



Revista Estudios Socio-Jurídicos

ISSN: 0124-0579

editorial@urosario.edu.co

Universidad del Rosario

Colombia

Peña Huertas, Rocío del Pilar; Parada Hernández, María Mónica; Zuleta Ríos, Santiago
La regulación agraria en Colombia o el eterno déjã vu hacia la concentración y el despojo: un análisis
de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)

Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 16, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 121-164

Universidad del Rosario

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73329810004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La regulación agraria en Colombia o el eterno *déjà vu* hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)

Agrarian Regulation in Colombia, or the Eternal *Déjà vu* of Concentration and Dispossession: an Analysis of Colombian Legislation on the Agricultural Sector

A Regulação Agrária na Colômbia ou o Eterno *Déjà vu* à Concentração e o Despojo: Uma Análise das Normas Jurídicas Colombianas Sobre o Agro (1991-2010)

ROCÍO DEL PILAR PEÑA HUERTAS*

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

MARÍA MÓNICA PARADA HERNÁNDEZ**

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

SANTIAGO ZULETA RÍOS***

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

FECHA DE RECEPCIÓN: 26 DE JUNIO DE 2013 • FECHA DE ACEPTACIÓN: 25 DE SEPTIEMBRE DE 2013

Para citar este artículo: Peña Huertas, R. P., Parada Hernández, M. M., Zuleta Ríos, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno *déjà vu* hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 121-164.

* Doctora en Derecho del Doctorado Nacional de las universidades Rosario, Javeriana y Externado de Colombia. Coordinadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria y directora proyecto de jurisprudencia adscrito a tal entidad. Profesora de carrera de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: rocio.pena@urosario.edu.co

** Abogada de la Universidad del Rosario y estudiante de Sociología de la misma Universidad. Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: monicaparadaher@gmail.com

*** Historiador de la Pontificia Universidad Javeriana y estudiante de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Investigador del Observatorio de Restitución de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: santiago_zuleta@yahoo.com

RESUMEN

Este artículo plantea que el diseño institucional contenido en las normas jurídicas sobre propiedad agraria, en el período 1991-2010 no tiene como fundamento la distribución de la tierra y que, por el contrario, incentiva o permite la concentración de la misma; esto, distanciándose de las tesis que aborda el problema de la tierra como una consecuencia de la indebida aplicación de las normas que regulan el tema rural. Además, en materia de propiedad agraria, la Constitución de 1991, a pesar de su sesgo garantista y de haber cambiado un sinnúmero de estructuras sociales y políticas, en el tema de propiedad de la tierra conservó la estructura decimonónica y liberal clásica de los derechos de propiedad regulados en el Código Civil. Si bien los fenómenos de la concentración y el despojo de la tierra no se pueden explicar únicamente desde la variable de la norma jurídica, esta sí puede arrojar indicios sobre dichas situaciones. Así las cosas, se realizará un análisis desde las normas jurídicas para determinar si, desde su diseño, existen elementos que hayan contribuido a la concentración y al despojo de la tierra en Colombia.

Palabras clave: Concentración, despojo, campesinos, régimen jurídico, propiedad.

ABSTRACT

This paper argues that the institutional framework established in agricultural property legislation from 1991 to 2010 is not based on land distribution but that, on the contrary, it promotes or allows concentration of land ownership. This runs contrary to the thesis that holds that the land issue is a consequence of improper application of rural property regulations. Furthermore, the paper argues that on the issue of rural land, the constitution of 1991, despite its emphasis on guaranteeing rights and despite having changed a large number of social and political structures, preserved the age-old and classic liberal structure of property rights regulated through the Civil Code. Even though the phenomena of concentration and dispossession cannot be explained through legislation alone, it does shed light on these situations. In this order of ideas, an analysis of the legal provisions will be made to establish whether they contain elements designed to contribute to the concentration and dispossession of land in Colombia.

Key Words: Concentration, dispossession, small farmers, legal regime, property.

RESUMO

Este artigo expõe que o modelo institucional contido nas normas jurídicas sobre a propriedade agrária, no período 1991-2010, não tem como fundamento distribuição da terra e que, pelo contrário, incentiva ou permite a concentração da mesma. Isto, se distanciando da tese que abordam o problema da terra como uma consequência da indevida aplicação das normas que regulam o tema rural. Além disso, em matéria de propriedade agrária, a constituição de 1991 a pesar de seu enviesado garantista e de ter mudado uma infinidade de estruturas sociais e políticas, no tema de propriedade da terra conservou a estrutura do século XIX e liberal clássica dos direitos de propriedade regulados no Código Civil. Se bem os fenômenos da concentração e o despojo da terra não se podem explicar unicamente desde a variável da norma jurídica, esta sim pode fornecer indícios sobre ditas situações. Nesta base, se realizará uma análise desde as normas jurídicas para determinar se, desde seu modelo, existem elementos que tem contribuído à concentração e o despojo da terra na Colômbia.

