

DINÁMICAS ENTRE TENSIONES ESPACIALES COMO INSTITUCIONES SOBRE
LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA LEY DE REPARACIÓN DE VÍCTIMAS Y
RESTITUCIÓN DE TIERRAS: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL

JUAN PABLO HERNÁNDEZ SALINAS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2012

“Dinámicas entre tensiones espaciales como instituciones sobre la propiedad de la tierra en la Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de tierras: evolución histórica y situación actual.”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Juan Pablo Hernández Salinas.

Dirigida por:
Edgard Moncayo Jiménez

Semestre I, 2012

A mi madre, mi hermana y mi padre.

*Alojado en un asilo
Con el corazón enlutado
Me llaman el desplazado.
Soy un triste campesino
De mi tierra he venido,
Dejé el campo que es mi gloria
Para no pasar a la historia
Como muchos han pasado
Que murieron masacrados
Y sólo están en la memoria.*

*A punta de metralla
Para dónde va Colombia
Convertida en una bomba
Que en cualquier minuto estalla,
El campesino está en la raya
Lo sostiene un Dios divino
Si se tuerce de camino
Ha firmado su sentencia
Y se muere sin clemencia
Las balas son su destino.*

(Walberto Ramos, Tierralta, marzo de 1999)

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. ACERCAMIENTO TEÓRICO: LAS TENSIONES ESPACIALES Y LA INFORMALIDAD INSTITUCIONAL.	3
1.1 INSTITUCIONES	4
1.1.1. INSTITUCIONALIDAD INFORMAL	5
1.2 PRIMERA TENSIÓN: MINIFUNDIO vs. LATIFUNDIO.	5
1.2.1. Nacimiento del Minifundio.	5
1.2.1 Nacimiento del Latifundio.	6
1.3. SEGUNDA TENSIÓN: COLONOS VS TERRATENIENTES	8
1.4 RELACIÓN DE LAS TENSIONES HISTÓRICAS CON LOS DERECHOS DE PROPIEDAD, COSTOS DE TRANSACCIÓN Y LA INFORMALIDAD INSTITUCIONAL	13
2. INSTITUCIONALIDAD FORMAL. ORGANIZACIÓN JURÍDICA. REVISIÓN DEL REFORMISMO AGRARIO EN COLOMBIA. LEYES. PLANES. DE LA ESPERANZA AL GATOPARDISMO	15
2.1 INSTITUCIONALIDAD FORMAL	15

2.1. LEY 200 DE 1936. ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO	16
2.3. LEY 100 DE 1944. ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO II	19
2.4. LEY 135 DE 1961. CARLOS LLERAS RESTREPO	23
2.5. PACTO DE CHICORAL. NUEVO ALIENTO DE LA CONTRARREFORMA AGRARIA. MISAEL PASTRANA BORRERO	25
2.6 Ley 35 de 1982. LEY DE AMNISTÍA. JULIO CÉSAR TURBAY AYALA	27
2.7 Ley 30 de 1988. VIRGILIO BARCO	28
2.8 Ley 160 de 1994. CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO	28
2.9 EL SALTO SOCIAL .ERNESTO SAMPER	30
2.10 Ley 708 DE 2001. ANDRES PASTRANA	30
2.11 Ley 1152 de 2007. AGRO INGRESO SEGURO. ÁLVARO URIBE VELEZ	30
3. LEY DE REPARACIÓN DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS A LA LUZ DE LAS TENSIONES Y EL REFORMISMO AGRARIO	32
3.1. LA LEY Y SUS OBJETIVOS	32
3.2. DIAGNÓSTICO	35
3.3. LAS TENSIONES QUE PERSISTEN. MINIFUNDIO VS LATIFUNDIO. COLONOS VS TERRATENIENTES.	38

3.2.1. Despojo	38
3.2.2. Concentración	39
3.4. SUPERANDO OBSTÁCULOS. LEGISLACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DUPLA FUNDAMENTAL	47
3.5. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A LAS AUTORIDADES LOCALES	48
3.6 EL RELEVO DE LAS ELITES RURALES. EL PROBLEMA DE LA TRIBUTACION RURAL. ADOPCION DE INSTITUCIONES INEFICIENTES.	48
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS.	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Cuadro. Referentes conceptuales y marcos teóricos que han abordado la cuestión agraria

Anexo 2. Cuadro. Tendencias coloniales de despojo y concentración de la propiedad.

Anexo 3. Cuadro. Leyes Cuarta (4ª) Quinta (5ª) de 1973 y Sexta (6ª) de 1975. Reglamentación del Pacto del Chicoral.

Anexo 4. Cuadro. Líderes en procesos de restitución de tierras y personas en situación de desplazamiento asesinadas.

Anexo 5. Cuadro. Inversores en proyectos productivos de gran extensión en Colombia.

Anexo 6. Cuadro. Autoridades locales. Alcaldes y Gobernadores elegidos en 2011.

Anexo 7. Cuadro. Autoridades locales por partido y/o movimiento político.

Anexo 8. Gráficas de representación local, regional y nacional del partido y/o movimiento político.

Anexo 9. Cuadro. Votación y Trámite del proyecto de ley.

INTRODUCCIÓN

La búsqueda del *Ordenamiento Territorial*¹ y la solución a la *Cuestión rural*² en Colombia son materias que de entrada sugieren disputa por la propiedad de la tierra y el uso del suelo, inequidad, conflicto³, ambigüedad o laxitud legal. El problema rural y de la estructura agraria, es transversal⁴ e involucra todos los esfuerzos académicos para abordarlo y explorarlo, aunando esfuerzos de diálogo interdisciplinar e intergubernamental social en procura de su corrección.

En Colombia, las voluntades políticas en procura de remediar los problemas de la cuestión rural se han expresado jurídicamente a partir de leyes sobre Reforma Agraria⁵, que han sumado buenas intenciones; pero han acumulado desaciertos que aunados a la irrupción en el panorama de nuevos actores han complejizado el asunto rural. El actual gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), se ha encargado de gestionar la expedición de una Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras (y su consecuente reglamentación a partir de un decreto: “*Plan Nacional de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado*”), lo cual no sólo ha causado gran expectativa de la comunidad internacional por el interés que

¹ El Ordenamiento Territorial se entenderá en palabras de Massiris como “una política de Estado y proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo, económico, social, cultural y la política ambiental. Ver Massiris, Ángel. “Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia”. 2000. Documento electrónico.

² Este documento comulga con la definición de la “cuestión agraria” como “cuestión rural” ya que no sólo amplía y complejiza la definición, sino que la distancia de otros conceptos como crisis rural, considerándola un problema más relacionado a la estructura agroindustrial enmarcado en un contexto de globalización económica y de internacionalización de actores. A su vez, considera que la Cuestión Rural comprende también la grave situación de violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario de la población desplazada, vía despojo violento de la tierra o abandono forzado. Comparar Machado, Absalón. *La Cuestión Agraria en Colombia a fines del milenio*. 1998. p.15-23. Comparar también Corte Constitucional de Colombia. “*Sentencia T-025 de 2004*”. 2004. Documento electrónico.

³ Comparar también Reyes, Posada Alejandro. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. 2008.

⁴ Comparar con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*. 2011.p. 181. Otros elementos básicos constitutivos: 1) La estructura de la tenencia de la tierra.2) El uso de los recursos. 3) Relaciones laborales y sociales. 4) Relaciones con el mercado y 5) Relaciones con el sistema político y la política pública.

⁵ Las Leyes sobre Reforma Agraria, aparecen como expresiones jurídicas verdaderamente a partir de 1920 en Colombia. Y su común denominador a través de los años ha sido la transformación de la estructura bimodal agrícola y del cambio de la estructura de acceso y tenencia de la tierra básicamente.

demuestra el discurso oficial en la *justicia transicional*⁶, sino porque simultáneamente evoca el tema de la tierra, suscitando de nuevo debates en torno a la concentración de la tierra y la re-distribución de la propiedad. También ha puesto en marcha reflexiones sobre los métodos de colonización de la tierra y de expansión de la frontera agrícola e incluso sobre los métodos y estrategias para combatir y neutralizar, el flagelo de los cultivos ilícitos que han ido en aumento.⁷

Esta Ley es la respuesta jurídica-institucional a un contexto sociopolítico⁸ y económico que si bien es coyuntural, se nutre de un considerable proceso histórico de transformaciones. El protagonista ha sido siempre el espacio, la constante pugna de diversos actores históricos por la hegemonía de una forma particular de utilizar el suelo, de asentarse en él, por la transformación (o la estabilidad) de la estructura de acceso y tenencia de la tierra y por la forma de dotar simbólicamente de sentido el espacio.

Por ello, el objetivo de ésta investigación, es el de determinar la manera en que las dinámicas entre tensiones espaciales históricas como instituciones, delinearon el contexto del cual surge la Ley 1448 de 2011 (Restitución de tierras y reparación de víctimas del conflicto armado) y la intervención e incidencia que ésta pretende, en la coyuntura actual.

En orden de lograrlo, en el primer capítulo, se realizará un comentario sobre el nuevo institucionalismo y el fenómeno a explorar y a continuación se abordará el nacimiento y la evolución de las tensiones que ocurren en (y por) el espacio, en tanto elemento estratégico y se finalizará con un comentario sobre la relación entre las tensiones y otros elementos de la matriz institucional. Enseguida en el segundo capítulo, se analizará la re-organización jurídica frente a estas tensiones espaciales en

⁶ Comparar Uprimny-Yepes, Rodrigo y Sánchez, Nelson Camilo. “Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia”. 2010. p. 321. Documento electrónico. Y su adhesión a los principios de *Deng y Pinheiro* referidos a respectivamente al desplazamiento forzado y a la restitución de viviendas y patrimonio de los refugiados.

⁷ Comparar Lugo, Vivas Diego Andrés. “La tenencia de la tierra en universos campesinos Distribución, transformaciones y luchas desarrolladas en Cajibío (Colombia), 1973-2008”. *Revista CS Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI*. (Enero-Junio 2011). p. 130. Los cultivos ilícitos han avanzado y se han intensificado en las últimas décadas.

⁸ Comparar Alfonso, Roa Óscar A. “La Geografía del desplazamiento forzado reciente en Colombia”. *Documentos de Trabajo* No.33, 2011.

forma de expedición de leyes sobre reforma agraria. Re-organización, que da cuenta de la transformación que sufre el poder legislativo al reaccionar ante los desafíos que presentan, las relaciones de tensión, en el espacio rural. En el tercer capítulo, se realizará una revisión de la Ley de Reparación de Víctimas y de Restitución de Tierras, a la luz de las tensiones ya exploradas en los anteriores capítulos y se formularán algunas recomendaciones. Finalmente, se ahondará en el planteamiento de que la ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras, es una continuación de las prácticas históricas que han pretendido intervenir la realidad rural colombiana; sin embargo a partir de métodos y de voluntades políticas sin constancia, los cuales han redundado en beneficio de las élites y los grupos de poder, en detrimento de sectores más vulnerables como la población campesina.

Fundamental es también mencionar, que el marco teórico será el del *Neoinstitucionalismo Político*⁹, (Anexo I) apoyado por autores como Douglass North, James G. March y Johan P. Olsen, marco teórico que permitirá una revisión de la institucionalidad del fenómeno de las tensiones espaciales en Colombia, a partir de un análisis de su evolución.

Ahora bien, es importante resaltar que éste es un documento de carácter crítico del reformismo agrario y de la actual Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras; pero que guarda la esperanza de que una vez superados los inconvenientes que los obstaculizan bien concebidos e implementados los proyectos y programas de política pública, podrían ser de inmensa ayuda hacia el resarcimiento de una deuda histórica estatal con los campesinos, así como hacia una transformación histórica del acceso y de la tenencia de la tierra en Colombia, y como ventana hacia el debate en torno a qué modelo de desarrollo rural es mejor para el país dadas sus circunstancias.

⁹ Ver Cavadias, Emis. "El Nuevo Institucionalismo en América Latina" *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*, 2001. p. 14. Documento electrónico.

1. ACERCAMIENTO TEÓRICO: LAS TENSIONES ESPACIALES Y LA INFORMALIDAD INSTITUCIONAL.

Como afirma Vergara, aunque los trabajos de March y Olsen habían sido siempre críticos frente a la utilidad del modelo racional para abordar el funcionamiento organizacional y el papel institucional, no habían sido propositivos, hasta la publicación de su trabajo *El redescubrimiento de las instituciones* ya que en él, proponen la utilización de un marco (matriz) institucional como explicación de la manera en que funcionan las organizaciones políticas.¹⁰ De hecho continúa Vergara, el trabajo de los autores “[...] representa un esfuerzo peculiar por desarrollar una versión del nuevo institucionalismo pertinente para la ciencia política [...]”¹¹. De allí la pertinencia del marco teórico institucional, para abordar el fenómeno propuesto desde la disciplina de la ciencia política.

1.1 INSTITUCIONES

North ofrece una definición operativa básica de institución, definiéndola como códigos de conducta y restricciones que la sociedad utiliza para darle estructura a la interacción humana¹². Ahora bien, la complementa y robustece la definición de Cavadias quien, apoyándose en Noogard, las entiende como “patrones regularizados de interacción que son conocidos y aceptados regularmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados [...]”¹³. Lo anterior es fundamental porque afirma que existe una dimensión de la institucionalidad, que no es necesariamente una conducta aceptada normativamente, es decir no es una regla que surja forzosamente de la legalidad; pero que cuenta aún así con legitimidad y apoyo social. A continuación un comentario de la informalidad institucional.

¹⁰ Comparar Vergara, Rodolfo. “Estudio Introductorio”. En: *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. James G. March, Johan P. Olsen, 1997. p.18.

¹¹ Ver Vergara. “Estudio Introductorio”.p. 18.

¹² Comparar North, Douglass. “Institutions”. p. 97. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

¹³ Ver Cavadias. “El Nuevo Institucionalismo en América Latina”. p.15. Documento electrónico.

1.1.1 INSTITUCIONALIDAD INFORMAL.

Es entonces la *institucion informal*¹⁴ una forma válida, aunque no sea legal, de comportamiento social en la que se encuentran: las costumbres, las culturas, los códigos de conducta e incluso las tradiciones. Son también, instituciones *de facto*¹⁵ vías de hecho que aunque no hayan encontrado el camino hacia su tipificación en códigos legales, son hábitos fundamentales de cualquier cultura y organización humana. Por ello, es la historia un campo de análisis supremamente fértil, en el que se encuentran ejemplos de instituciones informales. A continuación, una revisión histórica con el objetivo de caracterizar las tensiones espaciales rurales como instituciones y su relevancia en relación con la matriz institucional.

1.2 PRIMERA TENSIÓN: MINIFUNDIO vs. LATIFUNDIO.

1.2.1. Nacimiento del Minifundio. Los poblados aborígenes creados por mandato real para cumplir la función de resguardos indígenas, se convirtieron a la postre vía fragmentación sin control en *minifundios*. Boyacá Nariño y Cauca fueron nodos de atomización de la tierra comunal, que aún hoy día, no han podido escapar de la impronta de la fragmentación. Fue la Junta de Gobierno en el congreso de Cúcuta en 1821, quien decretó la disolución de los resguardos, dividiéndolos en parcelas que eran entregadas proporcionalmente a cada núcleo familiar indígena. Según la ley (6ª) de 1832 y 1843, las tierras entregadas no podían ser enajenadas y no fue sino hasta dos décadas después que éstas ingresaron al mercado de tierras¹⁶; sin embargo no sólo el crecimiento demográfico aborígen complicaba la situación de cada núcleo familiar al que se le asignaban cada vez menos tierras; sino que en la práctica “muchos indígenas fueron desposeídos de sus tierras por criollos o mestizos que codiciosamente embaucaban por pocas monedas a los incautos propietarios

¹⁴ Según Douglas North, las instituciones “[...] pueden ser de carácter informal (costumbres, tradiciones, códigos de conducta) o formales (constituciones, leyes) [...]”. Ver Vogelgesang, Frank. “Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina”. 2000. p.14. Documento electrónico.

¹⁵ Castillo, Bernal Fernando. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*, 1998 .p. 16.

¹⁶ Sin duda, no es el mismo mercado de tierras asistido puesto en práctica por la Ley 135 de 1961.

aborígenes”¹⁷ de lo que se entiende que el despojo no era una práctica ajena a los colonizadores.

1.2.1 Nacimiento del Latifundio. Por otro lado, en cuanto al nacimiento del *latifundio*, cuya referencia primera fue la de la creación de la *Hacienda*. Las tierras, fueron entregadas tal como afirma Colmenares, en tanto mercedes de tierras “[...] en áreas ocupadas por indígenas encomendados (Anexo II) que fueron luego obligados a servir en haciendas españolas”¹⁸, las cuales comprendían amplísimos predios en control de unos pocos encomenderos. Parte importante de éstas tierras, fueron descubiertas por comunidades religiosas, las cuales constituyeron, con su trabajo misionero, una forma de control territorial y de establecimiento de relaciones sociales entre los colonizadores y los aborígenes. La importancia de lo anterior, radica en tres elementos de carácter territorial: 1) Que fue un sistema alternativo de expansión de la frontera agraria y de descubrimiento de nuevo territorio 2) Que fue una red de colonización; organizada como sistema de comunicación y de infraestructura¹⁹ y 3) Que fue un método de dominación sobre los aborígenes sometidos a mano de obra (siempre disponible) que trabajaban los predios controlados por la comunidad en los que la producción permitía la sostenibilidad e incluso el intercambio.²⁰

El anterior sistema de relaciones sociales y productivas, puede ser considerado, como el prototipo de la que después sería la unidad de producción agrícola y pecuaria latifundista por excelencia en Colombia (hasta bien entrado el S. XX): la hacienda colonial. Lo anterior bien podría ser considerado como el germen del latifundio en Colombia. Casos paradigmáticos fueron las haciendas de: Consacá en Nariño, El Novillero (Sábana hacia Tocaima- con una extensión de 45.000 mil Has) Vázquez (Norte Bogotá- con una extensión de 1.454. Has. y en los páramos de

¹⁷ Ver López Garavito, Luis Fernando. “Cien años de evolución de la tenencia de la tierra en Colombia (1884-1984)”. *Revista De La Universidad Externado De Colombia*. 1986. p.133-134.

¹⁸ Ver Fals Borda, Orlando. *Historia de la Cuestión Agraria en Colombia*, 1982. p. 45.

¹⁹ Contrastar con Locke, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, 1994. p. 73. “Qué valor daría un hombre a diez mil o a cien mil acres de tierra excelente, bien cultivada, poblada de ganados, en la parte interior de América, lugar en el que no tendría esperanza de establecer comercio con otras partes del mundo a fin de obtener dinero con la venta de sus productos?”.

²⁰ Comparar López Garavito. *Cien años de evolución de la tenencia de la tierra en Colombia (1884-1984)*. p. 135.

Chilabá- con extensión de 8.094 Has.²¹ Lo cual sin duda causó no sólo desplazamientos poblacionales; sino también el cambio de la estructura jerárquica aborígen hacia relaciones de señorío pre-capitalistas en zonas estratégicas para los españoles como Cauca, Nariño, Pasto e Ibagué. Ésta transformación del modo de producción propio de la hacienda, se distingue y aparta del feudal europeo porque, la hacienda es, tal como afirma Fals Borda “[...] una estructura económica y social particular, invento del Nuevo Mundo, distinto del feudo”²² que tal y como unidad de producción (colombiana), era la encargada de sortear la adversidad económica, hasta bastante entrado el siglo XX, resistiéndose a la modernización y es que la disputa no ocurría exclusivamente por la tenencia del territorio en tanto que éste permitía la supervivencia orgánica de sus pobladores; sino que se encontraba justificada también la rencilla, en la medida en que ésta incorporaba la dimensión cultural e identitaria²³ afincadas en la unidad geográfica de la región.

Por ello, tal como señala Palacios refiriéndose a la historia política colombiana, una característica fundamental, es la de los particularismos y localismos que desde la colonia han entorpecido la integración de la nación y su centralización política.²⁴ y es que lo que estaba en juego no era de poca monta: en época de Independencia, las élites dominantes tenían ahora la tarea de la creación de instituciones²⁵, que una vez robustecidas obtuvieran la legitimidad que soportaba su recién adquirida autoridad, y además de “[...] dirigir políticamente a la nación inventada”²⁶ de manera que las clases dominantes debían encarrilar sus esfuerzos y sus discursos hacia los de un proyecto nacional en el marco de un Estado moderno

²¹ Comparar Fals Borda. *Historia de la Cuestión Agraria en Colombia*, 1982. p. 45-46.

²² Ver Fals Borda. *Historia de la Cuestión Agraria en Colombia*, 1982. p.48.

²³ No sobra sin embargo aclarar que éste proceso de diferenciación regional no fue exclusivamente colombiano.

²⁴ Comparar Palacios, Marco. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*, 2002. p. 21.

²⁵ Comparar Kalmanovitz, Salomón. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, 2001 .p. 123. Las mismas que para Kalmanovitz, permiten el buen funcionamiento de la economía.

²⁶ Ver Palacios. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. p. 22. Palacios recurre a la teoría de Anderson, según la cual, la Nación, es “[...] una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana” Ver Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del Nacionalismo*, 2000. p. 23.

aburguesado; pero “la fragmentación regional del poder político fue la expresión desnuda y más visible de la ausencia de una auténtica clase hegemónica capaz de unificar políticamente a la nación[...]²⁷ así que la influencia territorial, se imponía en ésta ocasión en la creación de una nación emancipada, cuyo poder político se encontraba centralizado y que buscaba enfáticamente la soberanía (y la legitimidad) en todo el territorio nacional, todo dentro de un proyecto político heredero de las revoluciones burguesas.

