley cuando es un hecho notorio

que un alto porcentaje de la tierra despojada y concentrada, que favorece los intereses de solo algunos actores, se legalizó utilizando disposiciones y procedimientos regulados en el Código Civil”, comenta.

Entre las conclusiones gruesas de la investigación se cuenta que la Carta incluyó cláusulas que prácticamente imposibilitaban la expropiación, y no reformó aspectos cruciales relativos a la regulación de los derechos de propiedad que daban gran poder a los ricos y a las élites locales.

Los resultados indican que, desde la década de los noventa, mediante la implementación de políticas públicas sobre acceso a la propiedad rural, el Estado ha perpetuado políticas que no atacan el problema estructural de la necesidad de redistribución de activos rurales y la inequidad en el campo. Asimismo, la existencia de una población campesina marginada, que no es sujeto de políticas públicas y carece de una participación efectiva en la construcción de las políticas del sector rural.

“Las estructuras coloniales y republicanas de poder que posibilitaron los absurdos índices de concentración de la propiedad rural hasta el día de hoy, no han dado el viraje necesario para reorganizar al Estado”, afirma la profesora Peña, quien está convencida de que Colombia tiene que ponerse a tono con los nuevos requerimientos y necesidades mundiales que apuntan al logro de niveles decentes de igualdad y equidad de las poblaciones. ■



En el período 1980-2010 la población desplazada fue despojada de 6.6 millones de hectáreas.

La investigación *La regulación agraria en Colombia o el eterno déja vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)*, en la que participó la también coordinadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, Rocío Peña, demostró que las normas jurídicas expedidas en ese lapso fomentan o permiten la concentración y el despojo de la propiedad rural.

Se escogió ese periodo porque la idea de la Constitución de 1991 fue cambiar de forma estructural el sistema jurídico colombiano, y porque en 2010 el Gobierno, en cabeza de Juan