Palavras-Chave: Concentração, despojo, camponeses, regime jurídico, propriedade.

Introducción

La regulación de los derechos de propiedad agraria en Colombia, que permita el acceso seguro a la tierra y que al mismo tiempo impida la concentración y el despojo¹ es un tema no resuelto. Desde hace décadas el Estado ha expedido un abundante y variado número de normas,² incluyendo leyes, decretos, sentencias de la Corte Constitucional, e incluso actos legislativos, los cuales constituyen un cuerpo importante de la legislación agraria vigente. Sin embargo, el marco jurídico no es suficiente: los procesos de concentración de la propiedad rural y despojo han acontecido en vigencia de un marco constitucional distinguido por su sesgo garantista.³

La concentración de la propiedad rural alcanzó para el año 2009 un índice Gini de 0,86,⁴ uno de los más altos en el mundo. Tal índice de concentración evidencia que Colombia es uno de los países con mayor desigualdad y exclusión rural —no solo en América Latina sino en el mundo—. Además, en el período 1980-2010 la población desplazada fue despojada de aproximadamente 6,6 millones de hectáreas de tierra en el país (Garay et al., 2011, pp. 1-249).

Ante este escenario surgen varias preguntas: ¿por qué, en el marco de una constitución garantista y una abundante normatividad dirigida a la regulación, se ha profundizado el fenómeno de concentración y despojo de

¹ Dos clasificaciones de despojo según entes estatales son: *jurídico*, en el que, a través de documentos públicos, se transfiere ilegalmente la propiedad por medio de coacción, constreñimiento, falsedad, suplantación, etc., y *material*, aquel en el que no media una transferencia jurídica de dominio, sino que, de hecho, a través del constreñimiento o del desplazamiento forzado, se obliga a abandonar el predio o se ocupa el mismo contra la voluntad del titular (Superintendencia de Notariado y Registro, s.f.; Comisión de Memoria Histórica, 2010; Verdad Abierta, 2011).

² Ver cuadro anexo.

³ Reconocimiento de las minorías políticas, amplia carta de derechos, acción de tutela como mecanismo para hacer valer derechos fundamentales, etc.

⁴ El indicador de Gini mide el nivel de desigualdad en un determinado territorio. La cifra va de 0 a 1, siendo 1 lo más desigual y 0 lo menos desigual (Ibáñez y Muñoz, 2011). “A pesar de los avances en distribución del ingreso, la región sigue siendo la más desigual en el mundo. El índice de Gini promedio para América Latina y el Caribe es superior al de todas las demás regiones”. También, “en el ámbito de los países suramericanos el Censo de la FAO da cuenta de siete países. De estos, y como se ha dicho, son Paraguay, Brasil, Perú y Colombia los que exhiben los mayores coeficientes de concentración de la propiedad rural (0,93/1991; 0,87/2007; 0,86/1994; 0,86/2009, respectivamente). De los países incluidos en el Censo FAO, Uruguay es la nación que presenta la mayor equidad en la tenencia de la tierra al presentar un índice Gini de 0,79 en 2000, mientras Perú ha tenido un descenso importante en el coeficiente a lo largo de veinte años (0,91 en 1972 a 0,86 en 1994)” (IGAC, 2012).

la tierra en las últimas décadas? ¿Existen elementos del régimen jurídico regulatorio y de las instituciones que lo componen que han permitido y fomentado la concentración y el despojo? Los fenómenos de la concentración y el despojo de la tierra no se pueden explicar únicamente desde la variable de la norma jurídica. Pero resulta importante entender que, si bien el carácter vinculante de las normas jurídicas se pone a prueba con la existencia de órdenes locales y actores no estatales que asumen las funciones del Estado, los órganos de ejecución y de control (en especial estos últimos) se apegan a lo que dicta la norma al momento de ejercer sus funciones. Además, la concentración y el despojo de la tierra se han materializado por vías legales o administrativas, donde los actores involucrados realizan una interpretación de la ley y aprovechan sus vacíos, para favorecer sus intereses,⁵ en este sentido, la propuesta de examinar cuáles son los factores jurídicos que inciden en la propiedad agraria y permiten las prácticas que producen la concentración y el despojo de la tierra.