1.3. SEGUNDA TENSION: COLONOS VS TERRATENIENTES

La tensión entre colonos y terratenientes, no hubiera sido posible, sin la existencia previa de una forma de división territorial que condicionara y determinara las relaciones sociales entre campesinos y latifundistas en el siglo XIX. El conflicto se caracterizaba por la lucha alrededor de la apropiación de la tierra, teniendo como eje “[...] la disputa por la propiedad de los baldíos y de las tierras pertenecientes a las corporaciones religiosas”²⁸. El mapa geográfico de principios de siglo XIX era el siguiente: haciendas señoriales, tierras del Estado, resguardos y propiedades de la Iglesia.

En 1850 con la llegada de los liberales al poder, ésta organización cambiaría drásticamente. La transformación se encontraba fundamentada en el discurso del desarrollo capitalista y en su procura, los resguardos se convirtieron en predios de los terratenientes, las tierras se empezaron a titular y se llevó a cabo, la desamortización de manos muertas. Los indígenas que fueron incorporados a las nuevas haciendas o a trabajar su mismo resguardo, lo hacían ahora como peones, perdiendo sin duda la autonomía de la producción y por tanto de la auto-sostenibilidad alimentaria.

El antiguo binomio político de centralistas vs federalistas, vería en la Revolución del Medio Siglo (1849-1854), su relevo con el nacimiento de los partidos políticos liberal y conservador, opuestos ideológicamente y naturalmente contendores

²⁷ Ver Palacios. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. p. 23.

²⁸ Ver Ramírez, Carlos. “El problema agrario en Colombia. Causas y posibles soluciones”, 2009. p. 4. Documento electrónico.

en cuanto al destino que debía tener la tierra en el país. Victorioso de ésta contienda surge el partido liberal, quien se encargaría de la aplicación expedita de sus presupuestos teóricos, alentando las fuerzas productivas; pero no propias de una burguesía industrial en proceso de robustecimiento; sino apenas de una burguesía comercial que aún así consideraba como fundamental, la apertura y competencia en mercados libres.

La desamortización de manos muertas fue una iniciativa política en cabeza del presidente General Tomás Cipriano de Mosquera y Arboleda (1845-1849) con la cual como indica Albán²⁹ se pretendía limitar el poder de la comunidad religiosa vía procesos de desconcentración de la tierra. Los templos y demás predios de uso religioso no serían expropiados, los demás serían destinados al remate público. Una de las principales consecuencias de la desamortización de manos muertas y que merece especial mención fue la del nacimiento de una clase social terrateniente-comercial de corte liberal, que adquirió legalmente las tierras de la Iglesia y ahora empoderada se enfrentaba a los golpeados terratenientes conservadores.³⁰ Lo anterior es fundamental en el sentido en el que las dos principales organizaciones políticas del poder en Colombia, herederas de la rencilla centralista y federalista, pertenecían ahora ambas fortalecidas vía apropiación territorial, al grupo de los terratenientes.

De manera que, en el sistema de tenencia de la tierra, su estructura no se transformó, a lo sumo lo que sucedió fue un traslado momentáneo de la propiedad³¹ latifundista perfilada como fuente del poder político. Estos conflictos bipartidistas en las regiones asfixiaban también al campesino que en medio de ambos soportaba la situación; pero empezaba a oponerse a ella. Dispuestos estaban entonces, los elementos para que empezaran a estallar casi en sincronía fuertes conflictos agrarios aproximadamente desde 1910. Siendo factores principales, la influencia del capitalismo, el aumento de la inversión orientada a la construcción de obras públicas,

²⁹ Comparar Albán, Álvaro. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*. No. 24. Vol. 13, (2011). p. 343.

³⁰ Comparar Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. p. 343.

³¹ De esto se infiere que sí las mayores organizaciones políticas del país, aprendieron a apropiarse de la tierra en orden de fortalecerse la oligarquía bipartidista, el actor en la peor situación era el no alineado, es decir el campesino “sin bandera”.

la profundización de las diferencias entre obreros y artesanos y la irrupción del discurso socialista de lucha social, todo en un momento en que los precios del café habían aumentado. Tal como lo afirma Vega: “[...] vientos de la modernización tocaron directamente las fibras del poder terrateniente y aceleraron la crisis de las haciendas”³². Situación que se prolongó durante medio siglo hasta entrado el siglo XX.

De manera que en el cambio de siglo (del S. XIX al S.XX) , la situación de la cuestión agraria era verdaderamente apremiante y alcanzaba dimensiones violentas hasta entonces no vistas que complejizaban aún más el asunto. De hecho, con tal estado de cosas, se da paso al cambio de siglo que inaugura la decadencia de la estructura productiva colonial horadando simultáneamente sus relaciones sociales. Es el siglo de la desintegración de la hacienda. Tal como denota Palacios: “La estructura agraria centrada en la hacienda colonial no poseyó la fuerza de cohesión suficiente para someter bajo su tutela a gran parte de la población rural”³³. Así que la unidad de producción agraria histórica colombiana ahora, desahuciada, le daba la bienvenida a un nuevo siglo de cambios. Una variedad de transformaciones económicas determinaron la desaparición de la hacienda: 1) el café como principal producto de exportación había logrado una escalada de precio internacional considerable, lo cual lo convertía en foco fundamental de producción 2) la entrada al país de créditos externos y divisas 3) una importante inversión estatal en la construcción de obras públicas 4) ampliación de la industria manufacturera 5) crecimiento de la productividad.³⁴ Aún más, aconteció un fenómeno de migración de población rural hacia los cascos urbanos en orden de satisfacer la demanda de trabajo de la urbe. De manera que la hacienda señorial tradicional sobre todo cafetera, ahora vaciada, perdía a su población en un éxodo rural.

Ahora bien, es interesante examinar el fenómeno en el que mientras los precios del café se valorizan cada vez más en el mercado internacional, el peón de

³² Ver Vega Cantor, Renán. “Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920”, 2004. p. 31. Documento electrónico.

³³ Ver Palacios. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. p. 25.

³⁴ Comparar Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. p. 336.

hacienda migra de manera concomitante, a las ciudades. Lo más lógico, sería que los campesinos y aparceros permanecieran en sus lugares de trabajo para aprovechar la bonanza. El problema radicaba entonces como sostiene Albán, en que “la modernización capitalista no benefició a los jornaleros y arrendatarios de las haciendas porque no poseían tierras y no podían sembrar café, cuya exportación generaba los mayores ingresos”³⁵. Así que tanto, las condiciones del mercado laboral urbano, como las asimetrías salariales, se convirtieron en aliciente para que el campesinado abandonara el campo y se trasladara a las ciudades.

Otras causas de la decadencia de la hacienda fueron además de la migración, el crecimiento de la demanda interna en el país y su consecuente incremento en el poder adquisitivo de la población y el aumento de la inversión pública; aunque no orientada necesariamente a la adecuación de la infraestructura rural y sus conexiones urbanas³⁶; sino más bien referida al mejoramiento del casco urbano. En sintonía con lo anterior, el aprovechamiento de la oportunidad cafetera no tardó en permear la empresa de caza de tierras financiada por empresarios especuladores lo cual generó no sólo un proceso de expansión de la frontera agrícola; sino también como denota Berry “[...] usurpación de terrenos ocupados por colonos”³⁷ acompañado de procesos de concentración de la tierra.³⁸

Ahora bien, una vez más en el medio, el campesinado en pleno proceso de transformación en proletariado, fue presa de las lógicas partidistas: por un lado los liberales al advertir la conversión quisieron cooptar la masa del proletariado a partir de la ampliación del derecho ciudadanía; para contrarrestar el impulso de los movimientos socialistas. A su vez, los conservadores, resolvieron alentar también procesos de colonización así como de fragmentación de las parcelas en conflicto.

³⁵ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. p. 336.

³⁶ Aunque sí existió, un aumento en la red de transportes. Orientada sobre todo a la movilización del café.

³⁷ Ver Berry, Albert. “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”. *Revista de Economía Institucional*. No. 6, Vol. 4. (2002) . p. 30.

³⁸ Aunque tampoco se debe pensar que el café es un cultivo de amplísimas extensiones como el banano, la palma, la caña de azúcar y que por tal razón se usurpaban los terrenos no, el despojo ocurría porque el café era una forma rápida de enriquecerse con un producto cotizado en el mercado internacional.

Cada uno según su agenda política y sus propios cálculos de supervivencia resolvió escoger un horizonte político, desafortunadamente soslayando la situación grave del campesino que de hecho alimentaba las filas de sus partidos en tanto capital humano.

Por otro lado, lo que estaba en juego era la sostenibilidad del aliento manufacturero, que dependía fundamentalmente de la provisión de materias primas del sector rural. Por tanto, ante tal abandono del campo por su población, que constituía uno de los principales factores de producción, el Estado (nuevamente ante una oportunidad de transformación integral del contexto agrario y social) decidió expresa y sistemáticamente privilegiar³⁹ a los terratenientes y sus unidades de producción: Las Haciendas (aunque éstas desfallecieran) en contra del mejoramiento de la situación de los campesinos, arrinconados al vaivén de la oferta y la demanda laboral y las fluctuaciones del precio de los productos de importación.

Ahora bien, tal estado de cosas, después tendría que lidiar con la crisis económica de la Gran Depresión (1929). El flujo de créditos y de divisas se redujo, la inversión en infraestructura se detiene y los precios de los productos de exportación disminuyen. Tal vez la única consecuencia de considerable potencial de cambio fue, la del aliento a la flamante industria nacional. Las circunstancias contextuales que la asfixiaban habían desaparecido momentáneamente, lo cual representaba una oportunidad para alterar el rumbo del desarrollo rural en el país. Sin embargo, nuevamente, por ausencia de fuerza laboral, (el mismo que en décadas anteriores, se había desplazado a las ciudades), la oportunidad no pudo ser aprovechada satisfactoriamente.

De manera que el campesinado que ya había probado, las condiciones de trabajo y de salarios propios del mercado laboral urbano, así como la oferta en cuanto a derechos ciudadanos, consideró natural y consecuente realizar tales peticiones de tratamiento, a sus antiguos empleadores en las haciendas. Naturalmente, los propietarios, también fuertemente abatidos por la crisis, a duras penas podían (y querían realmente), ofrecerles a sus antiguos empleados las condiciones de trabajo previas a su desertión laboral.

³⁹ Comparar Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. p. 336.

Lo anterior fue un elemento más de discordia en un momento de crisis económica que se configuró como una nueva oportunidad, para el emprendimiento de una cruzada por la tierra vía colonización bien fuera de predios estatales o de latifundios ociosos con gran potencial productivo. De manera, que no sorprende el emprendimiento de una política estatal de parcelación, sin duda no para atacar el gran latifundio tal como argumenta Albán⁴⁰; sino más bien como medida de emergencia para regresarle (accidentalmente) una unidad de producción al campesino y así intentar, como fuera posible, incrementar la eficiencia de la producción agraria. Ésta desazón social de la década de 1930 escapó a las lógicas de la oligarquía bipartidista tradicional y continuó expresándose de manera violenta, a partir de los movimientos campesinos y sus organizaciones políticas.⁴¹

Reconociéndose así, el derecho de asociación campesina con la creación de las Ligas Agrarias en el gobierno de Enrique Olaya Herrera (1930-1934). Finalmente, podría decirse que tanto aborígenes, campesinos, aparceros y arrendatarios, colonos, terratenientes e incluso el mismo Estado, tienen en común un elemento esencial cuando se relacionan con la tierra: la importancia que le otorgan a la propiedad de la tierra, a la tenencia de la misma, la cual es de carácter estratégico: bien sea para su sostenibilidad alimentaria o relacionada con lógicas territoriales de la guerra, incluso a la consecución de prestigio social al interior de una comunidad que así lo haya establecido culturalmente.

1.4 RELACIÓN DE LAS TENSIONES HISTÓRICAS CON LOS DERECHOS DE PROPIEDAD, COSTOS DE TRANSACCIÓN Y LA INFORMALIDAD INSTITUCIONAL.

El anterior recorrido histórico, en el que se enfatizó el carácter institucional de las tensiones espaciales rurales, ahora se abordará con relación a los demás elementos del entorno institucional. La primera relación es la de las tensiones con el *sistema de*

⁴⁰ Comparar Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 337.

⁴¹ UNIR Unión de Izquierda Revolucionaria. Partido Comunista.

*derechos de propiedad*⁴², término referido “[...] a la distribución del control efectivo, por individuos y grupos, de bienes valiosos, incluido el capital humano”⁴³. Tanto los pequeños campesinos, aparceros y colonos, como los latifundistas y grandes poseedores de la tierra, tienen una relación directa con esta institución de carácter formal-legal, que como se analizó, es de muy precaria protección y respeto, a menudo subordinada al despojo violento y a su inicuo monopolio.

Por otro lado, tanto las anteriores tensiones caracterizadas como instituciones, así como los derechos de propiedad como sistema, están todos relacionados y este último subordinado a los *costos de transacción*⁴⁴, asociados éstos con “[...] la transferencia, captura y protección de derechos”⁴⁵, labor que en teoría debería cumplir de manera total y suficiente el Estado; que sin embargo en la realidad falla en proveer completamente. El Estado es entonces, el responsable de la entrega y garantía de protección de los derechos de propiedad así como de la creación de instituciones formales, que deben ser viables política y socialmente, tal como afirma Bernal Castillo, para que colaboren tanto las instituciones formales como las informales, con la creación de un marco institucional, lo suficientemente robusto, para que pueda ser posible la realización de transacciones a menor costo, mejorando el nivel de eficiencia de la economía sectorial.⁴⁶ De lo que se puede concluir que de la adopción y reproducción de instituciones ineficientes, se verá afectada la economía y por ende la población.

⁴² En este texto, y para evitar confusiones, este concepto es equivalente al de derechos de propiedad a secas.

⁴³ Ver Castillo, Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*, 1998. pp.11-12.

⁴⁴ En los que se encuentran incluidos los costos de producción.

⁴⁵ Ver Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*.p. 16.

⁴⁶ Comparar Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*. p 4.

2. INSTITUCIONALIDAD FORMAL. ORGANIZACIÓN JURÍDICA. REVISIÓN DEL REFORMISMO AGRARIO EN COLOMBIA. LEYES. PLANES. DE LA ESPERANZA AL GATOPARDISMO⁴⁷.

2.1 INSTITUCIONALIDAD FORMAL

El nuevo institucionalismo presenta un par de conceptos que son de gran utilidad para abordar teóricamente las iniciativas legales de reforma agraria. Por un lado el de *institucionalidad formal*⁴⁸ que se refiere a las instituciones *de jure*⁴⁹, legítimas, cristalizadas y ejemplificadas en la última Constitución vigente de 1991, así como en la antología de leyes que han regido y lo continúan haciendo, la vida en sociedad de los colombianos. De esa antología legal, que describe también el nuevo institucionalismo como *court ordering o arreglo público*⁵⁰, se escogieron las leyes que estuvieron relacionadas bien fuera con cambios y transformaciones, o con esfuerzos encaminados a hacer sostenible el estado de cosas rural colombiano. En ellas se encuentran leyes tanto de reforma, como de contrarreforma agraria.

De hecho de la estabilidad y el cambio institucional, también da cuenta el nuevo institucionalismo. Para el marco teórico, *cambio y estabilidad institucional*⁵¹ se definen de la siguiente manera, tal como afirma Vergara: el primero es el producto de la dinámica relación entre instituciones y contexto⁵² mientras que el segundo es el producto de las rutinas organizacionales⁵³. Precisamente entre uno y otro existe tensión continua, porque el medio ambiente produce de manera más rápida y continua demandas de cambio; mientras que la institucionalidad en su estabilidad, se demora más en procesarlas y solucionarlas. Dicho proceso de tensión se conoce como el *garbage can model*⁵⁴ y a partir de él se pueden analizar las siguientes leyes.

⁴⁷ Ver De Lampedusa, Giuseppe Tomasi. *El Gatopardo*, 1983. p.29.

⁴⁸ Ver Vogelgesang. "Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina", 14. Documento electrónico.

⁴⁹ Comparar Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*.p. 16.

⁵⁰ Ver Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*.p. 29.

⁵¹ Explican el contexto en el que se toman decisiones y se alteran o permanecen las instituciones.

⁵² Comparar Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*.p 28.

⁵³ Comparar Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*.p. 26.

⁵⁴ Ver Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*.p.14.

2.2. LEY 200 DE 1936. ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO.

Alfonso López Pumarejo (1934-1938), en su primer gobierno, promulga la Ley 200 de 1936. Su propósito, tal como lo menciona el mismo López Pumarejo era el de “promover la transformación capitalista de la Colombia rural a través de la liberación de recursos inmovilizados en los latifundios”⁵⁵, además añade Hirschman, el objetivo de la ley “[...] era conferir seguridad a los ocupantes de tierras cuyos títulos de propiedad eran inciertos, aumentar el poder colectivo de las clases bajas rurales y reducir la cuantía e intensidad de los conflictos en el campo”⁵⁶. De manera que buscaba la re-estructuración productiva agraria orientada a su adecuada explotación mientras que se avanzaba en la empresa inmensa de reconocer la propiedad privada a los pobladores rurales. Atendiendo así, las peticiones de los colonos en materia de legalización de los títulos de propiedad, así como la facilitación de adquisición de títulos por parte de los arrendatarios.

Se reconoce que la ley haya intentado fortalecer la propiedad privada de la tierra como institución con la legalización de las tierras⁵⁷; sin embargo fallando en la redistribución equitativa de la misma, la cual antes que una explotación pertinente, se entregó a proyectos de ganadería extensiva sepultando un poco más la agricultura, situación, que condujo al despojo y el desplazamiento de colonos y aparceros.⁵⁸

Proceso que fue acompasado tal como mencionan Ibáñez y Muñoz, “[...] con políticas públicas que favorecían a los grandes propietarios mediante la provisión de créditos y asistencia técnica, lo que condujo a un aumento artificial y significativo de la productividad y contribuyó a concentrar aún más la propiedad”⁵⁹ lo cual redundó en el ahondamiento de las tensiones que en décadas posteriores culminarían en cruentos enfrentamientos violentos. Sin embargo, Balcázar en otra publicación considera que la Ley efectivamente tuvo la virtud de facilitar “[...] la adquisición de

⁵⁵ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 345.

⁵⁶ Ver Machado, Absalón. *El Café De la Aparcería al Capitalismo*, 1988.p. 287.

⁵⁷ Comparar Balcázar. (et al). “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”, p. 9. Documento electrónico.

⁵⁸ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. p. 344.

⁵⁹ Ver Ibáñez, Ana María y Muñoz, Juan Carlos. “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 200 y 2010? ”, 2011. p. 2. Documento electrónico.

parcelas por parte de los arrendatarios y la legalización de la posesión de los colonos”⁶⁰, lo cual resulta contradictorio. De otras incongruencias da cuenta Machado cuando, argumenta que “[...] la razón fundamental de la Ley 200 de 1936 fue la de solucionar un problema de orden público y no el problema de tierras en sí”⁶¹.

Además, el desarrollo capitalista que demandaba el cambio de las formas arcaicas de producción y que en alguna medida influenció la Ley, no tuvo mayor influencia sobre el Estado colombiano, como para ser considerada una prioridad de la agenda que debía materializar el cambio de manera total y efectiva. Ahora bien, aunque no fue enfática la exigencia de la modernización latifundista inmediata, siendo más bien laxa la amenaza de extinción de dominio a quienes no incrementaran su producción en un periodo de diez años, sí fue importante el aliento que la Ley causó a los colonos quienes sintieron “[...] el deseo lógico de impugnar los derechos de propiedad del patrón y reclamar el estatuto de colonos”⁶², lo cual motivó la respuesta desconfiada de los latifundistas.

Ante tamaña amenaza de revuelta, los hacendados, empezaron a deshacerse sistemáticamente de los aparceros y colonos ofreciendo, sin duda más excusas para la confrontación. Los colonos se lanzaron entonces en un proceso de ocupación, que les permitiera acceder a la propiedad de la tierra y a los réditos que de ella se derivaban; distintos a los de la aparcería y arrendamiento. Situación irónica en la medida en que los mecanismos de la Ley 22 de 1927, se estaban encargando hasta ese entonces, con algún grado de éxito, de solucionar el problema de la tierra vía parcelación de las haciendas, situación, que beneficiaba a la totalidad de aparceros que se convertían en pequeños propietarios. De hecho, ésta situación no era recibida a regañadientes por los hacendados; sino más bien, en una prueba de generosidad, con buen ánimo. Por eso, es que Hernán Avendaño consideraba al igual que Federacafé que “[...] dicha reforma produjo no sólo la expulsión del sistema de aparcerías, sino una crisis en

⁶⁰ Ver Balcázar (et al). “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”, p. 9. Documento electrónico.

⁶¹ Ver Machado. *El Café De la Aparcería al Capitalismo*. p. 288.

⁶² Ver Machado. *El Café De la Aparcería al Capitalismo*. p.288.

todo género de arrendamiento de predios rústicos”⁶³. De lo anterior se colige que la buena iniciativa de la ley, en su aplicación, causó tales externalidades que no sólo, desarticuló casi todo el sistema de producción y de convivencia en alguna medida sostenibles, sino que además trastocó fuertemente comportamientos sociales.

De tal suerte, que el primer comportamiento que se azuzó, en el imaginario del aparcero y arrendatario fue, el de la tenencia de la tierra como suficiente garantía para adueñarse de ella⁶⁴, lo cual no sólo le exigió el cambio de mentalidad de pasar de la servidumbre a la autonomía; sino también dejar de recibir pago en especie para convertirse en jornalero, es decir trabajar por dinero; sin embargo tal como lo mencionaba la Federación de Cafeteros, uno de los problemas de la ley, era que el sistema de la hacienda cafetera, el cual era productivo a un bajo costo, aumentando sus ganancias vía acumulación de un gran excedente de trabajo, debió recurrir al trabajo asalariado obviamente reduciendo tales ganancias porque el costo de producción aumentaba dramáticamente en explotaciones que tradicionalmente nutridas por mano de obra, debían ahora ser reemplazadas por inversión en tecnología.⁶⁵

Por eso, otro comportamiento fundamental, que transformó la puesta en práctica de la ley fue el del desplazamiento poblacional: tradicionalmente el aparcero vivía dentro del predio de su patrón; pero con la crispación de las relaciones, no había razón para continuar tal comportamiento. Sin embargo, la situación, no era igual para todos los latifundistas, mientras los terratenientes cafeteros, eran exigidos por la economía y la sociedad, se terminó estimulando a los proyectos ganaderos extensivos en contra de la agricultura.⁶⁶ Finalmente, otra virtud de la Ley 200 de 1936 es la de haber sentado el precedente jurídico en relación a la extinción de dominio, ya que desde 1961, éste método sería el empleado en orden de adjudicar tierras por el

⁶³ Ver Machado. *El Café De la Aparcería al Capitalismo*, p. 321.

⁶⁴ Conviene recordar los presupuestos según los cuales la propiedad de la tierra pertenecía a quien vía inversión de tiempo y trabajo, la hiciera más beneficiosa para sí y para la comunidad. La ley natural le otorgaba esa titularidad. Esta es pues, una prueba *de facto* en la historia colombiana de tales afirmaciones teóricas.

⁶⁵ Ver Machado. *El Café De la Aparcería al Capitalismo*, p. 325.

⁶⁶ Comparar Balcázar (et al). “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”, p. 9. Documento electrónico.

INCORA, organismo creado para ese y otros fines en la Ley 135 de 1961.⁶⁷ Además del avance en la introducción de aspectos para otorgarle a la propiedad rural una función social como los del “[...] derecho a la posesión económica, la usucapión [...]”⁶⁸ cuestión que constituyó en un avance en términos de sentar un precedente jurídico en torno a los derechos sociales de la tenencia de la tierra.

2.3. LEY 100 DE 1944. ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO II.

En el segundo mandato de Alfonso López Pumarejo (1942-1945) como la producción de alimentos se encontraba estancada, se aprobó la Ley 100 de 1944, en orden de darle un segundo aliento a la producción agraria, a partir de la adopción de la hacienda (señorial) como sistema de producción mediado por una relación de aparcería con el campesino. En buena medida, respondiendo a la crisis económica de 1929 que había afectado al sistema productivo colombiano, causando alzas en los salarios laborales y bajas en las exportaciones de café. Además se extendió el plazo de la amenaza de la extinción de dominio de diez años a quince años. De entrada, se destaca, el favoritismo y la laxitud legal, de las exigencias estatales, hacia los terratenientes y poseedores de latifundios ociosos.

De hecho, como curiosidad histórica, hay quienes como Arturo Gómez Jaramillo, que consideran que ante el mal enfoque de la Ley 200 de 1936, eso “[...] movió al legislador a expedir la Ley 100 de 1944 que, podemos calificar sin ser tachados de optimistas como una verdadera contrarreforma agrícola”⁶⁹. De lo que se colige que esta embestida legal bien pueda ser considerada como la primera contrarreforma legal en Colombia, sentando de ésta manera también el precedente jurídico sobre cómo obstaculizar las iniciativas legales y políticas orientadas hacia una reforma agraria exitosa.

⁶⁷ Ver Balcázar (et al). “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”, p. 9. Documento electrónico.

⁶⁸ Ver García, Sarmiento Eduardo. *Práctica civil comercial y agraria*, 1998. p. 241.

⁶⁹ Ver Machado. *El Café De la Aparcería al Capitalismo*, p. 332. Lo anterior únicamente como una precisión histórica. Arturo Gómez Jaramillo uno de los dirigentes del gremio cafetero en la década de 1947.

Ahora bien, la ley 200 de 1936, al parecer desconociendo los avances de la ley 22 de 1927, 1) optó no por solucionar el asunto neurálgico en torno a la propiedad de la tierra que debía ser su primer objetivo, fallando entonces en su empresa; sino que 2) además agudizó tremendamente la crisis estructural, que un país inserto en las lógicas de mercado mundial y golpeado por la crisis económica de 1929, no podía costear. Lo anterior es fundamental, en el sentido en que toda la energía de la Ley 100 de 1944, debió estar enfocada a la restitución de la situación anterior previa crisis. Lo urgente, entonces, reemplazó nuevamente a lo importante. La trampa de la restitución fue entonces que ya superada la crisis, regresar a dónde se empezó, era volver a la indiferencia en torno a las demandas sociales sobre la transformación de la estructura agraria que la Ley 200 de 1936 tenía la obligación de subsanar y falló en llevar a cabo.

De hecho tal como asevera García Sarmiento, “Fueron múltiples los conflictos judiciales originados de la promulgación y aplicación de la ley 200 de 1936, pues los grandes terratenientes formularon dificultades al arrendamiento de tierras”⁷⁰; pero la curiosidad histórica tiene que ver con que los campesinos arrendatarios y jornaleros, se opusieron también, dándole entonces, como oposición a la Ley, la fuerza de la unanimidad; sin embargo los disgustos provenían de lugares diferentes: porque para el campesino, en medio de la crisis, era mejor regresar a lo malo conocido que embarcarse en un proyecto desconocido (de auto sostenibilidad de pequeñas unidades productivas), mientras que los hacendados que se oponían también, lo hacían a la modernización del sistema económico manteniendo a fuerza de oposición, la hacienda con sus relaciones económicas y sociales anti-modernas.

Lo anterior es fundamental porque ejemplifica la resistencia de ambos sectores que forman una de las tensiones fundamentales dentro de la dimensión rural (pequeña propiedad y campesino vs. gran propiedad y latifundista) a la introducción de un nuevo marco de reglas económicas, a las cuales se oponen porque carecen ambos de la robustez institucional para dar el salto hacia la modernidad. Ahora bien, sobre el cambio de orientación del texto legislativo entre los periodos de gobierno de

⁷⁰ Ver García Sarmiento. *Práctica civil comercial y agraria*, 1998. p. 249.

Alfonso López Pumarejo, es de notar que éste, no es un caso de tensión entre opositores políticos (liberales o conservadores), que materializan sus férreas ideologías y opiniones en expresiones legales; sino más bien el cambio drástico de un gobernante que en casi una década transformó su perspectiva en cuanto al grupo que debía recibir beneficios en el campo colombiano.

La razón es que la Ley 100 de 1944 no sólo neutraliza; sino que revierte cualquier avance logrado a raíz de la puesta en marcha de la Ley 200 de 1936, en términos de liberación de la propiedad privada de la tierra destinándola a procesos de distribución equitativa y condicionando una vez más, las relaciones del campo a la jerarquía propia de la aparcería. Situación que alejaba una vez más la posibilidad de reforma agraria campesina en la que la desaparición paulatina o drástica del latifundio y de las estructuras de poder que cobijan al terrateniente, conduce al empoderamiento de un campesino libre y capaz de convertirse en artífice de su destino siguiendo la *vía farmer* de granjeros autárquicos sostenibles dentro del sistema capitalista.

En oposición, se escogió, - vía jerárquica y gubernativa- como destino del campo colombiano, la *vía prusiana* en la que “[...] hay una transformación paulatina de la economía de hacienda hacia la gran empresa capitalista, en condiciones técnicas avanzadas de trabajo asalariado.”⁷¹. La ausencia de compromiso con una transformación real, se empezaba a incubar en la tibieza de iniciativas jurídicas enfocadas a contener momentáneamente, el dique de conflictos campesinos que exigían la redistribución de la propiedad de la tierra; pero sin mayor interés en la protección campesina. De manera que la Ley 200 de 1936 era una formalidad tras una estrategia política de contención en orden de garantizar el equilibrio del orden social. Incluso se podría barajar la afirmación de que el desdén gubernativo por el cambio, era una suerte de represión tácita, situación que se agudizó cuando, tal como considera Ramos, la aplicación de la Ley 100 de 1944 terminó promoviendo, la defensa de los intereses de los terratenientes conservando los latifundios y

⁷¹ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 346.

oxigenando la desahuciada hacienda tradicional con el objetivo de incorporarla al capitalismo, lo cual obstaculizó las posibilidades de redistribución de la propiedad.⁷²

Todo, cimentando las tendencias que fundamentarían el agravamiento del conflicto social colombiano. Por eso aproximadamente en la década de 1950, la tensión rural, vía continuación de los embelecos jurídicos por la posesión de la tierra, había alcanzado un nivel considerablemente alto de violencia sobre todo bipartidista. Situación que causó primordialmente dos sucesos: 1) una ola migratoria hacia la ciudades (en medio de un proceso de urbanización que aunque incipiente, tenía gran inercia) 2) el empeoramiento de la condición casi desahuciada de la producción agrícola.⁷³

Además, ésta década inaugura la introducción de un nuevo elemento ajeno, a la hasta, ese entonces, conflictiva y después compleja, dimensión rural: el sistema internacional y específicamente Estados Unidos, victorioso de la Segunda Guerra Mundial, quien consideró como estrategia de su agenda internacional, promover la Alianza para el Progreso en América Latina, no con el fin real de transformar la estructura de tenencia de la tierra en la región, mejorando, la situación del campesinado; sino con el fin estratégico, de contrarrestar el avance soviético ideológicamente opuesto al Estadounidense, sobre América latina.

De hecho la pugna de intereses entre la Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso es otro caso de una polarización de carácter estructural que influenció políticamente la expedición de una Ley, que se enfocó en el latifundio mientras que fallaba en evitar un proceso simultáneo de fragmentación de la propiedad restante (mediana y pequeña). Y es que eran distintos, los programas que proponían tanto, la Alianza para el Progreso Estadounidense y el de la Revolución Cubana; sin embargo no por su común objetivo de democratizar el acceso a la tierra así como el cambio en la estructura de tenencia de la misma; sino en su orientación político-ideológica. Es decir, ambos buscaban lo mismo a partir de medios distintos.

⁷²Comparar Ramos, Bermúdez Manuel. “Justicia agraria: la experiencia colombiana”, 2004. p. 6. Documento electrónico.

⁷³Comparar Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 345.

Nuevamente a causa de avances estratégicos, la agenda de reformismo social se ocupó de la reforma agraria, así ésta fuera exclusivamente un discurso de contención para evitar el cambio de orden mundial. No sobra mencionar que el nuevo contexto no era siquiera similar al de la década de 1930⁷⁴ que fue testigo de la primera iniciativa de reforma. La burguesía industrial, fortalecida como grupo de presión, había optado por la mecanización y modernización de la agricultura con el fin de que ésta ahora renovada relevara a la ganadería extensiva, en un contexto de porosidad estatal e injerencia del sistema internacional.

Se podría concluir éste periodo de enfoque legislativo tal como denota Balcázar y compañía considerando que antes de 1960, las fuerzas se enfilaban en la clarificación y definición de los derechos de propiedad con el objetivo de exhortar la eficiencia en el funcionamiento del mercado de tierras; mientras que desde el comienzo de la década de 1960, el enfoque se transforma hacia la redistribución de la propiedad a partir de injerencia directa estatal, aunada a iniciativas de desarrollo rural de carácter integral.⁷⁵

2.4. LEY 135 DE 1961. CARLOS LLERAS RESTREPO.

De éste nuevo enfoque surge entonces, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, (1966-1970) la Ley 135 de 1961 por medio de la cual, se crea el INCORA Instituto Colombiano de Reforma Agraria, el Comité Nacional Agrario⁷⁶, el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de los Procuradores Agrarios.⁷⁷ Ésta ley que inaugura lo que a la postre se denominaría el Estatuto Jurídico de la Reforma Agraria Colombiana, compuesto también por las leyes 1ª de 1968 (referida principalmente a la reglamentación de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en orden de ampliar la protección a los campesinos beneficiarios de la tenencia y explotación de éstas unidades, las cuales se distribuían individualmente, evitando así la

⁷⁴ Comparar con la Ley 200 de 1936.

⁷⁵ Comparar Balcázar (et al). “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”. p.5-6. Documento electrónico.

⁷⁶ Compuesto por una variedad de actores: la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y la oligarquía bipartidista colombiana.

⁷⁷ Comparar Pulecio, Franco J.H. “La Reforma Agraria en Colombia”, 2006 . Documento electrónico.

concentración de la tierra) y las leyes 4ª de 1973 y 160 de 1994.⁷⁸ Como entidad el INCORA, se encargaba de la creación de estructuras para la aplicación de la política referida a la reforma agraria en dos ejes principales: 1) distribución de tierra a los campesinos 2) robustecimiento de los proyectos agrarios en orden de insertarlos en las lógicas de producción capitalista.⁷⁹ La reforma buscaba teóricamente hablando, la incorporación campesina al desarrollo capitalista impulsando un empresariado campesino; sin embargo terminó privilegiando un único camino de desarrollo rural.

A la postre, ésta exclusividad en un proceso de crecimiento de la agricultura comercial en la década de 1960, produjo en la ya bimodal estructura agraria (a menudo latifundio ganadero vs. Minifundio agricultor) una nueva escisión también polarizada: por un lado empresas industrializadas rurales y por otro lado, núcleos campesinos con formas de producción agrarias tradicionales. Lo anterior es una muestra de la tendencia también histórica de la bipolaridad en cuanto a las relaciones de la dimensión rural sobre todo, porque como se indicó, el privilegio sistemático de una de las partes de la ecuación desbalancearía profundamente la relación. Lo anterior, puede comprenderse como un ejemplo bastante diciente del concepto económico del *Óptimo de Pareto*⁸⁰.

Parecían entonces, casi utópicos los objetivos de la ley: lidiar con la concentración de la tierra, contener la evolución del descontento campesino traducido cada vez con mayor vehemencia en violencia y un impulso de modernización a la gran propiedad.⁸¹ Tal vez precisamente por eso, por la ausencia de prudencia en fijar objetivos reales de intervención, se producen asimetrías entre la normatividad legal y la realidad⁸². Por esa razón, Berry en su análisis sobre la iniciativa de reforma agraria

⁷⁸ Comparar García Sarmiento. *Práctica civil comercial y agraria*, 1998. p. 250.

⁷⁹ Comparar Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 347.

⁸⁰ Situación económica, en la que al introducir cualquier cambio, en orden de beneficiar a alguna persona, ese cambio necesariamente perjudica a otra.

⁸¹ Comparar Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 348.

⁸² Comparar Valencia, Villa Hernando. *Cartas de Batalla una crítica del constitucionalismo colombiano*, 2010. Esto denota un choque entre la Ley como norma legal de la institucionalidad formal y las formas de comportamiento *de facto* que imperaban en la cotidianidad: las instituciones informales. De éste fenómeno da cuenta en su trabajo, crítico la explosión legalista y al Constitucionalismo colombiano.

de 1936, considera que no debe olvidarse la viabilidad política⁸³ de la reforma, ya que cuando es muy radical, aún cuando sus aspiraciones sean de gran valor, sus posibilidades de aplicación y éxito se reducen en la dimensión de instrumentalización de la misma. De hecho el nuevo institucionalismo propone abordar tal situación desde el concepto de *viabilidad de un proceso de reforma institucional* esto es, el “[...] conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización”⁸⁴ porque existen rutinas organizacionales que en ocasiones son verdaderamente rígidas y amenazarían cualquier iniciativa de transformación del estado de cosas y por lo tanto si el objetivo es el éxito del cambio, se deben tener en cuenta tales conductas.

Por eso, por tal resistencia, podía anotar con razón Machado, que los efectos de desconcentración de la tierra no fueron significativos (El Gini varió apenas en 0,024 en una década) y en el poder continuaba imperando como destino de desarrollo rural la propiedad capitalista.⁸⁵ Por tanto se puede concluir que nunca “[...] las buenas intenciones de la Ley se tradujeron en una verdadera redistribución de la propiedad en Colombia”⁸⁶ lo cual se explica a partir de razones políticas e institucionales: Las presiones de grupos de poder, sobre todo latifundistas se encargaron de dificultar la expropiación y de arrinconarla a hacía terrenos que carecían de tierra fértil y de calidad para ser labrados.

2.5. PACTO DE CHICORAL: NUEVO ALIENTO DE LA CONTRARREFORMA AGRARIA. MISAEL PASTRANA BORRERO

En el siguiente periodo presidencial correspondiente a Misael Pastrana Borrero (1970-1974), el 9 de Enero de 1972, se firmó el *Pacto del Chicoral*, un acuerdo entre los gremios y los partidos políticos tradicionales en oposición al reformismo agrario.

⁸³ [La expresión es mía]. Ver Berry. Albert. “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, p.34. “¿Qué reforma agraria habría sido políticamente posible? [...] la idea de una reforma plenamente igualitaria que hubiera eliminado las grandes haciendas (como sucedió en Japón, Corea y Taiwán) habría sido demasiado radical para tener posibilidades”.

⁸⁴ Ver Vergara. “Estudio Introductorio”.p. 18.

⁸⁵ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 348.

⁸⁶ Ver Ibáñez y Muñoz. “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?”, p. 2. Documento electrónico.

Sin embargo, no fue el primero, fue la estocada final de una serie de embestidas legales que aunque no eran explícitamente contra reformas agrarias, sí la neutralizaron indirectamente.

De hecho, es diciente que quienes lograron vía tenencia de la tierra y explotación de la misma, una posición con similares capacidades de influencia en el sistema que los partidos políticos tradicionales fueron los terratenientes no los pequeños propietarios, por eso informa Albán que la reunión entre la clase política bicolor fue con “[...] los ganaderos, arroceros y bananeros y [...] latifundistas”⁸⁷ y no con el campesinado, coartando así, sus posibilidades de organización. De manera que lo que estaba haciendo el pacto, era legitimando y legalizando, la tendencia histórica de beneficiar al propietario de las grandes extensiones de tierra institucionalizando “[...] la ganadería extensiva como ‘adecuada’ explotación de la tierra [...]”⁸⁸, de esa manera, proveyéndole seguridad económica y fiscal en términos de garantizar su producción vía protección especializada y particular de la fuerza pública y de otorgamiento de privilegios a los proyectos productivos de gran escala.

De lo anterior da cuenta, el análisis institucional cuando se refiere al *private ordering*⁸⁹, el cual consiste en la transacción de un bien, en éste caso el de la seguridad, situación que “[...] en términos de la economía de los costos de transacción es una forma de ley de contrato que tiene sus incentivos y controles [...]”⁹⁰, éstas formas de comportamiento *de facto* serán comunes en el país, sobre todo por la ausencia de capacidades y competencias para fortalecer la institucionalidad formal-legal, promoviendo el hábito de éstos comportamientos. El objetivo era claro tal como lo denota Vázquez, la contrarreforma agraria: la que emprendía el Estado y ésta se realizaba a cambio de la colaboración económica terrateniente.⁹¹ Un tributo (impuesto) que recibía de los terratenientes, el Estado cuyo monto se fijaba a partir de una renta que tendría como referencia, la del avalúo catastral del terreno. Si

⁸⁷ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 348.

⁸⁸ Ver Díaz-Callejas, Apolinar. *Colombia y la Reforma Agraria Sus documentos fundamentales*, 2002.p. 135.

⁸⁹ Arreglo Privado.

⁹⁰ Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*.p. 30.

⁹¹ Comparar Vázquez, Alfredo. “Una Obra nacional para el campesino”, 2000. Documento electrónico.

contribuían, los terratenientes recibían protección de las invasiones colonizadoras y de la violencia de la época. Además de la garantía gubernamental de neutralización de procesos de redistribución territorial y de apoyo irrestricto a proyectos productivos agrarios de amplia escala.

De lo anterior, se colige que después de siglos de fortalecimiento de la tendencia de despojo y de favoritismo soterrado a la gran propiedad y al terrateniente y la continuación de relaciones rurales de explotación, (en desmedro de la sostenibilidad del campesinado) la capacidad de incidencia de la institucionalidad informal ilegal, logró reptar hasta la élite política logrando que ésta legislara en su favor. Prueba de ello es la expedición de las Leyes cuarta (4ª) y quinta (5ª) de 1973 y la Ley sexta (6ª) de 1975. (Anexo III) que fueron la reglamentación de la contrarreforma. Esta última aunque fue expedida en un gobierno diferente, el del liberal Alfonso López Michelsen continuó la tendencia.⁹²

En últimas, un país que estaba sepultando; no sólo su reforma agraria sino sus intentos, ¿qué opciones de desarrollo rural tenía? Pues bien, ante tal vacío el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) propuso el programa de DRI Desarrollo Rural Integrado el cual se encontraba dentro del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Pretendía atender, vía ofrecimiento de servicios públicos y educativos, los inmensos costos sociales de la efectiva (ésta sí) contrarreforma agraria. Buscaba a la vez el otorgamiento de créditos a pequeños campesinos para intentar subsanar la crisis productiva de alimentos.

2.6 Ley 35 de 1982. Ley de Amnistía. JULIO CESAR TURBAY AYALA

La próxima década, es testigo del resurgimiento de la violencia campesina y su cénit en 1987. Organizaciones campesinas⁹³ y políticas⁹⁴, habían recurrido a la ocupación de tierras como antaño, ante lo cual la institucionalidad durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), expidió la Ley 35 de 1982 (conocida como la Ley

⁹² Comparar Díaz-Callejas. *Colombia y la Reforma Agraria Sus documentos fundamentales* .p. 185.

⁹³ FENSA: Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria.

⁹⁴ La Unión Patriótica, A Luchar, Frente Popular.

de Amnistía) mediante la cual se creó el PRN Plan Nacional de Rehabilitación y se pretendió el fortalecimiento del INCORA, que ahora desempeñaba un papel fundamental como ente “regulador” - ahora privado de sus capacidades de expropiación de tierras ociosas destinadas idealmente a la re distribución- dentro del mercado de tierras asistido. Tal mercado de tierras, favoreció la especulación y el aumento de la compra de tierras. Incluso, se podría decir que la nueva institucionalidad (y sus leyes), ahora sí era exitosa porque expresaba las formas de comportamiento socialmente legitimadas (Despojo y concentración de la tierra). Aún más, todo ocurría durante el fortalecimiento de la inclusión colombiana al mercado capitalista internacional en clave aperturista.⁹⁵ Ésta década es también una nueva etapa de complejización de las tensiones en la dimensión rural: la introducción del narcotráfico que aunque era (y es) una institución ilegal, es exitosa como institución (es decir como *regla de juego* del proceso) y por eso perdura en el tiempo y por otro lado, el surgimiento de los grupos paramilitares.