Algunos analistas consideran que el problema de la concentración de la tierra no se evidencia en las normas promulgadas, sino en la aplicación de las mismas; así lo afirma, por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano 2011 cuando se refiere a que el despojo y el desplazamiento son la consecuencia de un proceso histórico en el que convergen, además de las políticas públicas, elementos como las fuerzas del mercado, la acción del narcotráfico, la actuación de grupos armados al margen de la ley (PNUD, s.f.). Por otra parte, Rubio sostiene que

El ordenamiento jurídico colombiano ha generado diversas y avanzadas medidas genéricas en torno a la protección de bienes inmuebles a favor de propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes. No obstante, la ineficacia en su aplicación se evidencia en las múltiples limitaciones en el

⁵ Esto se puede evidenciar en casos denunciados en el Congreso de la República por el Representante Wilson Arias (29 de julio de 2013) "Riopaila Castilla S.A. adquirió 42.000 hectáreas de tierra en el departamento del Vichada, en el proyecto denominado Veracruz. La multinacional estadounidense Cargill compró 52.500 hectáreas en la misma zona (de hecho, sus proyectos son adyacentes). Está demostrado que ambas empresas violaron la Ley 160 de 1994 al acumular tales extensiones. Y hoy se demuestra que, contra lo que sostiene el Embajador Urrutia en carta de respuesta a Wilson Arias, ambas contaron con la asesoría del bufete de abogados Brigard & Urrutia. Estos hechos ya son de dominio de la opinión pública, pero han sorprendido las afirmaciones del diplomático Urrutia, para quien ni hubo apropiación de baldíos ni su bufete asesoró a Cargill" (Recuperado de http://www.wilsonarias.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=65)

ejercicio de los derechos reales que enfrenta la población, en la pérdida de inmuebles y en las cifras que dan cuenta del número de condenados por el delito de desplazamiento forzado en Colombia (2004, p. 9).

Distanciándose de estas hipótesis, este artículo plantea que, en el período estudiado, el diseño institucional contenido en las normas jurídicas sobre propiedad agraria no busca la distribución de la tierra y que, por el contrario, incentiva o permite la concentración de la misma. Además, en materia de propiedad agraria, la Constitución, a pesar de su sesgo garantista y de haber cambiado un sinnúmero de estructuras sociales y políticas, en el tema de propiedad de la tierra conservó la estructura decimonónica y liberal clásica de los derechos de propiedad regulados en el Código Civil.

El presente artículo procura mostrar las formas en que las normas jurídicas expedidas entre 1991 y 2010 fomentan o permiten la concentración y el despojo de la propiedad rural. La delimitación temporal de las normas analizadas obedece a dos criterios básicos: el primero es que, con la Constitución de 1991, se pretendió hacer un cambio estructural al sistema jurídico colombiano, y el segundo, que en 2010 el gobierno nacional, en cabeza de Juan Manuel Santos, introduce el proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, hoy Ley 1448, que pretende cambiar la estructura de la política pública en materia de restitución de tierras. Por otra parte, el conjunto de normas escogidas corresponde a aquellas que reflejan la relación directa entre el ciudadano rural y la tierra, que definen las políticas públicas en el sector agrario y que indican cómo se entiende lo agrario desde lo público, qué actividades económicas se incentivan y qué tipo de desarrollo rural se promueve a través de estas.

En este orden de ideas, examinamos las normas a partir de las siguientes categorías de análisis: (i) la iniciativa de la ley, es decir, identificar qué actores se encuentran interesados en impulsar la promulgación de la norma y cuáles son los móviles que los llevan a coadyuvar en los procesos de creación, redacción o radicación de una ley; (ii) cabildeo o *lobby* que se refiere a los grupos sociales y las campañas que despliegan para lograr la aprobación de una ley ante instancias legislativas; la RAE define el cabildeo como “Gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”; (iii) sujetos a quienes va dirigida, haciendo referencia a los receptores generales y específicos de la norma, es decir, quiénes son y

cómo se benefician o perjudican los ciudadanos con la implementación de la misma; (iv) en general, las normas analizadas hablan de desarrollo, sin embargo, no hay una tendencia teórica que dé cuenta de lo que se considera desarrollo, en este sentido, se incluyen cuatro indicadores de lo que en este análisis consideramos debe incluir una norma para fomentar un desarrollo deseable: redistribución de activos rurales, fortalecimiento y presencia fuerte del Estado, igualdad material y cambios en la estructura de poder del gobierno en la gestión de los derechos de propiedad privada; y, por último, (v) el modelo de justicia, atendiendo a los axiomas sobre justicia que componen las normas o las pautas de conducta para que la sociedad conviva. Para este artículo, el análisis hace referencia al modelo de justicia distributiva (Bergsmo, Rodríguez Garavito, Kalmanovitz y Saffon, 2012), al modelo de justicia utilitarista (Mill, 1980) y al modelo de justicia social.