2.7 Ley 30 de 1988. VIRGILIO BARCO

Continúa, el gobierno de **Virgilio Barco** (1986-1990) quien ante el estado de cosas de fracaso de la redistribución de la propiedad y del ahondamiento de crisis propone la Ley 30 de 1988 con la cual se pretendía sintonizar y armonizar la institucionalidad (en su acepción como: entidad) en orden de responder al mejoramiento de la calidad de vida campesina, así como a la continuación de las labores del INCORA, intenciones que; sin embargo en la práctica, le dieron continuidad a los mismos parámetros de las últimas leyes, sobre todo en su tendencia derechista.⁹⁶

2.8 Ley 160 de 1994. CESAR GAVIRIA TRUJILLO

En la década de 1990, el gobierno de **César Gaviria Trujillo** (1990-1994), con el precedente de la Ley 35 de 1982, expedida durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, expidió la Ley 160 de 1994, con la cual se creó el Sistema Nacional de

⁹⁵ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 350.

⁹⁶ Comparar Díaz-Callejas. *Colombia y la Reforma Agraria Sus documentos fundamentales*. p. 187

Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en orden de mejorar las condiciones de vida campesinas estimulando la colonización de tierras y un esfuerzo por la titulación de baldíos; sin embargo tal como lo indica Albán “[...] sin afectar tierras fértiles y adecuadas para la agricultura de los latifundios improductivos, muchos de ellos en manos de los narcotraficantes”⁹⁷ otro caso de la protección de los poseedores de la gran propiedad. Es de destacar de la ley, su intención de subsidiar al campesinado para la compra de los predios de manera directa en el mercado de tierras. Sin embargo, la Ley debía intervenir una situación ya tan compleja que quedaba en mora de ser suficiente, insuficiencia que podría haber sido solventada con la formulación de políticas mancomunadas, que no fuesen disímiles y que no hubieran recargado las funciones (ya existentes) de las entidades estatales.

Sobre todo porque gracias al proceso de apertura del gobierno de César Gaviria Trujillo, la crisis fue prolongada. La desahuciada población que ni siquiera podía recurrir a la agricultura, recurrió entonces, a la que parecía ser la única salida: la ilegalidad, que con el tiempo erige sus propias instituciones dificultando su desmonte. Por ello, el contexto en el que la ley pretendía operar, era muy delicado: las colonizaciones seguían replegadas a la expansión de frontera agrícola en lugares en los que la tierra era de baja calidad, de manera que la titulación de baldíos se realizaba en situaciones agobiantes para el campesino. Por otro lado, se empieza a consolidar el fenómeno del narcotráfico, el cual es simultáneo al del crecimiento de los cultivos ilícitos y al del crecimiento y robustecimiento de una institucionalidad, no solamente informal sino ilegal de carácter económico, político y social.

Se pretendía que a partir de la puesta en marcha del mercado de tierras asistido, los campesinos, pudieran, finalmente, convertirse en propietarios del terreno después de una negociación entre las partes: campesinos y propietarios, mediada por el INCODER Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, el cual surge legalmente en orden de reemplazar el ya desahuciado y enervado (¿verdaderamente obsoleto?)

⁹⁷ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p.351. La adopción del mercado de tierras subsidiado fue una recomendación del Banco Mundial fundamentado en el principio de negociación voluntaria.

INCORA. Las acciones no fueron de carácter nacional, se circunscribieron únicamente a cuatro departamentos, interviniendo aproximadamente apenas 40 municipios.

2.9 EL SALTO SOCIAL .ERNESTO SAMPER

En el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) también existió una iniciativa de reforma agraria⁹⁸ que tenía como objetivo la entrega de cinco millones de hectáreas a aproximadamente 160.000 familias en un plazo de 16 años. En orden de lograrlo, el gobierno dio inicio a los subsidios de naturaleza selectiva para atender determinados cultivos en crisis, impulsando el Fondo Emprender encargado de proyectos de comercialización, y el seguro agropecuario.⁹⁹

2.10 Ley 708 DE 2001. ANDRES PASTRANA

A continuación, el gobierno conservador de Andrés Pastrana presentaría a finales de 1999, un proyecto de reforma agraria: Ley de Tierras 708 de 2001, que tal como menciona Díaz-Callejas, tenía el objetivo de llevar a cabo finalmente, un mercado de tierras asistido; sin embargo abandonándose este proyecto de iniciativa legislativa.¹⁰⁰

2.11 Ley 1152 de 2007. Agro Ingreso Seguro. ALVARO URIBE VELEZ

Finalmente, en la década de gobierno de Alvaro uribe Vélez, se gestionó la expedición de un Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) proyecto que fue presentado por el propio gobierno y aprobado por el Congreso que después sería declarado, inconstitucional por la Corte Constitucional de Colombia¹⁰¹. Del Congreso del 2002, tal como afirma Claudia López, el 34%, obtuvo su curul con ayuda paramilitar. De ese porcentaje, 8 de cada diez congresistas hicieron parte de la

⁹⁸ Contenida también en el Plan Nacional de Desarrollo de su gobierno: “El Salto Social” Ley 188 de 1995.

⁹⁹ Ver periódico El Tiempo “Un millón de hectáreas para la reforma agraria”. El Tiempo (27 de julio de 1994). Documento Electrónico.

¹⁰⁰ Comparar Díaz-Callejas. *Colombia y la Reforma Agraria Sus documentos fundamentales*. p. 186.

¹⁰¹ Ver Sentencia C245/2009 por medio de la cual se declara inexecutable la Ley del Estatuto de Desarrollo Rural 1152 de 2007

coalición del presidente Uribe y casi todos ellos fueron reelegidos en 2006.¹⁰² De tal suerte que como el proyecto fue presentado por el gobierno y aprobado por éste Congreso sesgado, cuando menos hay una sospecha de la posibilidad de que la Ley fuera beneficiosa para los intereses territoriales de los señores de la guerra y nuevos dueños de la tierra en Colombia.

Por otro lado, se llevó a cabo la politización e institucionalización del programa AIS Agricultura Ingreso Seguro que sin entrar en detalles técnicos, terminó en escándalo, cuando los medios de comunicación expusieron que millonarios subsidios directos habían sido recibidos por acaudaladas y reconocidas familias tradicionales de hacendados y grandes terratenientes del país.¹⁰³ Por otro lado y como precedente del cual el actual gobierno debería tomar nota, entre 2002 y 2007, se pretendían redistribuir un millón (1) millón de Has; sin embargo la iniciativa apenas logró, la entrega de 598.332 Has. Además apenas 5.6% de tierras asignadas se realizó dentro de programas de reforma agraria, mientras que más de la mitad 53,4% se realizó por motivo de titulación de baldíos hacia colonos mientras que el 37.9% restante se le otorgó también por vía de titulación de baldíos, a comunidades afrodescendientes¹⁰⁴ de lo que se entiende que sus resultados fueron insuficientes. Lo cual advierte al actual gobierno sobre lo importante de emprender acciones que sean posibles, dadas las limitaciones de recursos.

Finalmente, con las tensiones espaciales enunciadas, el marco teórico mencionado y la relación entre ambos expuesta, se abordará, a la luz de lo mencionado la Ley 1448 de 2011, sobre Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras.

¹⁰² Comparar López, Hernández Claudia. *Y refundaron la patria...De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, 2010. p.33.

¹⁰³ Ver El Espectador. "Familia Dávila pagaría máximo 22 meses en prisión por AIS". *El Espectador*. (Noviembre 2011). Documento electrónico.

¹⁰⁴ Comparar Ibáñez y Muñoz. "La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 200 y 2010?". p. 2. Documento electrónico.

3. LEY DE REPARACIÓN DE VÍCTIMAS Y DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS A LA LUZ DE LAS TENSIONES Y EL REFORMISMO AGRARIO.

3.1. LA LEY Y SUS OBJETIVOS.

La Ley de Reparación de Víctimas y de Restitución de Tierras, es la respuesta jurídica, que propuso el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) al Congreso de la República como marco legal e institucional en orden de fundar el conjunto de disposiciones administrativas, jurídicas y de carácter social y económico que desempeñen un papel en beneficio de las víctimas del conflicto armado en Colombia.¹⁰⁵

La Ley avanza en aceptar la existencia de un conflicto armado interno y además reconoce que los colombianos que han sufrido algún tipo de daño (colectivo o individual) a causa de la violación sistemática de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario¹⁰⁶ tienen el derecho de ser reparados por el Estado. Para la superación de la condición de víctima y de desagravio¹⁰⁷, el gobierno propone un conjunto de derechos: a la reparación simbólica (en el caso de víctimas por hechos sucedidos antes del Primero de Enero de 1985)¹⁰⁸ y a garantías de no repetición de los hechos causantes del daño. También a la posibilidad de participar en diálogo constante con el gobierno y sus entidades, al enfoque diferencial, a la posibilidad de recibir ayuda humanitaria (Artículo 62 de la Ley 1448 de 2011), a la reunificación familiar, al retorno a su lugar de origen¹⁰⁹, asistencia y atención (Artículo 49 de la Ley 1448 de 2011) así como a medidas especiales de protección, a

¹⁰⁵ Comparar con el Congreso de la República de Colombia. “Ley 1448 de 2011”. Artículo 1º que se refiere al objeto de la Ley.

¹⁰⁶ Comparar con el Congreso de la República de Colombia. “Ley 1448 de 2011”. Artículo 3º que se refiere a la caracterización de las víctimas y condensa la polémica en torno al reconocimiento de la existencia del conflicto armado y de gravísimas violaciones a las normas internacionales referidas a Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

¹⁰⁷ Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 1448 de 2011”, Art. 67. “Cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.”

¹⁰⁸ Comparar con el Congreso de la República de Colombia. “Ley 1448 de 2011”, Parágrafo 4º del Artículo 3º.

¹⁰⁹ Comparar con el Congreso de la República de Colombia. “Ley 1448 de 2011”, Artículo 28 que trata sobre los derechos de las víctimas.

asesoría y apoyo y finalmente, a una tríada de derechos fundamentales de la justicia transicional, derecho a: la justicia, la verdad y la reparación integral.¹¹⁰ Esta reparación integral, se refiere a una variedad de métodos y dimensiones: satisfacción, rehabilitación, indemnización (administrativa) y finalmente el más controversial: la restitución. Estos métodos operan en cuatro dimensiones: Individual, colectiva, material, moral y simbólica.¹¹¹

¿Qué se le podría reprochar entonces a la Ley? una falencia fundamental, su desatención ante uno de los problemas más graves del universo rural: la tradicional concentración de la tierra, aunada a una suerte de la indiferencia ante la perpetuación de una estructura de acceso y tenencia de la tierra desigual, que ahonda la inequidad en la distribución de los factores de producción y por tanto las desigualdades y ensanchando las brechas sociales. Ahora bien, sobre la fuente política de la Ley, tanto sus límites como sus objetivos y potencialidades (para bien o para mal), son la impronta de los partidos que sobre ella discutieron y en ella materializaron una de las dos tendencias políticas encontrada en el debate en torno a la restitución en el país.

Se trata de lo que Sánchez y Uprimny llamaron la Posición I, la cual se reconoce por su tendencia neoliberal y su horizonte conservador en términos políticos, aunado a una perspectiva neoclásica en materia económica. Esta Posición I defiende una política de restitución de tierras enfocada exclusivamente al saneamiento de los títulos de propiedad de los bienes, situación que allanará el camino para corregir la ilegalidad del despojo y que en últimas avivará el mercado de tierras, esperando la consecuente modernización de producción agraria vía distintas políticas rurales de desarrollo que privilegien como punto de partida la gran propiedad empresarial.¹¹²

Pero la Ley no está aislada, es una de las piezas del rompecabezas de una política integral de tierras compuesta por seis elementos: 1) la Formalización y

¹¹⁰ Comparar con el Congreso de la República de Colombia. “Ley 1448 de 2011”, Artículos 23, 24 y 25.

¹¹¹ Comparar con el Congreso de la República de Colombia. “Ley 1448 de 2011”, Artículo 25 sobre el Derecho a la Reparación Integral.

¹¹² Comparar con la Posición I Uprimny-Yepes y Sánchez. “Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia”, p. 308. Documento electrónico.

robustecimiento de la institucionalidad en torno a la propiedad privada, 2) la revisión de la ley de Reserva Forestal (Fundamental en caso de choque en el debate entre la expansión de la frontera agrícola y la defensa de las reservas forestales) 3) La transformación de la utilización del suelo. 4) Aumento de la competitividad para el sector 5) Realización de un balance de la mediana y pequeña producción con los proyectos de escala y 6) restitución de tierras.¹¹³ Por eso, a pesar de sus limitaciones, existe en ella un potencial inmenso¹¹⁴, precisamente a causa de su interdependencia en un entramado legal e institucional. Precisamente ese potencial, es lo que mantiene viva la esperanza de quienes defienden la posición II del debate a la que yo me adhiero.

Esta posición II, defiende la protección de la economía campesina y de la inserción del campesinado como protagonista en las lógicas políticas y económicas del país, así como no sólo una restitución de predios, sino un llamado enfático a la inaplazable tarea de la redistribución de la propiedad privada de la tierra. Por ello aboga no sólo por el reconocimiento de los derechos de las víctimas, en clave de justicia correctiva; sino que además exige el respeto de los derechos del campesinado y de las comunidades étnicas. Esta postura no casualmente ha sido robustecida por el apoyo de organizaciones de víctimas y de sectores académicos y sociales sensibles al tema del despojo y la concentración de la tierra en Colombia.¹¹⁵ Ya enunciadas las posiciones antagónicas, se examinará la realidad colombiana a la que la Ley espera intervenir.

¹¹³ Comparar con Muñoz, Araujo Gonzalo. “Política integral de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. Una apuesta social y de desarrollo rural”, 2011. p. 8. Documento electrónico.

¹¹⁴ Ver Uprimny-Yepes y Sánchez. “Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia”, p. 325. Documento electrónico. “Los defensores de esta posición, si bien entienden que el mecanismo de restitución no puede pretender alcanzar por sí mismo metas más amplias-como una reforma agraria intensiva, por ejemplo-, consideran que debe estar diseñado y aplicado dentro de un esquema institucional y político que permita maximizar sus resultados mediante la interrelación con otras políticas de democratización de la propiedad de la tierra y de desarrollo rural”.

¹¹⁵ Comparar con Uprimny-Yepes y Sánchez. “Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia”, p. 308. Documento electrónico.

3.2. DIAGNÓSTICO.

Esta descripción pretende, responder la pregunta de ¿cuál es el contexto al que la Ley decide responder? y se refiere a dos dimensiones, una primera restringida a los límites intrínsecos de la ley, los que ella considera son necesarios para que su aplicación sea posible y una segunda, más amplia y panorámica en la que la ley figura como un engranaje (*output*¹¹⁶) más del *sistema político*¹¹⁷, para intentar solventar el amplio conjunto de demandas (*inputs*¹¹⁸), que produce la comunidad y de las que adolece el sistema en su conjunto para funcionar de manera equilibrada e integral.

Colombia cuenta con un Modelo de Desarrollo Rural que, a) estanca el desarrollo humano mientras permite la continuación de vulnerabilidad de la población rural b) es inequitativo c) Discrimina a las mujeres y es indiferente a las diferencias propias de género d) es excluyente e) funciona en contravía de la sostenibilidad f) promueve, permitiendo la concentración de la propiedad rural, que surjan conflictos. G) no es democrático y H) falla en el robustecimiento de las instituciones¹¹⁹ rurales.¹²⁰ De lo anterior, se entiende que de entrada no es la mejor opción para el país, haciendo imperativo el cambio. Además, en cuanto a la relación entre lo rural y lo urbano, continúa, el contexto de tensión y el ensanchamiento de las brechas¹²¹ lo cual permite la existencia de tendencias que perpetúan la crisis.

Por eso, es supremamente pertinente, la presentación en forma de novedad estadística, del índice de ruralidad, en el último Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 “Colombia Rural Razones para la esperanza” PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el cual, la medición, se aparta de las categorías estadísticas usuales sobre aglomeraciones poblacionales que maneja el DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística, que indica que

¹¹⁶ Comparar Easton David, “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, 1992. p.228.

¹¹⁷ Comparar Lapierre, William. *El análisis de los sistemas políticos*, 1976.p.39. Entendido como “el conjunto de procesos de decisión que conciernen a la totalidad de una sociedad global [...]” y cuyos elementos son “unos procesos de decisión y unas relaciones de poder”.

¹¹⁸ Comparar Easton. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. p.227.

¹¹⁹ En Colombia, pareciera que en el discurso técnico-académico, se equiparara institución con entidad.

¹²⁰ Comparar PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 33.

¹²¹ Comparar PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 60-61. De hecho, la brecha entre áreas metropolitanas y “lo rural” aumentó de 29 puntos en el 2002 a 33,7 puntos en el 2009.

confrontando las *cabeceras* contra los *centros poblados* y lo *rural disperso*: el 75% de la población del país es urbana mientras que el 25% restante rural.¹²² Una conclusión explícita de esta situación es que los países del mundo se encuentran en una tendencia (irreversible) hacia la urbanización. Sin embargo el Índice de Ruralidad (IR) del informe, además de tener en cuenta factores poblacionales, le suma a la medición, siguiendo la nueva geografía económica el costo de transporte y el diferencial del ingreso.

Esta nueva medición permite concluir que el 75.5% de los municipios colombianos es rural y éstos ocupan el 94,4% de la superficie total del país. Además, en ellos vive, el 31.6% de la población.¹²³ Esto no desvirtúa la posible tendencia de urbanización del país; sin embargo sí rescata al *país profundo* del olvido poniendo de presente que éste más que una sombra de las ciudades capitales (cabeceras) pujantes, representa la mayoría del territorio sobre el cual el Estado debería operar y ejercer la soberanía, y el monopolio de la fuerza física.¹²⁴ La pobreza continúa siendo un asunto neurálgico ya que representa el 45.5% de los colombianos, casi 20 millones de personas¹²⁵ y de ésta cifra, los habitantes de lo rural en la línea de hambre son el 21.9%.¹²⁶ En condición de indigencia rural se encuentra un 16,40%.¹²⁷

No se debe olvidar que el universo de víctimas, se encuentra compuesto por quienes hayan sufrido algún daño, en un contexto de conflicto armado. Desde el año 2002 hasta 2010, 52 líderes campesinos han sido asesinados¹²⁸, (esta investigación encontró que la cifra hasta Junio de 2012, es de 62 asesinados) de lo que se entiende

¹²² Comparar PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 53.

¹²³ Comparar PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 54-56.

¹²⁴ Comparar Weber Max, *El político y el científico*, 1995. p. 84 “[...] el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*”.

¹²⁵ Ver Central Inteligency Agency – CIA. “World Factbook Colombia. People and society. Population”. 2012. Documento electrónico. Cifra escandalosa cuando se tiene en cuenta que la población total del país es de aproximadamente de 45,239,079 millones. De manera que los pobres del país son casi la mitad de sus pobladores.

¹²⁶ Ver PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 61.

¹²⁷ Ver Muñoz, Araujo Gonzalo. “Política integral de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. Una apuesta social y de desarrollo rural”, p. 9. Documento electrónico. Recuadro.

¹²⁸ Ver PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 247.

que hay una intención explícita de los actores del conflicto por escoger como foco estratégico, a los campesinos que lideran políticamente temas estratégicos como: la restitución de tierras (Anexo IV). Por otro lado, desde 1996 hasta 2009, se han asesinado a 1088 sindicalistas y docentes y a 1190 indígenas¹²⁹, de lo que se infiere que las formas de amedrentamiento no fueron selectivas; sino que fueron un ejercicio sistemático de intimidación en contra de cualquier consenso que se opusiera, a la tendencia del despojo ilegal y la concentración de la tierra en el país, “orden social” establecido mediante, vías de hecho. Las cifras son dicientes, desde 1993 hasta 2010 se han presentado 1674 masacres de diferente magnitud con un saldo de 9151 víctimas¹³⁰, estas cifras, sin contar el número de víctimas, que aunque supervivientes¹³¹, fueron traumatizadas.

Bien fueran homicidios políticos (21 008), desapariciones (1813), torturas (1039), amenazas (2256) o víctimas de las violencia política (17299)¹³², desde hace dos décadas el país acumula víctimas, que evidencian una situación de perentorio reajuste de la institucionalidad formal en el país. Aunque, lo más destacable del cuadro, pueda ser, encontrar a la fuerza pública legal, como uno de los actores involucrados en éstos hechos gravosos contra la indefensa población civil, así como dar con las cifras de altísima participación de los paramilitares en los hechos. Casi en todas las categorías, su participación supera la mitad del total, o se acerca bastante a ella. Por eso es fundamental poner el acento de los actos de violencia en los paramilitares (aunque de manera general se puede aplicar a los demás actores del conflicto, entiéndase: ELN, FARC y otras guerrillas) porque hay una relación entre el despojo, la concentración de la tierra (grandes propiedades en manos de pocos propietarios) y la estrategia territorial de los mismos.¹³³

¹²⁹ Ver PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 248.

¹³⁰ Ver PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p 252.

¹³¹ Comparar con Blair, Trujillo Elsa. “Los testimonios o las narrativas de la(s) memoria(s)”. *Revista Estudios Políticos*. No.32. (Enero Junio).2008. p. 93.

¹³² Ver PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 249.

¹³³ Comparar Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, 2004.p.3.

3.3. LAS TENSIONES QUE PERSISTEN. MINIFUNDIO VS LATIFUNDIO. COLONOS VS TERRATENIENTES.

3.2.1. Despojo.¹³⁴ Consecuencia directa del despojo¹³⁵ de la tierra es el desplazamiento poblacional, la cifra del universo de víctimas es causa de polémica y parece presa de la ambigüedad: Alejandro Reyes, considera que son 6 millones los desplazados rurales¹³⁶; sin embargo, según cifras del programa de gobierno a partir del RUPD Registro Único de la Población Desplazada (2010), la cifra de personas expulsadas era de 3,600.000; mientras que la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, considera que en los últimos 25 años, se han desplazado 5, millones de personas.¹³⁷ Lo anterior, sencillamente como una acotación de los obstáculos, al momento de definir un universo específico de víctimas al cual atender.

Por otro lado, en cuanto a las cifras del despojo, la incertidumbre, no es menor, las cifras en hectáreas (Has.) varían desde 1.2 a 10 millones de hectáreas despojadas. Tal como afirman Sánchez y Uprimny, no son iguales las cifras del estudio del CEDE Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes en el año 2006 que considera que son: 1.2 millones de Has; a la cifra, del Programa Mundial de Alimentos 2001 4.0 millones de Has; a las del PPTP Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonios que en el 2005 consideraba que eran 6.8 millones de Has; a las presentadas por el Proyecto de Catastro Alternativo, iniciativa del Movimiento Nacional de Víctimas Crímenes de Estado que en 2007 consideraba que el despojo había alcanzado la alarmante cifra de 10 millones de Has

¹³⁴ La Ley lo entiende, al *despojo* como “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante comisión de delitos asociados a la situación de violencia” y por *Abandono forzado*, se entiende “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento[...].” Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 1448 de 2011”.

¹³⁵ Comparar con Uprimny-Yepes y Sánchez. “Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia”, p. 307. Documento Electrónico. Despojo y abandono forzado pueden tener consecuencias legales distintas; pero producen el mismo efecto: el desplazamiento de la población y por eso para evitar complicaciones se pueden entender utilizar indistintamente. [El énfasis es mío].

¹³⁶ Ver Reyes, Alejandro. “Especial Tres ventanas a la paz. Restitución de tierras: cinco retos”, 2012. Documento electrónico.

¹³⁷ Comparar PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p.283.

o finalmente, las de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES que considera que la cifra de hectáreas despojadas es de 5.5 millones.¹³⁸ En todo caso, no se debe olvidar que aunque entre sí, las cifras presentadas son diferentes, que el gobierno pretenda restituir 2 millones¹³⁹ de hectáreas parece una tarea insuficiente ya que no se acerca ni siquiera a la cifra más baja de todas, de lo que se entiende que aunque su éxito sea absoluto (situación ideal y pocas veces realizable), la injerencia en el estado de cosas va a ser pírrica.

3.3.1. Concentración. Finalmente, en lo referido a las cifras de concentración de la propiedad privada de la tierra, se entiende que ésta aumentó, en el periodo entre el 2000 y el 2010, en el 2000 “[...] el 75% de la tierra estaba en poder del 13.6% de los propietarios, mientras que para el 2010 éstas cifras aumentaron a 77,6% y 13.7%, respectivamente.¹⁴⁰ Aún más, existe un método estadístico de cuantificación de la desigualdad en la tenencia de la tierra. Este índice de GINI¹⁴¹ para Colombia en el 2010 era de 0,85 acompañado por un crecimiento tanto de la pequeña propiedad y sus propietarios, como de la gran propiedad y una reducción de sus propietarios. En cifras, la pequeña propiedad aumento de 11,435 810 millones de Has, en el 2000 a 12,687,945 en el 2009, es decir, la cantidad de microfundios se incrementó, (aunque no en área; sino en número vía fraccionamiento de las terrenos ya existentes) y los propietarios de éstos microfundios, pasaron de 2,713,572 en el 2000 a 3,147,189 en el 2009, de lo que se entiende que aumentaron los propietarios de tierra cada vez más pequeña. Por otro lado, en el año 2000 la gran propiedad aumentó de 9, 495,652 a 10, 957,770. En otras palabras, un área de minifundio en Colombia, en 2009, fue del 10,59% con un porcentaje de 78,31% de propietarios;

¹³⁸ Comparar Uprimny y Sánchez. “Propuestas para una restitución de tierras transformadora” En. *Tareas Pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*, 2010. p. 196-197. Documento electrónico.

¹³⁹ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, p. 333.

¹⁴⁰ Ver Ibáñez y Muñoz. “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 200 y 2010?”. p. 2. Documento electrónico.

¹⁴¹ “[...] que muestra la desigualdad en la distribución de la tierra en una escala de cero a uno. Es cercano a uno cuando la distribución de la propiedad está concentrada en pocos propietarios, y tiende a cero cuando la distribución de la propiedad es totalmente equitativa” Ver Ibáñez y Muñoz. “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 200 y 2010?”, p. 2. Documento electrónico.

mientras que la gran propiedad fue de 52,2% con un porcentaje de 1,15 propietarios.¹⁴²

Estas diferencias denotan la estructura bimodal de la tenencia de la tierra en el país, cuestión que se visualiza, en la ocupación y el uso del territorio: Por eso, en Colombia, según el IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en Colombia, el potencial agrícola no es desarrollado en plenitud vía subutilización de la tierra, efectivamente, de las 21,5 millones de Has con vocación agrícola, se utilizan actualmente solamente 4,9 millones de hectáreas (aproximadamente el 22.7%) mientras que en ganadería ocurre lo opuesto, se privilegia la sobreutilización de la tierra para actividades ganaderas, de manera que mientras únicamente el 53.8% de la tierra es apta para éstas actividades, se le dedican 39,2 millones de Has.¹⁴³ De manera que ésta es la realidad colombiana actual, una realidad con un modelo desarrollo rural, en deuda con los campesinos, un país con un conflicto armado interno, una cantidad considerable de pobladores flotantes desplazándose a lo largo y ancho de la geografía nacional, engrosando las filas de la economía informal, la subutilización de la potencialidad agrícola a la sombra del privilegio de las actividades ganaderas (Ganaderización).

Por otro lado, el ensanchamiento de las brechas urbanas-rurales y la continuación de los bajos niveles de ahorro e inversión rural, escasas oportunidades de creación de empleos auto-sostenibles, políticas de crédito que benefician a los grandes propietarios de tierra, poca decisión política de cambio, estructura bimodal de tenencia de la tierra y desigualdades en el retorno social que debería tener la utilización del suelo.¹⁴⁴ Ahora bien, es historia patria, la lucha por intentar ordenar el territorio colombiano, es también legado nacional los aciertos (más bien pocos) y los fracasos de las iniciativas de reforma agraria vía expedición de leyes y de decretos reglamentarios. De manera que tal evolución histórica, le ofrece al presente elementos, lo suficientemente válidos para sopesar una Ley a la luz de la robusta

¹⁴² Ver PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 205-206

¹⁴³ Ver PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 207.

¹⁴⁴ Comparar PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*, p. 207.

experiencia del pasado. Tanto los elementos institucionales *de jure* así como *de facto* dejaron sus impronta en ésta y por tanto, no son opiniones ligeras e infundadas, las posturas que valiéndose de este bagaje se refieren a la ley y la critican por sus supuestos efectos. De hecho, actitud más bien razonable, la de intentar en la medida de lo posible superar la incertidumbre del futuro garantizando la necesaria preparación ante las externalidades legales; en vez de la espera indolente y siempre más costosa. Así que, con lo anterior en mente, ¿cuál es entonces el panorama institucional formal actual? Es el de un vórtice institucional-legal¹⁴⁵: la L.O.O.T, la ley de víctimas y la “locomotora” agrícola del desarrollo.¹⁴⁶ Colombia, nunca antes en su historia, había tenido ni siquiera algo similar a una L.O.O.T Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, históricamente se han presentado treinta y dos (32) proyectos de ley, desde el año 1992 hasta el 2010, ninguno había sido aprobado. De repente después de casi tres décadas, el proyecto de Ley presentado por el gabinete ministerial en cabeza de Germán Vargas Lleras es exitoso.

De manera que, es por lo menos una sorpresa histórica en el sentido de que es el primer proyecto que logra sobreponerse y coronarse como Ley desde la expedición de la Constitución vigente de 1991. Sobre todo sorprende porque los proyectos presentados en el pasado fueron propuestos por parlamentarios provenientes de todo el espectro ideológico colombiano: el liberalismo, la izquierda, la derecha oficialista, el conservadurismo, parlamentarios indígenas como H.S. Francisco Rojas Birry y Jesús Piñacué, así como la ex senadora Piedad Córdoba e incluso el actual ministro de agricultura y desarrollo rural fue autor de un par de iniciativas que nunca se concretaron.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Que bien podría ser más amplio si se incluyeran las inquietudes y sospechas políticas alrededor de las leyes sobre el Estatuto de Desarrollo Rural, la Ley de Reforestación, la Ley de Biocombustibles y la Ley de Saneamiento de la Titulación de la Propiedad Inmueble.

¹⁴⁶ Comparar con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. *Prosperidad para todos. (2010-2014)*. Juan Manuel Santos. Referencia a las cinco “locomotoras” hacia el desarrollo, propuestas por el gobierno, en su Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁴⁷ Comparar Cajiao, Faudel Felipe. “Tensiones entre centralización y descentralización a la luz de los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, periodo 1991-2010”. Monografía de grado. Anexo # 3. Documento electrónico.

Pues bien, la ley expedida (1454 de 2011), pretende, organizar política y administrativamente el territorio colombiano, definiendo marcos institucionales nacionales y de las entidades territoriales con el objetivo de planificar el desarrollo hacia la realización de un proyecto nacional y de país fundamentado en el desarrollo económico sostenible¹⁴⁸ por lo tanto ante objetivos tan loables que verdaderamente no han cambiado significativamente de un proyecto de ley al otro, ¿convendría preguntarse por qué en el pasado, tales proyectos no lograban nunca materializarse en Ley hasta ahora? De hecho, aunque la Ley lo presenta explícitamente, se puede concluir en la práctica que ésta se acerca más a una reforma sobre las entidades territoriales en tanto unidades político administrativas, antes que a una legislación efectiva en torno a la sincronía entre las regiones como ecosistemas étnicos culturales y territoriales, careciendo entonces de aplicaciones integrales del Ordenamiento Territorial.

La anterior es una de las partes del trípode legal del reciente gobierno (Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) ; sin embargo la que tal vez es más diciente es el documento político y legal, del Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno Juan Manuel Santos “Prosperidad para todos”, el cual a partir de la Ley, 152 de 1994¹⁴⁹, sugiere (en medio de sus generalidades) un norte que en su desarrollo, iría de frente en contravía al discurso de reparación integral dentro de la justicia transicional que inspira la Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras. El Plan Nacional de Desarrollo, considera que el destino de la economía colombiana dependerá en gran medida en los próximos años, de la identificación de determinadas actividades económicas con el potencial de sincronizar de manera eficiente todos los factores de producción con el objetivo de lograr combinaciones que aseguren el desarrollo sostenible. El gobierno nacional identificó a éstas actividades como cinco locomotoras que se encargarán de la tarea de fortalecer la economía, éstas son: 1) Novedosos sectores fundamentados en la innovación, (2) el

¹⁴⁸ Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 1454 de 2011”.

¹⁴⁹ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

sector agropecuario, 3) el sector de la vivienda, 4) el sector minero-energético y 5) la infraestructura de transporte.¹⁵⁰

Ahora bien, ¿será la locomotora del sector agropecuario, la que soportada en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, se oponga a las intenciones de la otra Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierra? La Unidad Agrícola Familiar fue introducida en la legislación colombiana, a partir de la ley 1ª de 1968, posteriormente la Ley 160 de 1994, la revitalizaría. Ésta se entiende como la empresa más básica de producción, bien sea forestal, acuícola, agrícola o pecuaria en la que una familia campesina (en aquella extensión), puede ver remunerado su trabajo y contar con un excedente, al intervenir la tierra.¹⁵¹ Pues bien, uno de los principales y más fuertes choques entre el espíritu y la Ley de Reparación de Víctimas y de Restitución de Tierras, es el del manejo de tal Unidad Agrícola Familiar, la cual no representa para el campesino solamente una unidad de producción, sino también, su entorno orgánico, todo su ecosistema de auto determinación y sostenibilidad.

Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo, prevé, la revisión de tales restricciones, en orden de alcanzar un balance entre las iniciativas de corregir la concentración de la tierra vía incorporación de los predios de pequeños propietarios, a la puesta en marcha de proyectos agroindustriales asociativos, liderados por la empresa privada. Así que, en orden de materializar la iniciativa, se tendrá que desarrollar el derecho de superficie, además, de la promoción de contratos de arrendamiento de largo plazo que en últimas le ofrezcan seguridad jurídica tanto al campesino titular del predio como al inversionista privado.¹⁵² Ahora bien, si la revisión fuera un proceso normal de actualización legal y de saneamiento de títulos, no habría nada reprochable en el hecho de que se desarrolle esta iniciativa; sin embargo esto ocurre en una clima de inversión privada y de puesta en marcha de negocios agroindustriales, de biocombustibles y de reforestación, de grandes

¹⁵⁰ Comparar con las Bases Plan Nacional de Desarrollo 210-2014. *Prosperidad para todos. (2010-2014)*. Juan Manuel Santos.

¹⁵¹ Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 160 de 1994”, Capítulo IX Unidades Agrícolas Familiares y Parcelaciones.

¹⁵² Ver Bases Plan Nacional de Desarrollo 210-2014. *Prosperidad para todos. (2010-2014)*, Juan Manuel Santos.

extensiones así como de, tratados de libre comercio con grandes potencias agrícolas en el mundo como es Estados Unidos.

Prueba de lo anterior es lo siguiente: (Anexo V) El Grupo Aval en cabeza de Luis Carlos Sarmiento, Alejandro Santodomingo (familia Santodomingo) y Harold Eder (Presidente Manuelita), Germán Efromovich, Jaime Liévano (Contregal) son entre otros, los empresarios colombianos (también hay extranjeros) que le exigen al Estado tal revisión de la *traba* legal a la inversión en el agro colombiano. Estos empresarios, pretenden la expansión de la última frontera agrícola que queda en el país: la altillanura colombiana. En orden de lograrlo, proponen la repetición de un sistema de intervención en la agricultura realizado en el Brasil, llamado cerrado. El *Cerrado Brasileiro*, consistió en la revitalización de tierra ácida a partir del volcamiento de cal en ella y de la utilización de organismos bacterianos encargados de fijar los nutrientes en el suelo para poder ser absorbidos por las plantaciones.

Además, la medida supuso un fuerte cambio en la mentalidad campesina en cuanto al método de plantación, ya que ésta que correspondía a la siembra de poca profundidad en la que la semilla casi en la superficie se cubre de plantas, lo cual disminuye la temperatura del suelo aumentando su fertilidad y productividad. Lo inquietante es que tal impulso se utilizará para la introducción en la zona de pastos de alta fertilidad que garanticen la expansión de la ganadería extensiva¹⁵³ así como de iniciativas de reforestación también de gran escala. Por otro lado, es inquietante que el gobierno pretenda, la intervención de la zona de la altillanura, la cual es una sabana de aproximadamente siete (7) millones de hectáreas, a partir del impulso de la gran agroindustria¹⁵⁴; mientras que busque una reparación integral de las víctimas, despojadas de sus tierras, recurriendo a la restitución de apenas dos (2) millones de hectáreas. Finalmente es inquietante que en la misma ley, existan artículos como el (99) que trate sobre los contratos para el uso del predio restituido en proyectos agroindustriales.

¹⁵³ Ver Revista Dinero. “Los nuevos llaneros”. *Revista Dinero*. (Febrero 2011). Documento electrónico.

¹⁵⁴ Ver Revista Semana. “El Cerrado colombiano” *Revista Semana*. (Noviembre 2012). Documento electrónico.

Ahora bien, a qué se refieren el Gobierno y los empresarios con la *traba* legal de las Unidades Agrícolas Familiares, se refieren a que en el artículo 40 de la Ley 160 de 1994, en su numeral 5 se expresa lo siguiente: “En ningún caso un solo titular, por sí o por interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar”¹⁵⁵. De lo anterior se entiende que lo que pretendían éstas divisiones era evitar la concentración de la tierra en manos de quienes tuvieran el interés y la capacidad adquisitiva para comprar unidades individuales a distintas familias y finalmente lograr una gran propiedad compuesta por distintas unidades convertidas en latifundios. De manera que ese es el obstáculo para llevar a cabo mega proyectos industriales y de reforestación en el país, porque en orden de hacerlo, se necesita el control y la titulación de grandísimas extensiones de tierra.

De manera que convendría preguntarse si el impulso de tal inversión redundaría eventualmente, jalonando la economía, en el beneficio de toda la comunidad, incluyendo a la población desplazada y despojada e incluso a la que ha sido restituida. Sobre todo porque la misma Ley 160 de 1994 considera que deben tener preferencia los campesinos en la adjudicación de baldíos estatales, en los que se deben delimitar Zonas de Reserva campesina¹⁵⁶ las cuales en teoría, debían convivir en armonía con las Zonas de Desarrollo Empresarial, lo problemático es que en el momento en que se pierda el balance entre ésta díada, cualquier beneficio en un lado redundará en la disminución del otro. Aún más, éstas Zonas de Desarrollo Empresarial, bien podrían ser la referencia jurídica del gran latifundio, que el actual gobierno pretende estimular de manera simultánea y contradictoria con la reparación de las víctimas a partir de la restitución de tierras.

Aún más, podría decirse que ésta Ley, que no parece un aliento económico como la habían sido programas de gobiernos anteriores como Agro Ingreso Seguro, si es más bien la intervención estatal en la creación de reglas de juego claras (saneamiento de títulos de propiedad de la tierra) que apunten hacia un marco de

¹⁵⁵ Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 160 de 1994”.

¹⁵⁶ Reglamentado por el decreto decreto 1777 de 1996.

governabilidad eficaz en el que el gobierno pueda desenvolverse expeditamente¹⁵⁷ evitando costos de producción muy altos, a causa de los costos de transacción. Y es que precisamente de eso se trata ésta ley, de la creación de instituciones fuertes en torno a los derechos de propiedad, cosa que no está mal, lo que podría desvirtuar ésta primera empresa, sería el horizonte de la propiedad después de ser titulada y saneada. Y es que el problema del saneamiento de los títulos de propiedad, es creer que la sola formalización de la propiedad será garantía para el decrecimiento de las tasas de desempleo rurales y del mejoramiento de su situación de vulnerabilidad y de ausencia de protagonismo político. De manera que se presenta una situación en la que el campesino desposeído de la tierra, despojado y desplazado, carece de un territorio que le permita su abastecimiento; pero además carece de la capacidad adquisitiva para proporcionárselo. Así que no es un argumento contundente el de la formalización como solución a la incertidumbre de la población desplazada. Este es un principal argumento en contra de un enfoque reduccionista, de la instrumentalización de la Ley 1448 de 2011.

Por otro lado, quienes defienden los proyectos agroindustriales y la gran propiedad, consideran que existe un amplio espacio de convivencia con la pequeña y mediana producción en la medida en que el campesinado se vincule en asociación con los proyectos de la industria agraria. El problema es que en el monopolio de los cultivos de tardío rendimiento y de dificultad de obtención de créditos, no es una opción para el pequeño y mediano productor funcionar de manera aislada en el mercado. Pareciera que los pequeños proyectos sostenibles, estuvieran condenados a desaparecer. Con relación a lo anterior, y tal como lo define el nuevo institucionalismo, el *rent seeking* o la *avidez de renta*¹⁵⁸ no es un problema *per sé* y ni siquiera es ilegal, los actores económicos tienen el derecho a buscar la optimizar sus utilidades; el problema ha sido que el monopolio de los beneficios se haya perpetuado de manera tan sostenible a favor de la élite poseedora de la tierra.

¹⁵⁷ Comparar Vogelgesang, Frank. “Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina”, p.5. Documento electrónico.

¹⁵⁸ Ver Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*.p. 18-19.

Aunque, hay que tener en cuenta que no se deben satanizar ni los inversionistas extranjeros ni la agroindustria porque ambos son requisitos hacia un país industrializado; sin embargo éstos deben permitirse de manera regulada y balanceada, evitando la perpetuación de beneficios. Ahora bien, después de haber expuesto el estado de cosas institucional, formal e informal y su posible desenlace en el sentido de aplicación de ley, se esbozarán algunas recomendaciones para la superación de las adversidades e inconvenientes que tiene la iniciativa de reforma agraria de la actual administración del presidente Juan Manuel Santos.

3.4. SUPERANDO OBSTÁCULOS. LEGISLACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DUPLA FUNDAMENTAL.

En un artículo para la serie de desarrollo productivo de la CEPAL, en el 2001, Balcázar y compañía consideraban que en Colombia existen principalmente dos razones claras que explican los resultados insuficientes sobre reformismo agrario: la primera razón tuvo que ver con una insuficiente voluntad política para comprometerse con las necesarias y requeridas transformaciones y la segunda razón con el error en la escogencia de métodos y estrategias para llevar a cabo los objetivos trazados en la legislación. Consideraba adicionalmente, que incluso en ocasiones se presentaron de manera simultánea ambas situaciones, en la realidad colombiana.¹⁵⁹

Ahora bien, desde la Ciencia Política, se podría caracterizar ambos inconvenientes como problemas de 1) legislación y de 2) administración (o gerencia) pública. Es más, si se quiere coloquialmente se podría decir que este es un problema de quienes organizan las “reglas de juego” y de quienes las intentan implementar en la realidad colombiana interviniendo una determinada problemática. Por eso, aunque Balcázar condene el reformismo considerándolo innecesario y anacrónico, es también quien nos ofrece la solución: si los anteriores son los obstáculos fundamentales, la superación de los mismos, lógicamente conduciría al éxito. Muy importante es mencionar el nombramiento de Álvaro Balcázar como director de la Unidad

¹⁵⁹ Comparar Balcázar (et al). “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”, p.5. Documento electrónico.

Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, porque eso permite advertir sobre el carácter¹⁶⁰ de la intervención que el gobierno pretende con la materialización de la ley.

3.5. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A LAS AUTORIDADES LOCALES.

Estratégico es además, el binomio de 1) las iniciativas que se convierten en leyes al interior del Congreso de la República y 2) las autoridades locales y regionales.¹⁶¹ (Anexo VI), La razón es que tanto los parlamentarios como cada uno de los elegidos gobernadores, alcaldes, concejales y diputados colombianos, tienen una afiliación política, pertenecen a algún partido con una agenda programática definida o a algún movimiento social con intereses propios (Anexo VII), teniendo todos la intención de llevarlos a cabo. Por eso es importante encontrar que casi el 20% de las gobernaciones del país pertenece al liberalismo (quien impulsó el proyecto de ley¹⁶²) cuyo *contrapeso* serán las alcaldías del Partido Social de Unidad Nacional 24% (Anexo VIII), lo cual es importante porque en el pasado proyecto de ley, fue la bancada del oficialismo la que ordenó se archivara (Estatuto de Víctimas 2007-2009)¹⁶³. En la coyuntura; sin embargo, fue precisamente el oficialismo quien tramitó expeditamente el proyecto de Ley (Anexo IX).

3.6 EL RELEVO DE LAS ELITES RURALES. EL PROBLEMA DE LA TRIBUTACION RURAL. ADOPCION DE INSTITUCIONES INEFICIENTES.

Un inconveniente de gobernabilidad y de prevalencia de instituciones formales legales en el país profundo, es el de la cooptación local y regional del Estado. Como

¹⁶⁰ El gobierno pudo haber nombrado por caso, a otro experto en el tema, Absalón Machado quien cuenta también con amplias credenciales que le aseguran competencias para asumir su tarea aunque desde otra óptica; pero nombró a alguien quien en su trabajo académico se ha opuesto férreamente a la reforma agraria, lo cual denota una contradicción en el discurso.

¹⁶¹ Elegidas democráticamente en Octubre de 2011.

¹⁶² La entrada del liberalismo al proyecto político de Unidad Nacional del presidente J.M. Santos, sucedió con la entrada de Rafael Pardo al Ministerio de Vivienda y con la entrada en la agenda pública de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

¹⁶³ Fundación Social “Hacia un acuerdo Nacional para las víctimas”, 2010. p.7.Documento electrónico.

afirma Uribe Lopez, las tradicionales élites rurales-regionales, poseedoras de grandes terrenos, fueron despojadas de su tierra por grupos guerrilleros en la década de 1980, los cuales tiempo después serían a su vez despojados por paramilitares quienes les vendieron las tierras a narcotraficantes, configurando así el sistema de élites rurales ahora subordinadas a los señores de la guerra.¹⁶⁴

Ahora bien, las consecuencias institucionales de esta cooptación estatal son como afirma Castillo Bernal, que no “[...] se establezca el Estado, la falta de definición de los costos de transacción y que en su lugar se adopten instituciones ineficientes que han dado lugar al conflicto y el atraso económico”¹⁶⁵ así que se podría decir, que las rencillas por el poder político en Colombia; el cual se obtiene aún a través de la posesión territorial¹⁶⁶, son una forma de disputarse la hegemonía por el orden social que en teoría debería proveer cabalmente, el Estado. De tal suerte que es el territorio nacional, el lugar en el que se expresan las relaciones de poder de una nación. Aún más, como afirma Uribe López, aunque la Ley 44 de 1990 haya fijado, el rango de la tarifa del predial, la norma también faculta al Consejo Municipal para establecer tal tarifa. De manera que si como menciona Claudia López, “[...] una tercera parte de los Alcaldes, Gobernadores (...) de Colombia de la última década pudieron haber sido promovidos por el narco paramilitarismo (...) y otros con las guerrillas [...]”¹⁶⁷ es obvia, la relación entre la cooptación estatal y la corrupción tributaria, de manera que se perpetúan los predios improductivos y el municipio es desangrado en la monopolización de regalías y transferencias.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Comparar Uribe López, Mauricio. “El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*. No. 21. Vol. 11, (2009). p. 98.

¹⁶⁵ Ver Castillo Bernal. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*. p. 14.

¹⁶⁶ Contrastar con Balcázar, Álvaro (et al) “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”. 2001. p.39. Documento electrónico. Quienes consideran que [...] la distribución de la propiedad de los factores tradicionales (la tierra, entre ellos) determina la distribución del ingreso, así como la distribución del poder político y social” es exagerada por que la urbanización es imparable, la tierra colabora con un escaso porcentaje del PIB nacional y cada vez más el campo se dedica a actividades no agro pecuarias.

¹⁶⁷ Ver López, Hernández Claudia. *Y refundaron la patria...De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, p.30.

¹⁶⁸ Comparar Uribe López, Mauricio. “El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia”. p. 99.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Las tensiones espaciales rurales pueden abordarse desde una perspectiva institucional. Tanto la concentración de la tierra como el despojo de la misma, pueden caracterizarse desde el marco teórico del nuevo institucionalismo político como instituciones informales: hábitos, costumbres y formas de comportamiento legítimas, aunque no necesariamente legales, que se han perpetuado en Colombia. Por otro lado el cuerpo legislativo dedicado tanto a la reforma como a la contrarreforma agraria, puede caracterizarse también como una conjunto de instituciones formales: arreglos jurídicos, legales y codificados. Los intentos de reforma agraria fueron la mejor de las veces bienintencionados; pero muy tímidos o poco comprometidos políticamente y mientras continuaban las tensiones nuevos actores complejizaron el asunto: élites rurales tradicionales, guerrillas, paramilitares y narcotraficantes se encargaron de cooptar el Estado, en el ámbito local, encontrando actualmente en las transferencias (regalías) y en la evasión del recaudo del impuesto predial, una forma de subsistencia.

Por otro lado, se encontró efectivamente, que las dinámicas entre tensiones espaciales históricas como instituciones, delinearon el contexto del cual surge la Ley 1448 de 2011 y se confirmó la manera en que se realizará posiblemente la intervención que ésta pretende, en la coyuntura actual, en medio de un vórtice institucional de leyes contradictorias e instituciones de hecho, que dificultarán, una vez más que las buenas intenciones se materialicen.

Hay que estar sumamente atentos a que no se produzca otro contexto de ambigüedad, como el que ya existe (Plan Nacional de Desarrollo, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras) con la presentación del gobierno, al Congreso del proyecto de Ley de Desarrollo Rural, en el sentido de que sea posible que lo allí planteado se oponga a los avances que teóricamente pretende la Ley 1448 de 2011, sobretodo en materia de la orientación del desarrollo rural, de cara a las exigencias de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y de la transformación en procura de la equidad, de la estructura de acceso, tenencia y usufructo de la tierra en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del Nacionalismo*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Bahamón, Dussan Augusto. *Colombia Geografía y destino. Visión geopolítica de sus regiones naturales*. Bogotá: Fuerzas Militares, 1989.
- Castillo, Bernal Fernando. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*. Misión Rural. Bogotá: IICA, 1998.
- Díaz, Callejas Apolinar. *Colombia y la reforma agraria. Sus documentos fundamentales*. Cartagena: Universidad de Cartagena, 2002.
- Fals, Borda Orlando. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia, 1982.
- Garay, Salamanca Jorge Luis. *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Cambio, 1999.
- García, Sarmiento Eduardo. *Práctica civil comercial y agraria*. Tomo III. Bogotá: Editorial Facultad de Derecho, 1998.
- Ibáñez, Sánchez José Roberto. *Teoría del Estado Geopolítica y Geoestrategia Marco teórico que fundamenta e interrelaciona estas ciencias*. Bogotá: Fuerzas Militares, 1985.
- Kalmanovitz, Salomón. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma, 2001.

Locke, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

López, Hernández Claudia. *Y refundaron la patria...De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori, 2010.

Machado, Absalón. *El Café De la Aparcería al Capitalismo*. Bogotá: Tercer Mundo, 1988.

_____. *La Cuestión Agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Ancora Editores, 1998.

_____. *Políticas agrarias en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el desarrollo. Universidad Nacional de Colombia, 1986.

_____. *Problemas agrarios colombianos*. México D.F: Siglo XXI Editores. 1986.

Lapierre, William. *El análisis de los sistemas políticos*. Barcelona: Península, 1976.

Mankiw, Gregory N. *Principios de economía*. Cuarta Edición. México.D.F: Cengage Learning, 2009.

Ocampo, López Javier. *Historia básica de Colombia*. Bogotá: Plaza y Janés, 1994.

Palacios, Marco. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2002.

Restrepo Salazar, Juan Camilo. *Política integral de tierras. Un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*. Bogotá: Villegas Editores, 2011.

Reyes Alejandro, “Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia”. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung Colombia- FESCOL-Grupo Editorial Norma, 2008.

Shanin, Theodore. *Naturaleza y lógica de la economía campesina*. Barcelona: Anagrama, 1976.

Valencia, Villa Hernando. *Cartas de Batallauna crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana Editorial, 2010.

Vicens, Vives J. *Tratado General de geopolítica. El factor geográfico y el proceso histórico*. Barcelona: Editorial Vicens Vives, 1961.

Weber, Max. *El político y el científico*. Grandes Obras del Pensamiento. Madrid: Editorial Altaya, 1995.

Capítulos o artículos en libro.

Delgado, Ovidio. “Razón y pasión del espacio y el territorio. Introducción”. En: Delgado, Ovidio. (et al). *Espacio y Territorios. Razón, Pasión e Imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. 15-33.

Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En Almond, Gabriel. (et al). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, 1992. 221-230.

Montañez, Gómez Gustavo. “Razón y pasión del espacio y el territorio. Introducción”. En: Delgado, Ovidio. (et al). *Espacio y Territorios. Razón, Pasión e Imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. 11-15.

Vergara, Rodolfo. “Estudio Introductorio”. En: March, James G. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. James G. March, Johan P. Olsen. Traducción Jorge Ferreiro Santana; estudio introductorio de Rodolfo Vergara. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración

Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-Fondo de Cultura Económica, 1997.
205-230.

Artículos en publicaciones periódicas académicas.

Albán, Álvaro. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*. Universidad Externado de Colombia. No. 24. Vol. 13. (Primer semestre/2011): 327-356.

Berry, Albert. “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”. *Revista de Economía Institucional*. Universidad Externado de Colombia. No. 6. Vol. 4. (Primer Semestre/2002): 24-70.

López, Garavito Luis Fernando. “Cien años de evolución de la tenencia de la tierra en Colombia (1884-1984)”. *Revista De La Universidad Externado De Colombia*. Universidad Externado de Colombia. (1986): 125-185.

Lugo, Vivas Diego Andrés. “La tenencia de la tierra en universos campesinos Distribución, transformaciones y luchas desarrolladas en Cajibío (Colombia), 1973-2008”. *Revista CS Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI*. (Enero-Junio 2011): 120-160.

Uribe, López Mauricio. “El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia” *Revista de Economía Institucional*. Universidad Externado de Colombia. No. 21. Vol. 11. (Segundo Semestre/2009): 93-106.

Otros documentos.

Alfonso, Roa Óscar A. *La Geografía del desplazamiento forzado reciente en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Documentos de Trabajo No.33. 2011.

Balcázar Álvaro, López Nelson, Orozco Martha Lucía, Vega Margarita. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”. Organización de las Naciones Unidas-ONU. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Red de Desarrollo Agropecuario. Unidad de Desarrollo Agrícola. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile, (septiembre de 2001). Reforma Agraria en Colombia. Consulta realizada en octubre 2011. Disponible en la página web: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/8393/LCL1602P.pdf>

Cajiao, Faudel Felipe. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. “Tensiones entre centralización y descentralización a la luz de los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, periodo 1991-2010”. Monografía de grado. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Consulta realizada en noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2137/1/1032369006%20-%202010.pdf>

Cámara de Representantes de Colombia. “Proyecto de Ley 107 de 2010 por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. (Ley de víctimas, restitución de tierras)”. Bogotá. 2010.

Cavadias, Emis. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe. “El Nuevo Institucionalismo en América Latina”. Ciencias de Gobierno. Julio-Diciembre 2001, año 5, número 10. Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales - IZEPES. Gobernación del Estado Zulia. Venezuela. Red AL y

C.(2001). Nuevo institucionalismo. Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/255/25551001.pdf>

Central Intelligence Agency - CIA. “World Factbook Colombia 2012”. Estadísticas poblacionales. Consulta realizada en enero 2012. Disponible en la página web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>

Consejería en Proyectos- PCS. “Crece cifra de asesinatos contra líderes que luchan por la reclamación de tierras en Colombia: 20 casos en el último año”. 2011. Líderes de restitución de tierra asesinados en Colombia. Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: <http://www.pcslatin.org/drupal/node/438>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES. *Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* Número 77, Bogotá 15 de febrero 2011.

Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia C-175-09 2009”. Demanda al Estatuto de Desarrollo Rural. Magistrado ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá 2009.

_____. “Sentencia T-025 de 2004”. Acción de tutela para asociaciones de desplazados. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá. 2004.

Fundación Social. Konrad Adenauer Stiftung Colombia- FESCOL. “Hacia un acuerdo nacional para las víctimas”. Ley 1448 de 2011. enero 2010. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web: <http://www.kas.de/kolumbien/es/publications/18710/>

Gacetas del Congreso de la República. Congreso de la República. “692/2010”. Consulta realizada en Octubre 2011. Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

_____. “865/2010”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

_____. “946/2010”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

_____. “953/2010. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

_____. “1004/2010. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

_____. “1127/2010”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

_____. “98/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

_____. “178/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

_____. “260/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“63/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“187/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“220/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“247/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“292/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“93/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“294/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“225/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“247/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.

Disponible en la página web: www.secretaríasenado.gov.co/gacetas.

“253/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“339/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“469/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“297/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“338/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“340/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“483/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“590/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

“479/2011”. Consulta realizada en octubre 2011.
Disponible en la página web: www.secretariassenado.gov.co/gacetas.

Ibáñez Ana María, Querubín, Pablo. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
Universidad de Los Andes. “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en

Colombia”. Documento CEDE *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico*. (Mayo 2004). Desplazamiento forzado en Colombia. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2004/acceso_a_tierras_y_desplazamiento_forzado_en_colombia

Ibáñez, Ana María, Muñoz, Juan Carlos. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Escuela de alto Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de Los Andes. “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 200 y 2010?” Notas de Política. No 9. (Agosto 2011). Concentración de la tierra en Colombia. Consulta realizada en noviembre 2011. Disponible en la página web: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/Notas_de_Politica

León, Navarro Eduardo. Consejería en Proyectos –PCS. “La locomotora agropecuaria y la restitución de tierras”. Bogotá. (2011). Restitución de tierras. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web: <http://www.pcslatin.org/drupal/node/375>

Massiris, Ángel. Biblioteca Virtual Banco de la República. “Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia”. Bogotá. (2000). Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página web: www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm

Mendoza, Juan León. Facultad de Ciencia Económicas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. “¿Cuál es el rol del Estado?”. Revista de la Facultad de Ciencia Económicas. Facultad de Ciencias Económicas. Año 5, No 15, (2000). El rol del Estado. Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página

web:<http://economia.unmsm.edu.pe/Servicios/Publicaciones/Revistas/Articulos/REV015/15%20fce%20revista.pdf>

Muñoz, Araujo Gonzalo. Konrad Adenauer Stiftung. “Política integral de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. Una apuesta social y de desarrollo rural”. Corporación Pensamiento Siglo XXI. KAS Konrad Adenauer Stiftung. 2011. Política de restitución de tierras en Colombia. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.kas.de/kolumbien/es/publications/23556/>

North, Douglass. Journal of Economic Perspectives. Jstore. “Institutions”. 1991. Institucionalismo. Consulta realizada en noviembre 2011. Disponible en la página web:<http://www.jstor.org.ez.urosario.edu.co/stable/pdfplus/1942704.pdf?acceptTC=true>

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. *Prosperidad para todos. (2010-2014)*. Juan Manuel Santos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *Colombia Rural Razones para la esperanza*. 2011. Bogotá.

Pulecio, Franco J.H. Observatorio de la Economía Latinoamericana. “La Reforma Agraria en Colombia”. Reforma Agraria Colombia. Número 61. (2006). Consulta realizada en noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/06/jhpf.htm>

Ramírez, Carlos. Biblioteca Digital Repositorio Institucional Universidad Nacional. “El problema agrario en Colombia. Causas y posibles soluciones”. Problemas agrarios en Colombia. Econógrafo. EAECP 2. 2009. Consulta realizada en octubre 2011. Disponible en la página web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/767/>

Ramos, Bermúdez Manuel. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. “Justicia agraria: la experiencia colombiana”. Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural 32, (2004). Legislación sobre reforma agraria. Consulta realizada en diciembre 2011. Disponible en la página web: <http://www.iica.int/search/Pages/SearchPublications.aspx?k=miembros&v1=date>

Reyes, Alejandro. Revista Razón Pública. “Especial Tres ventanas a la paz. Restitución de tierras: cinco retos” Restitución de tierras. Consultada en enero de 2012. Disponible en la página web: <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2496-especial-tres-ventanas-a-la-paz-restitucion-de-tierras-cinco-retos-.html>

_____. Revista Razón Pública. “El problema de la tierra en la guerra y la paz” Revista Razón Pública. Consulta realizada en enero de 2012. Disponible en la página web: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/580-el-problema-de-la-tierra-en-la-guerra-y-la-paz.html>.

Senado de la República. “Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras”. Bogotá. 1936.

_____. “Ley 100 de 1944. Bogotá. 1944.

_____. “Ley 135 de 1961. Sobre reforma social agraria”. Bogotá. 1961.

_____. “Ley cuarta de 1973. Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1a de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones”. Bogotá. 1973.

_____. “Ley quinta de 1973. Por la cual se estimula la capitalización del sector agropecuario y se dictan disposiciones sobre títulos de fomento

agropecuario, fondo financiero agropecuario, fondos ganaderos, prenda agraria, banco ganadero, asistencia técnica, autorizaciones a la banca comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias”. Bogotá. 1973.

_____. “Ley sexta de 1975. Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra”. Bogotá. 1975.

_____. “Ley 1152 de 2007 por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”. Bogotá. 2007.

_____. “Proyecto de ley 213 de 2010 por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. (Ley de víctimas, restitución de tierras)”. Bogotá 2010.

_____. “Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Bogotá. 2011.

Stan J. Liebowitz and Stephen E. Margolis. *Enciclopedia Findlaw*. “Pathdependance”. Influencia de las instituciones en la historia. 1999. Consultada en septiembre 2011. Disponible en la página web: <http://encyclo.findlaw.com/0770book.pdf>

Stark, Carlos. United Nations Public Administration Network. “Regulación, agencias reguladoras e innovación en la gestión pública en América Latina”.1997. Consulta realizada en diciembre 2011. Disponible en la página web: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0040204.pdf>

Uprimny Yepes, Rodrigo, Sánchez, Nelson Camilo. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). “Propuestas para una restitución de tierras transformadora” en Díaz Gómez Catalina, *Tareas Pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*. 2010. Justicia Transicional. Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web: <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Colombia-Tareas-Pendientes-2010-Spanish.pdf>

.Scientific Electronic Library Online.
Universidad Nacional de Colombia. “Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia”. Revista de Estudios Socio-Jurídicos. 2010. 12. (2). Restitución de tierras en Colombia. Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página [web:](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012405792010000200010&lng=es&nrm=iso)
http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012405792010000200010&lng=es&nrm=iso

Vázquez, Alfredo. Equipo Nizkor. “Una Obra nacional para el campesino”. IX Foro Nacional por los Derechos Humanos, Bogotá 8-10 (Junio 2000). Reforma agraria en Colombia. Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.derechos.org/koaga/xi/3/vazquez.html>

Vega, Cantor. Renán. Cuadernos de Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana. “Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920”. Cuadernos de Desarrollo Rural 52, 2004. Conflicto agrario colombiano. Consulta realizada en noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://cdr.javeriana.edu.co/index.php?idcategoria=1149>

Vogelgesang, Frank. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Organización de las Naciones Unidas - ONU. Red de Desarrollo Agropecuario. Unidad de Desarrollo Agrícola. División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

Santiago de Chile, marzo de 2000. Reforma Agraria. Consulta realizada en septiembre 2011. Disponible en la página web:
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/4641/LCL1341P.pdf>

Anexo 1. Cuadro. Referentes conceptuales y marcos teóricos que han abordado la cuestión agraria.

Estructuralismo	Ultra-liberalismo. Neoclasicismo	Marxismo	Geografía	Neo-estructuralismo
Considera que “los mercados son menos eficientes socialmente en la asignación de bienes y servicios y hacen necesaria la intervención del Estado” ¹ , su énfasis se encuentra “en la tenencia de la tierra y a las relaciones sociales que de ella se derivan” ² . De manera que éste, se encuentra íntimamente relacionado con el enfoque de pensamiento económico <i>keynesiano</i> según el cual, el sistema económico capitalista es inestable” ³ y por	Esta corriente considera de manera tajante que “la vida económica debe funcionar sin restricciones constitucionales, legales y administrativas” ⁴ . Corriente que mantiene el monopolio sobre el enfoque económico, aún hoy día con gran fuerza.	Énfasis en enfatizaban, los procesos históricos de evolución del “problema agrario, la naturaleza y las tendencias de la economía campesina, el carácter del desarrollo agrícola: feudal, semifeudal o capitalista” ⁵ del sistema económico buscando dar cuenta de la influencia de la dimensión económica sobre la político-espacial. Tal como denota Harvey, “(...) el espacio geográfico no es un ente natural, sino un subproducto social del modo de	Definida como “el estudio del espacio geográfico” ⁷ ha sido testigo, de la transformación del concepto mismo del espacio así como del énfasis y la definición en el objeto de estudio. Del espacio entendido como “(...) lo muerto, lo fijo, lo no dialéctico, lo inmóvil (...)” ⁸ se pasó al “espacio absoluto como contendedor de paisajes o objetos en interacción” ⁹ de la Nueva Geografía de la década de 1960 y después a los postulados de la geografía regional, la geografía como ciencia espacial y la geografía radical marxista	Enfatiza, los procesos políticos e institucionales, privilegiando los comportamientos y actitudes en la formulación y el diseño de políticas, acentuando la dimensión relacional e interdependiente de la agricultura con las cadenas industriales. ¹⁰ . Específicamente, algunos autores que han explorado la premisa de que la concentración de la tierra entorpece el potencial de desarrollo agrícola en el país han considerado que se ha privilegiado a la gran propiedad de tierra, ésta, a menudo utilizada para actividades ganaderas y distintas a las agrícolas evidenciando una confianza excesiva confianza rayana en lo incomprensible, cuestión de la que da cuenta, la constante defensa de la sobreutilización, por las primeras y de subestimación y desdén por las segundas. En este grupo se encuentran autores como Machado, Suárez y

¹ Ver Albán, Álvaro. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*. Volumen 13, Número 24. Primer semestre/2011. Universidad Externado de Colombia p. 332.

² Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia” .p. 332.

³ Ver Mendoza, Juan León. Facultad de Ciencia Económicas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. “¿Cuál es el rol del Estado?”. p. 48. Documento Electrónico.

tanto justifica la fuerte y dinámica intervención estatal.		producción (...)” ⁶		Salgado-Prada ¹¹ Por otro lado hay quienes se enfocan en el análisis de la propiedad de la tierra y sus condiciones de inequidad así como en las divergencias entre posturas sobre la utilización y el usufructo efectivo de la tierra.
--	--	--------------------------------	--	--

Fuente: Fuente: Albán, Álvaro. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*. Volumen 13, Número 24. Primer semestre/2011. Universidad Externado de Colombia. 327-356

Delgado, Ovidio. “Razón y pasión del espacio y el territorio. Introducción”. En: Delgado, Ovidio. (et al). *Espacio y Territorios. Razón, Pasión e Imaginarios*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Edición 2001.

Lugo, Vivas Diego Andrés. “La tenencia de la tierra en universos campesinos Distribución, transformaciones y luchas desarrolladas en Cajibío (Colombia), 1973-2008”. *Revista CS Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI*. Enero-Junio 2011. 120-160.

⁴ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia” .p 332.

⁵ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia” .p . 332.

⁷ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. p.39.

⁸ Ver Delgado, Ovidio. “Razón y pasión del espacio y el territorio. Introducción”. En: Delgado, Ovidio. (et al). *Espacio y Territorios. Razón, Pasión e Imaginarios*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Edición 2001. p. 39.

⁹ Ver Delgado “Razón y pasión del espacio y el territorio. Introducción”.p. 40.

¹⁰ Comparar Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. p. 332.

⁶ Ver Delgado, Ovidio. “Razón y pasión del espacio y el territorio. Introducción”. En: Delgado, Ovidio. (et al). *Espacio y Territorios. Razón, Pasión e Imaginarios*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Edición 2001..p.49.

¹¹ Comparar Lugo, Vivas Diego Andrés. “La tenencia de la tierra en universos campesinos Distribución, transformaciones y luchas desarrolladas en Cajibío (Colombia), 1973-2008”. *Revista CS Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI*. Enero-Junio 2011. 120-160.p. 128.

Anexo 2. Cuadro. Tendencias coloniales de despojo y concentración de la propiedad.

Conquista-colonización vs. comunidades aborígenes.	Crecimiento radial de la frontera agrícola. El territorio como método de sujeción y dominación.
El primer choque, no sólo entre visiones del mundo, religiosas, políticas y económicas fue el de los conquistadores, (después colonizadores) contra, los aborígenes americanos. La mayoría de los aborígenes precolombinos del ahora territorio colombiano, tenían una forma de producción comunitaria, recolectora y nómada. En contraposición, los chibchas, taironas y zenúes que habían fundamentado su sostenibilidad en la caza y en la agricultura, de un considerable desarrollo tecnológico. No existía ningún mercado considerable y el objetivo del trueque, allende funciones religiosas, respondía a la reproducción de las forma de trabajo, lo cual denotaba división social de las labores de la comunidad¹² Ahora bien, es de notar que las tensiones son producto del choque entre las expresiones legales de los reyes españoles y las instituciones culturales americanas (pilar de cambio institucional). Es así como a partir de las cédulas reales 1497 los reyes católicos trasladaron los títulos de propiedad a los conquistadores como forma de pago por haberse atrevido en tamaña empresa de navegar hacia lo	Los asentamientos humanos en el espacio se realizan de maneras distintas y a partir de métodos diversos. En el caso colombiano específicamente, tal y como indica López Garavito, el mecanismo por excelencia fue el de “(...) la ocupación periférica a partir de la fundación y establecimiento de poblados.”¹⁵ Lo anterior permite también avanzar en la afirmación de que la expansión de la frontera agrícola se realizó de manera circular alternando entre poblaciones aborígenes y asentamientos colonizadores. En una situación de plenitud de la tierra, las confrontaciones espaciales eran más bien pocas en el sentido de cruces territoriales e invasiones; empero sí existe evidencia histórica de que ésta forma de asentamiento, permitió “(...) la sujeción de aborígenes sublevados, sobre la base de adelantar asentamientos humanos en las tierras afectadas. De manera que éste es un primer caso paradigmático de tensión espacial vía dominación de un grupo sobre otro, a partir de lógicas de expansión territorial. Vergara y Velasco concuerda y añade que el asentamiento era un momento previo de control antes del

¹² Comparar Fals, Borda Orlando. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá. Carlos Valencia. 1982. p. 38.

¹⁵Ver López Garavito Luis Fernando, “Cien años de evolución de la tenencia de la tierra en Colombia (1884-1984) P 133.

desconocido en orden de fundar nuevas rutas de comercio. La siguiente iniciativa real, es la de convertir al continente americano vía cédula real en un bien fiscal del imperio, sin duda con el fin de controlarlo y gravarlo¹³. Lo anterior denota, una inmensa asimetría en la distribución del poder político en el territorio, ya que los aborígenes que tenían dominio ancestral sobre la tierra, lo perdieron de repente a partir de una legislatura y una reglamentación extraña y ajena a sus prácticas normales. Producto de esta legislación imperial, se crearon en 1578 tierras de dominio privado del Estado y gracias a la iniciativa del Rey Carlos V la creación de resguardos y poblados indígenas¹⁴. Así garantizando la concentración de la mano de obra.	proceso de titulación de tierras baldías, el cual, era efectivamente mucho más económico que la expedición - valga decir en un territorio desconocido y pleno de peligros- para el sometimiento aborigen. Ésta práctica fue utilizada en los periodos de la Audiencia (1550-1564) y del la Presidencia (1564-1740), correspondientes a los siglos XVI y XVII.
--	--

Fuente: Fals, Borda Orlando. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá. Carlos Valencia. 1982. López, Garavito Luis Fernando. “Cien años de evolución de la tenencia de la tierra en Colombia (1884-1984)”. *Revista De La Universidad Externado De Colombia*. 1986. Universidad Externado de Colombia. 125 – 185.

¹³ El Papa Alejandro VI por petición de la monarquía española declara como propiedad del imperio español, el nuevo mundo descubierto a partir de *Bula Papal* en 1493 (Su nombre era *Inter Caetera*).

¹⁴ Comparar López, Garavito Luis Fernando. “Cien años de evolución de la tenencia de la tierra en Colombia (1884-1984)”. *Revista De La Universidad Externado De Colombia*. 1986. Universidad Externado de Colombia. 125 – 185. p. 132.

Anexo 3. Cuadro. Leyes Cuarta (4ª) Quinta (5ª) de 1973 y Sexta (6ª) de 1975. Reglamentación del Pacto del Chicoral.

Leyes 4ª de 1973	Ley 5ª de 1973	Ley 6ª de 1975
La primera Ley se trataba básicamente de instrumentos de calificación de predios en orden de dividir por regiones y productos los terrenos con posibilidades de expropiación. De lo anterior, considera Albán, se enervó la labor del INCORA¹⁶. Porque la Ley tal como lo indica Machado, institucionalizó “(...) mecanismos más apropiados para lograr el desarrollo capitalista, sin dar prioridad a los aspectos distributivos”¹⁷ causando efectos en la práctica como: la asfixia, a partir de mecanismos legales de la expropiación de tierras para la posterior redistribución. Situación que representó un nuevo flagelo a la ya maltratada historia formal-legalista de la reforma agraria colombiana. De lo cual se comprende que éste es otro caso en el que mediante, vía gubernativa una iniciativa de Ley previa consulta política, resulta diametralmente opuesta a cualquier	La Ley 5ª se refiere al otorgamiento de créditos: se desplazó cualquier atisbo de ayuda a la pequeña y mediana producción en procura de ayudas técnicas a quienes estuvieran en la capacidad de convertir a su predio en una empresa rural. La mayoría de ellos eran poseedores de grandes extensiones de tierras. Nuevamente, el objetivo no es la sostenibilidad integral que abarque a todos los actores de la dimensión rural; sino exclusivamente a los grandes poseedores de tierra, procurando sin duda que, el impuesto que le tributarán al Estado, no	La Ley 6ª fue realmente el golpe de gracia a la reforma agraria. La Ley tenía que ver con las asociaciones productivas entre variadas formas productivas. En otras palabras forzar la coexistencia, entre la estructura bimodal tradicional: la del gran latifundio vs. pequeña propiedad, con una nueva forma de dualidad agraria: la de la agricultura comercial vs. la artesanal. Las consecuencias fueron, la continuación de la concentración de la tierra y la expulsión de campesinos de sus territorios.

¹⁶ Comparar Albán, Álvaro. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*. Volumen 13, Número 24. Primer semestre/2011. Universidad Externado de Colombia. p. 349.

¹⁷ Ver Machado, Absalón. *Problemas agrarios colombianos*. México. Siglo XXI Editores. 1986. p. 104.

avance hacía la redistribución de la tierra. Lo cual acarrea consecuencias simultáneas en materia del ejercicio de derechos de igualdad ciudadana en torno a la justicia¹⁸. Ahora bien, como la Ley 4ª trataba sobre la creación de una renta presuntiva para fijar el ya mencionado impuesto a los terratenientes, ésta no tuvo efecto en el año de su expedición; sino que necesitó ser presentada dentro de una Reforma Tributaria en 1974. En todo caso, ésta ley se encargó de la agilización de los trámites en la adquisición de propiedades vía negociación directa¹⁹, sentando el precedente de las opciones de negociación en el marco del mercado de tierras.	interviniera su inversión en el proyecto productivo²⁰.	
---	--	--

Fuente: Albán, Álvaro. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*. Volumen 13, Número 24. Primer semestre/2011. Universidad Externado de Colombia. 327-356.

Machado, Absalón. *Problemas agrarios colombianos*. México. Siglo XXI Editores. 1986.

Pulecio, Franco J.H. Observatorio de la Economía Latinoamericana. “La Reforma Agraria en Colombia”. *Reforma Agraria Colombia*. Número 61. 2006. Consulta realizada en noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

¹⁸ Contrastar con. Lo propio sucedió en materia agraria, durante el segundo gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo. [1942-1945](#).

¹⁹ Ver Pulecio, Franco J.H. “La Reforma Agraria en Colombia” 2006. Documento electrónico.

²⁰ Ver Albán. “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. p. 349.

Anexo 4. Cuadro. Líderes en procesos de restitución de tierras y personas en situación de desplazamiento asesinadas.

No	Fecha	Nombre	Observaciones
1	Marzo de 2002	Gilma Graciano	Comunidad de Paz de San José de Apartadó
2	Abril de 2002	Obencio Germán Crillo Queta	Cabildo Valle del Guamuez
3	Diciembre de 2002	María Fabiola Largo Cano	Líder indígena EmberaChami
4	Febrero de 2005	Martha Cecilia Aguirre	Líder de la Asociación de desplazados –ASOCODEA.
5	Febrero de 2005	Giovanni de Jesús Montoya Molina	Líder de la Asociación de desplazados –ASOCODEA.
6	Octubre de 2005	Eislen Escalante Pérez	Asociación de desplazados Víctimas del Sistema por una Colombia Nueva
7	Enero de 2007	Freddy Abel Espitia	Presidente del Comité de Desplazados de Cotorra.
8	Enero de 2007	Yolanda Izquierdo	Líder de la Organización Popular de Vivienda (OPV) en el Departamento de Córdoba
9	Febrero de 2007	Óscar Cuadrado Suárez	Asociación Departamental de Desplazados de La Guajira
10	Febrero de 2007	Carmen Cecilia Santana	En búsqueda de reparación por el asesinato de su esposo.
11	Mayo de 2007	José Guillermo Sosa Neira	Líder de población desplazada asentada en Buenaventura.
12	Junio de 2007	Jesús Emiro Durán	Desplazado
13	Junio de 2007	Manuel López Ayala	Líder de la Organización de Personas Desplazadas
14	Agosto 9 de 2007	Miguel Orozco	Líder Comunidad Desplazados de Tumaco
15	Noviembre de 2007	Odelis Soto	Miembro de la Fundación Nuevo Amanecer de los desplazados
16	Mayo 17 de 2008	Julio César Molina	Líder asociación de desplazados de Asermanuevo
17	Junio de 2008	Azael Hernández Bedoya	Líder de 27 familias guardabosques.
18	Julio 1 de 2008	Martha C. Obando	Líder de Asociación de mujeres desplazadas-ASODESFRAN
19	Julio 1 de 2008	Valdiris Padrón	Líder asociación de desplazados del corregimiento Pueblo Nuevo.
20	Julio 19 de 2008	Eber Cortés Vargas	Miembros de la Fundación Nuevo Amanecer de los desplazados.
21	Julio 19 de 2008	Miyer Cortés Vargas	Miembros de la Fundación Nuevo Amanecer de los desplazados.
22	Julio 25 de 2008	Alexander Gómez	Líder de Asociación la Legión del Afecto Retorno.
23	Julio de 2008	Juan Jiménez Vertel	Líder de población desplazada

24	Octubre 14 de 2008	Walberto Hoyos Rivas	Líder de la Comunidad de Curvaradó
25	Noviembre 22 de 2008	Benigno Gil	Líder de desplazados
26	Noviembre 29 de 2008	Carlos Cabrera	Líder de ASODESA.
27	Diciembre de 2009	Jaime Antonio Gaviria	Líder devolución de tierras
28	Febrero 27 de 2009	Alejandro Pino Medrano	Líder de población desplazada en Turbo que reclamaba tierras
29	Enero 1 de 2009	Yenison Leider Ospina	Miembro de la Fundación Nuevo Amanecer de los desplazados
30	Enero 12 de 2009	Fernando Henry Acuña Ruíz	Miembro de la Liga de Mujeres y Líder Comunal
31	Febrero 1 de 2009	Jonathan Buitrago	Miembros de la Fundación Nuevo Amanecer de los desplazados,
32	Abril de 2009	Ana Isabel Gómez	Líder de población desplazada
33	Julio 28 de 2009	Guillermo Antonio Ramos Rosso	Líder de población desplazada proceso de reclamación de tierras
34	Mayo 11 de 2010	Albeiro Valdés Martínez	Líder desplazado vinculado a la Asociación de Víctimas para la restitución de tierras Asoviestibi
35	Mayo 18 de 2010	Rogelio Martínez	Líder desplazado y del Movice,
36	Mayo 29 de 2010	Alex Quintero	Líder proceso de reclamación y reparación de las víctimas
37	Julio 17 de 2010	Jair Murillo	Líder población desplazada AFRODES
	Agosto 12 de 2010	Álvaro Montoya	Miembro de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.
38	Agosto 19 de 2010	Beto Ufo Pineda Muñoz	Representante de la organización de población desplazada Nueva Florida
39	Agosto 28 de 2010	María Elina Galindez	Indígena, negociante de su cabildo en temas de restitución de tierras.
40	Agosto 28 de 2010	Ramiro Inampuez	Indígena, negociante de su cabildo en temas de restitución de tierras.
41	Septiembre 17 de 2010	Sara Rodríguez González	Desplazada de Arauca. En Cucutá y se convirtió en líder de la invasión Torres de Molinos.
42	Septiembre 21 de 2010	Hernando Pérez	Líder de la Asociación de Restitución de Bienes y Tierras de Urabá

43	Septiembre 24 de 2010	Edgar Bohorquez Palma	Líder de ASOFADESA y AVIDESA.
44	Octubre 15 de 2010	José Omar Salazar Quina	Desplazado del Valle
45	Octubre 15 de 2010	Deisy Yasmo Calvache	Desplazada del Valle
46	Octubre 24 de 2010	Óscar Maussa	Líder de la Cooperativa de Trabajadores Agropecuarios de Blanquicet.
47	Octubre 30 de 2010	Elizabeth Silva Aguilar	Desplazada y líder comunal del asentamiento Villas de Girardot
48	Noviembre 24 de 2010	Oscar Manuel Mause Contreras	Líder de la Organización agropecuaria de Blanquicet
49	Enero 10 de 2011	Yonnel Delgado Villamil	Miembro de la fundación Nuevo Amanecer
50	Enero 10 de 2011	José Alfonso Delgado Villamin	Miembro de la fundación Nuevo Amanecer
51	Enero 10 de 2011	Andrés Alfonso Arenas Buelvas	Miembro de la fundación Nuevo Amanecer
52	Febrero 10 de 2011	José de Jesús Restrepo Ospina	Miembro Perteneciente a la Federación Agrominera del Sur de Bolívar (Fedeagromisbol).
53	Febrero 10 de 2011	Ómar Alonso Restrepo Ospina	Miembro Perteneciente a la Federación Agrominera del Sur de Bolívar (Fedeagromisbol).
54	Marzo 23 de 2011	Bernardo Ríos Londoño	Miembro de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó
55	Marzo 23 de 2011	David de Jesús Goez Rodríguez	Miembro fundador de la Asociación Asoviestibi
56	Marzo 23 de 2011	Ever Verbel Rocha	Miembro del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado
57	Abril 11 de 2011	Nayibis María Centeno de la Cruz	Representante Legal de la Asociación de Desplazados del Corregimiento de la Mesa y miembro de la Mesa Departamental de Fortalecimiento de Población Desplazada del Cesar.
58	Abril 29 de 2011	Martha Gaibao	Lideraba un proceso de reubicación d 17 familias en el municipio La Apartada.

59	Junio 8 de 2011	Ana Fabricia Córdoba	Fundadora de la organización "Lideres adelante por un tejido humano de paz", miembro de la ruta pacífica de las mujeres, líder comunitaria y llevaba proceso de restitución de tierras usurpadas
60	Junio 30 de 2011	Antonio Mendoza Morales	Concejal del Polo Democrático Alternativo (PDA) y miembro del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE)
61	Julio 4 de 2011	Carmen Fuentes	Líder del Cabildo Indígena Porvenir La Fe (municipio de Montelíbano. Sur de Córdoba)
62	Junio 17 de 2012.	Jairo Martínez	Desplazado reclamante de tierras en Sucre. Montes de María.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Consejería para proyectos- PCS. *Crece cifra de asesinatos contra líderes que luchan por la reclamación de tierras en Colombia: 20 casos en el último año, 2011*. Documento electrónico. Y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, 2011. Documento electrónico y otras noticias en prensa.

Anexo 6. Cuadro. Autoridades locales. Alcaldes y Gobernadores elegidos en 2011.

DEPARTAMENTO	GOBERNADOR ELECTO	PARTIDO POLÍTICO	CIUDAD CAPITAL	ALCALDE ELECTO	PARTIDO POLÍTICO
Amazonas	Carlos Arturo Rodríguez Celis	Partido Verde	Leticia	José Ignacio Lozano Guzmán	Partido Cambio Radical
Antioquia	Sergio Fajardo Valderrama	Partido Verde	Medellín	Aníbal Gaviria Correa	Partido Liberal Colombiano
Arauca	José Facundo Castillo Cisneros	Partido Social De Unidad Nacional	Arauca	Luis Emilio Tovar Bello	Partido Social De Unidad Nacional
Atlántico	José Antonio Segebre Berardinelli	Partido Liberal Colombiano	Barranquilla	Elsa Margarita Noguera De La Espriella	Partido Cambio Radical
Bolívar	Juan Carlos Gossain Rognini	Partido Liberal	Cartagena	Campo Elías Terán Dix	Partido Alianza Social Independiente
Boyacá	Juan Carlos Granados Becerra	Coalición Gobernación De Boyacá	Tunja	Fernando Flórez Espinosa	Partido Verde
Caldas	Guido Echeverri Piedrahita	Alianza Gobierno de Todos y para Todos	Manizales	Jorge Eduardo Rojas Giraldo	Alianza Partido Conservador - Partido De La U
Caquetá	Víctor Isidro Ramírez Loaiza	Movimiento Mira	Florencia	María Susana Portela Lozada	Partido Social De Unidad Nacional
Casanare	Nelson Ricardo Marino Velandia	Movimiento Politico Afrovides	Yopal	Willman Enrique Celemin Cáceres	Partido Liberal Colombiano
Cauca	Temistocles Ortega Narváez	Partido Alianza Social Independiente	Popayán	Francisco Fuentes Meneses	Partido Conservador Colombiano
Cesar	Luis Alberto Monsalvo Gnecco	Partido Social De Unidad Nacional	Valledupar	Fredys Miguel Socarras	Reales Si Podemos
Chocó	Luis Gilberto Murillo Urrutia	Cambio Radical – Conservador, ASI y Verde	Quibdó	Zulia María Mena García	Partido Cambio Radical

Cundinamarca	Álvaro Cruz Vargas	Coalición Cundinamarca	Bogotá	Gustavo Francisco Petro Urrego	Progresistas
Córdoba	Alejandro José Lyons Muskus	Partido Social de Unidad Nacional	Montería	Carlos Eduardo Correa Escaf	Partido Conservador
Guainía	Oscar Armando Rodríguez Sánchez	Partido Liberal Colombiano	Inírida	Oscar Gerardo Delvasto Lara	Partido Cambio Radical
Guaviare	José Octaviano Rivera Moncada	Partido Alianza Social Independiente	San José del Guaviare	Geovanny Gómez Criaes	Partido Verde
Huila	Cielo González Villa	Partido Social De Unidad Nacional	Neiva	Pedro Hernán Suarez Trujillo	Partido Social De Unidad Nacional
La Guajira	Juan Francisco Gómez Cerchar	Partido Cambio Radical	Rioacha	Rafael Ricardo Ceballos Sierra	Partido Liberal Colombiano
Magdalena	Luis Miguel Cotes Habeych	Respeto por el Magdalena	Santa Marta	Carlos Eduardo Caicedo Omar	Partido Liberal Colombiano
Meta	Alan Jara	Vamos P Alante	Villavicencio	Juan Guillermo Zuluaga Cardona	Partido Social De Unidad Nacional
Nariño	Segundo Raúl Delgado Guerrero	Unidad Regional Por Un Nariño Mejor	Pasto	Harold Guerrero López Partido	Cambio Radical
Norte de Santander	Edgar Jesús Díaz Contreras	Un Norte Pa Lante	Cúcuta	Don Amaris Ramírez Paris Lobo	Partido Verde
Putumayo	Jimmy Harold Días Burbano	Partido Conservador Colombiano	Mocoa	Elver Porfidio Cerón Chicunque	Partido Conservador Colombiano
Quindío	Sandra Paola Hurtado Palacio	Quindío Firme	Armenia	Luz Piedad Valencia Franco Partido	Partido Liberal Colombiano
Risaralda	Carlos Alberto Botero López	Unidad Nacional Incluyente con Resultados – Unir	Pereira	Enrique Antonio Vásquez Zuleta	Partido Social De Unidad Nacional - Partido Verde
San Andrés	Aury Socorro Guerrero Bowie	Partido Liberal Colombiano	San Andrés-Providencia	Arturo Arnulfo Robinson Dawkins	Movimiento de Inclusión y Oportunidades

Santander	Richard Alfonso Aguilar Villa	Santander	Bucaramanga	Luis Francisco Bohórquez Pedraza	Partido Liberal Colombiano
Sucre	Julio Cesar Guerra Tulena	Partido Liberal Colombiano	Sincelejo	Jairo Alfredo Fernández Quessep	Partido Social De Unidad Nacional
Tolima	Luis Carlos Delgado Peñón	Partido Liberal Colombiano	Ibagué	Luis H Rodríguez Ramírez	Partido Liberal Colombiano
Valle	Héctor Fabio Useche	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	Cali	Rodrigo Guerrero Velasco	Alcalde Guerrero
Vaupés	Roberto Jaramillo García Movimiento	Autoridades Indígenas De Colombia	Mitú	Carlos Iván Ramiro Meléndez Moreno	Partido De Integración Nacional
Vichada	Sergio Andrés Espinosa Flórez	Partido Alianza Social Independiente	Puerto Carreño	Álvaro Mauricio Londoño Lugo	Partido Cambio Radical

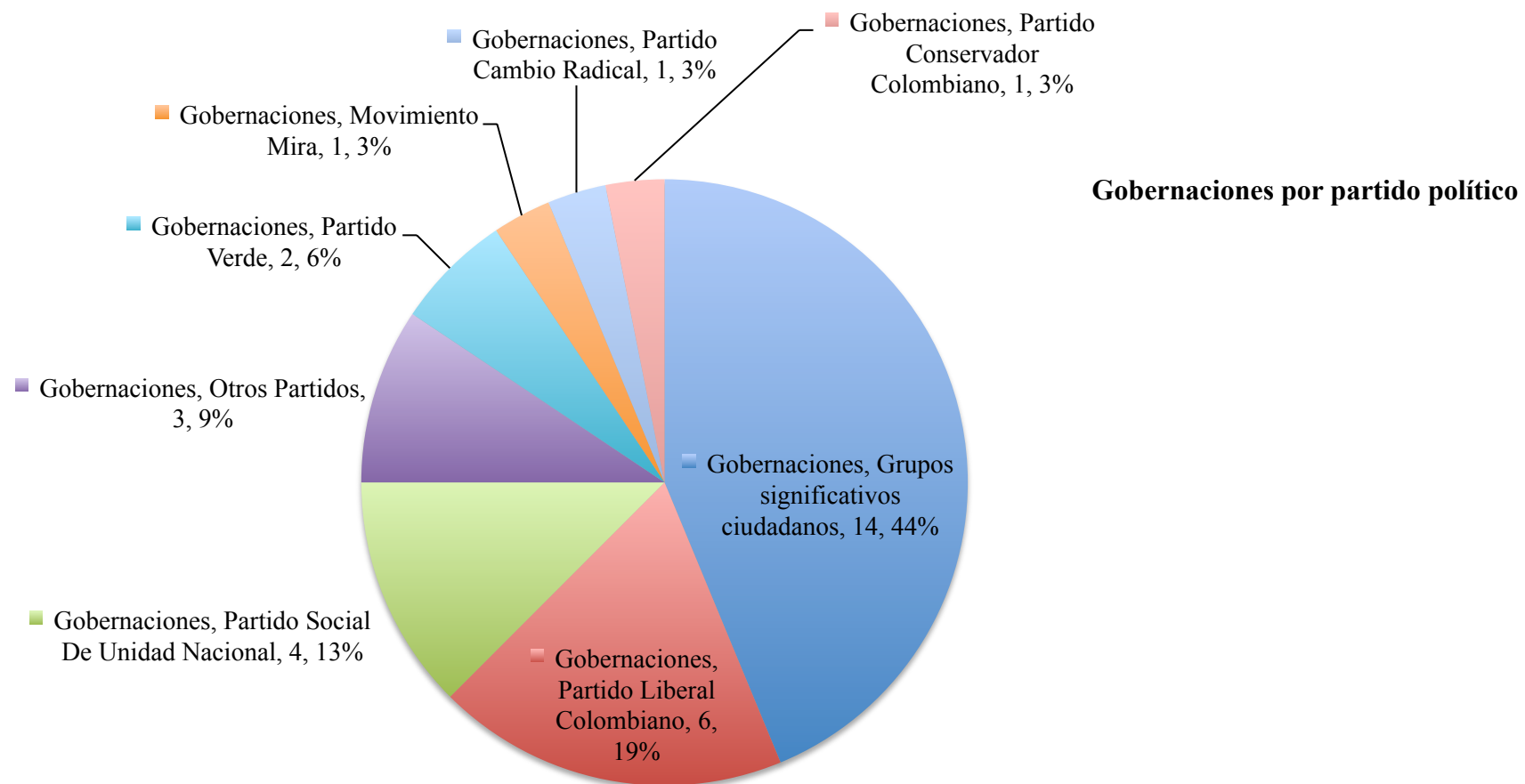
Fuente: Cuadro elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de www.registraduria.gov.co

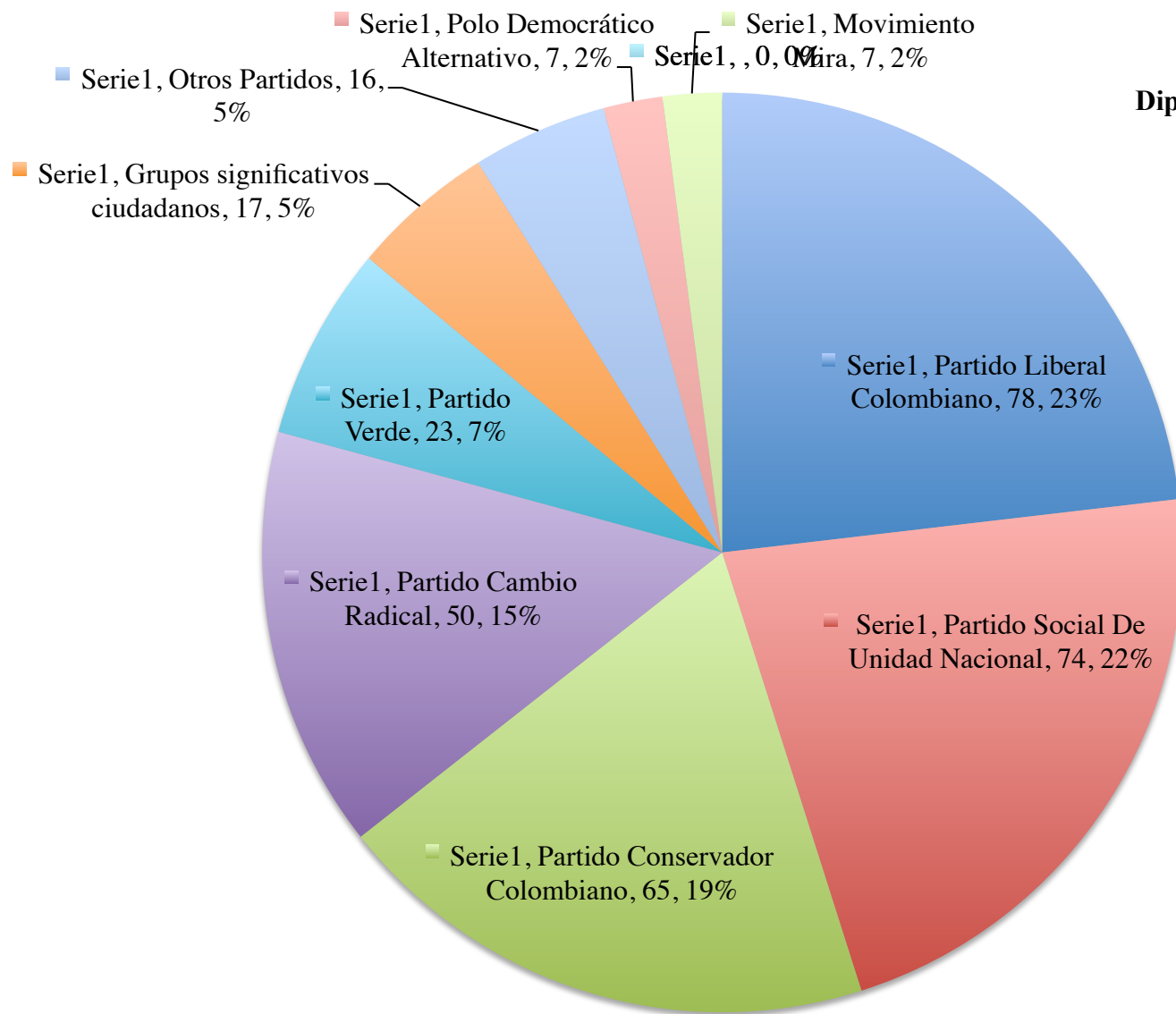
Anexo 7. Cuadro. Autoridades locales por partido y/o movimiento político.

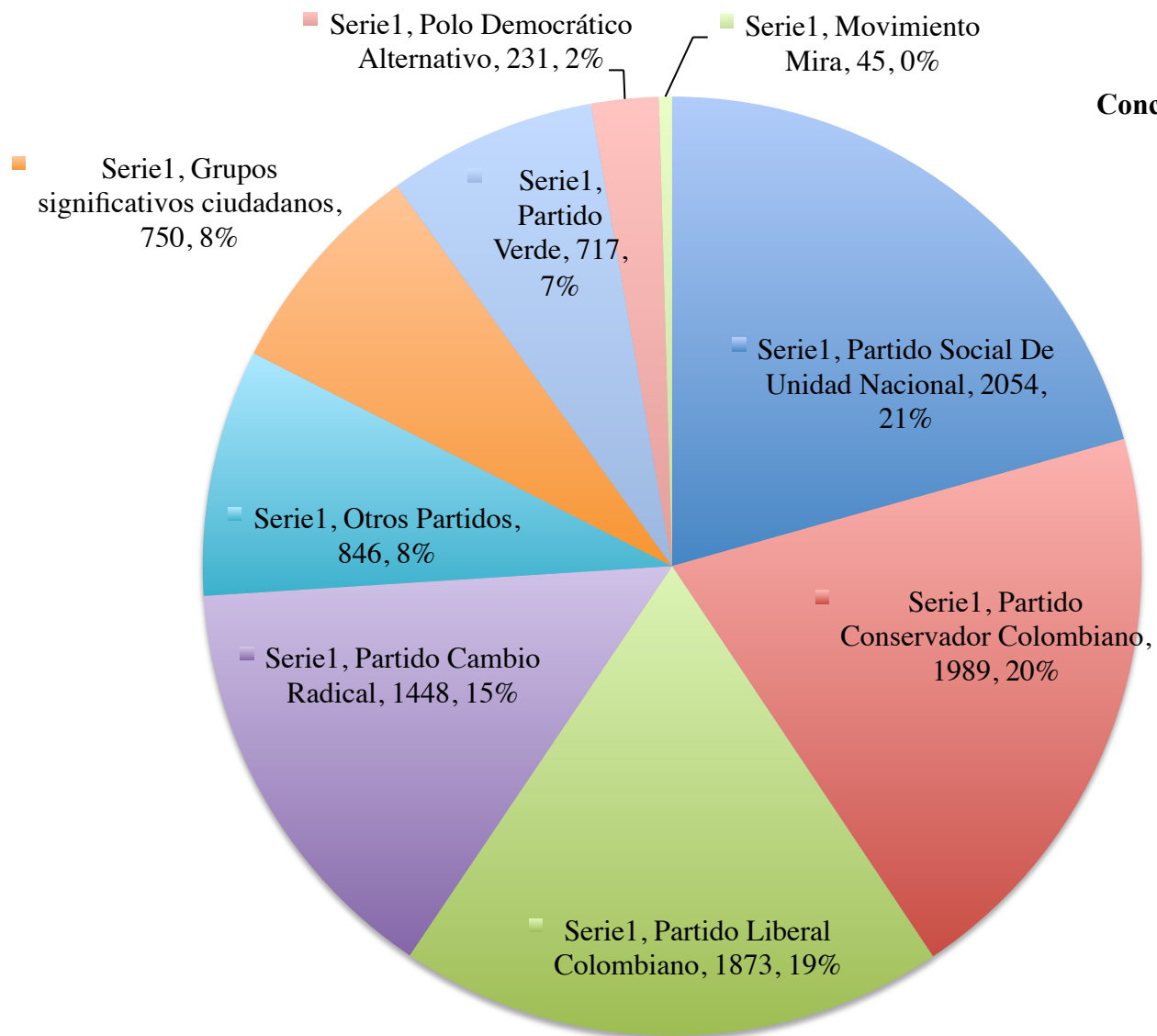
Partidos Políticos	Gobernaciones	Partidos Políticos	Diputados	Partidos Políticos	Concejales	Partidos Políticos	Alcaldías
Grupos significativos ciudadanos	14	Partido Liberal Colombiano	78	Partido Social De Unidad Nacional	2054	Partido Social De Unidad Nacional	258
Partido Liberal Colombiano	6	Partido Social De Unidad Nacional	74	Partido Conservador Colombiano	1989	Partido Conservador Colombiano	194
Partido Social De Unidad Nacional	4	Partido Conservador Colombiano	65	Partido Liberal Colombiano	1873	Partido Liberal Colombiano	181
Otros Partidos	3	Partido Cambio Radical	50	Partido Cambio Radical	1448	Grupos significativos ciudadanos	163
Partido Verde	2	Partido Verde	23	Otros Partidos	846	Partido Cambio Radical	155
Movimiento Mira	1	Grupos significativos ciudadanos	17	Grupos significativos ciudadanos	750	Otros Partidos	66
Partido Cambio Radical	1	Otros Partidos	16	Partido Verde	717	Partido Verde	49
Partido Conservador Colombiano	1	Polo Democrático Alternativo	7	Polo Democrático Alternativo	231	Polo Democrático Alternativo	9
		Movimiento Mira	7	Movimiento Mira	45	Movimiento Mira	1

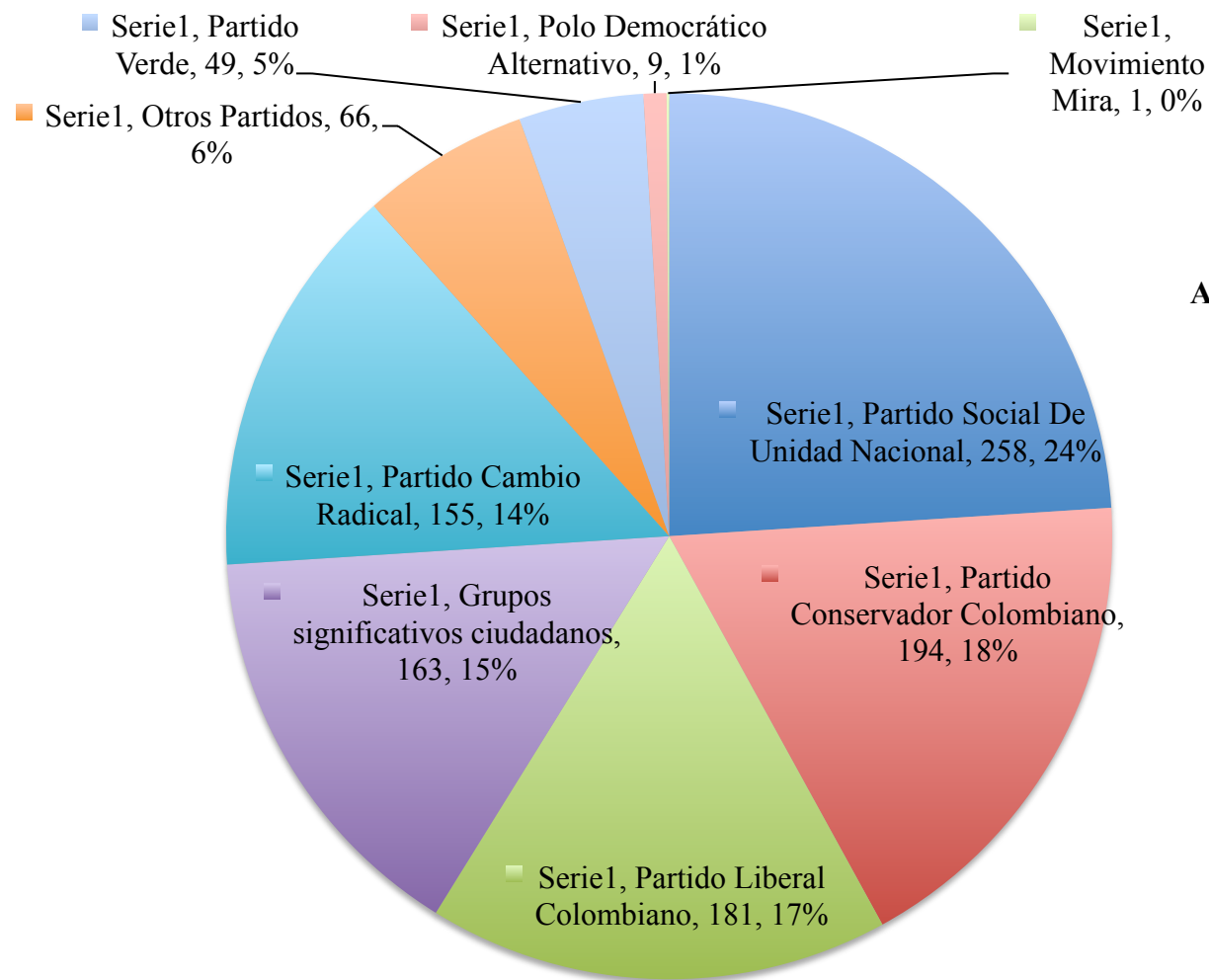
Fuente: Cuadro elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de www.registraduria.gov

Anexo 8. Gráficas de representación local, regional y nacional del partido y/o movimiento político.









Fuente: Gráficas elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de www.registraduria.gov.co

Anexo 5. Cuadro. Inversores en proyectos productivos de gran extensión en Colombia.

Nacionales	Internacionales
Familia Santodomingo.	Mónica (Brasil)
Luis Carlos Sarmiento Angulo. Grupo Aval.	Cargill
Germán Efromovich.	Poligrow (Italo-española)
Jaime Liévano (Contegral).	Merhav (Israelí).
Grupo Empresarial Aliar.	Amaggi (Brasil)
Grupo Manuelita S.A.	Tejar (Argentina)
Compañías de reforestación. Reforestadora del Caribe. Madeflex	Embraep (Brasil)
Compañías inversoras en caucho y palma y biodisel.	Grobocopatel (Argentina)

Fuente: Cuadro elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de:
<http://www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/articulo/los-nuevos-llaneros/113492>;
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7749354>; http://www.portafolio.co/detalle_archivo/CMS-4447074; <http://www.lasillavacia.com/historia/la-reforestacion-vs-la-restitucion-de-tierras-que-prevalecera-28079>

Anexo 9. Cuadro. Votación y Trámite del proyecto de ley.

Estado	Fecha	Debate	Gaceta
Publicación	Septiembre 27.201	X	692/10
Publicada Ponencia primer debate	Noviembre 02.2010.	Primer Debate Cámara	865/10, 946/10, 953/10
Aprobado primer debate	Noviembre 25.2010	Comisión I. Cámara.	1004/10, 1127/10, 98/11, 178/11, 260/11
Publicada ponencia segundo debate	Noviembre 30.2010	Segundo Debate Cámara	1004/10
Aprobado segundo debate	Diciembre 13.2010	Plenaria Cámara.	1139/10, 97/11, 116/11
Publicada ponencia tercer debate	Febrero 23.2011	Tercer Debate. Senado	63/11
Aprobado Tercer debate	Abril 12.2011	Comisión I Senado.	187/11, 220/11, 247/11, 292/11, 293/11, 294/11
Concepto Institucional	Mayo 02.2011	Ministerio de Hacienda. Ministerio de Agricultura.	225/11
Publicada Ponencia cuarto debate	Mayo 11.2011	Cuarto Debate Senado	247/11, 253/11
Aprobado cuarto debate	Mayo 24.2011	Plenaria Senado.	339/11, 469/11
Concepto Institucional	Mayo 24.2011	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	297/11
En Conciliación.	Mayo 31.2011	Informe	338/11, 340/11
Aprobada Conciliación en Senado	Junio 01.2011	Senado.	483/11
Aprobada Conciliación en Cámara	Junio 01.2011	Cámara	590/11
Sancionada como Ley 1448 de 2011	Junio 10.2011	Ley 1448 de 2011	479/11

Fuente: Cuadro elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de www.secretariassenado.gov.co/gacetas