El análisis se divide en dos partes: la primera expone las bases jurídicas de la relación entre el Estado, los ciudadanos y la tierra, contenidas en la Constitución de 1991 y en las normas sobre propiedad consagradas en el Código Civil de 1887; la segunda presenta el análisis, a la luz de las categorías antes descritas, para dos tipos de normas promulgadas en el periodo 1991-2010. El primer conjunto de normas pone en marcha políticas públicas de desarrollo rural, el segundo instituye medidas excepcionales de protección a las víctimas del conflicto interno. Para terminar, se presentan algunas inferencias, en lugar de conclusiones, y el cuadro esquemático que permite visualizar el análisis aquí descrito.

I. La Constitución de 1991, un intento garantista que olvidó a los campesinos

De acuerdo con M. Fioravanti, gracias a la divergencia entre Schmitt y Kelsen sobre la Constitución de Weimar surgieron dos concepciones alternativas de las constituciones democráticas en el siglo XX. La primera, defendida por Schmitt, considera que una constitución es democrática porque ha sido aceptada por el pueblo representado en el parlamento y que este es soberano, por lo que se constituye como una unidad política para decidir el futuro político de la sociedad. La segunda concepción, defendida por Kelsen, considera que la constitución es el cuerpo normativo

dinámico y cambiante que permite desplegar el pluralismo en el parlamento y en el ejercicio de la justicia constitucional. Por su parte, el concepto de justicia constitucional debe ser entendido como un mecanismo garantista para evitar que se rompa el equilibrio en el ejercicio del poder (Fioravanti, 2001, pp. 159 y ss.).

La Constitución colombiana de 1991 es un ejemplo de la segunda tendencia, ya que contiene una larga lista de derechos que incluyen tanto los fundamentales como los sociales, económicos y culturales; pero no solo los enuncia, sino que desarrolla su contenido y, sobre todo, asigna al Estado la función de satisfacerlos (Noguera-Fernández Criado De Diego, 2011, p. 29). En este sentido, nos encontramos con una Constitución altamente garantista que aspira a proteger los derechos individuales de sus asociados, sin olvidar los económicos, sociales y culturales.

La Carta Constitucional de Colombia de 1991 ha sido calificada (2011, p. 29) como un proceso paradigmático en América Latina, al que le siguieron los procesos constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia, entre otros. Para muchos se puede hablar de *neo constitucionalismo latinoamericano*, de un nuevo modelo de constitución (2011, pp. 15-49) caracterizado por la introducción de una larga lista de derechos individuales⁶ y la consagración de acciones judiciales de protección. Estas acciones se aplican de forma individual o colectiva y ante los jueces, con el fin de que hagan uso de su jurisdicción; por tanto, este nuevo constitucionalismo implica que el juez adquiera un papel protagónico que hasta entonces no había tenido.

Con todo y la consagración de estas herramientas jurídicas, la Constitución no es un texto monolítico. Por una parte, se propuso ser incluyente y visibilizar sectores específicos —como es el caso de los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres y los discapacitados, entre otros—; reconocer plenamente el principio de universalidad de los derechos en su artículo 13, atribuyendo a todas las personas, sin importar su nacionalidad, los mismos derechos, libertades y oportunidades —de tal manera que introdujo las categorías sospechosas—, y determinó que el Estado hará una especial protección para evitar la discriminación.

⁶ Si bien las constituciones de América Latina introducen una larga lista de derechos, es también cierto que la tendencia es a proteger de manera más enfática los derechos individuales.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la propiedad privada sobre la tierra y los campesinos, la Carta no introduce cambios significativos o guarda silencio. En cuanto a los campesinos, la Constitución parece haberlos olvidado. A lo largo de sus 380 artículos permanentes solo son nombrados en el artículo 64, en el que son equiparados a ‘trabajadores agrarios’,⁷ lo que en realidad no corresponde a ser campesino.⁸ En los artículos de transición, se les menciona en el 57 como parte de un grupo que debería participar de la construcción de propuestas al gobierno nacional en el tema de la seguridad social.⁹ A diferencia de otros actores de la sociedad, los campesinos no fueron considerados como sujetos de políticas públicas específicas y, como se mencionó anteriormente, fueron equiparados ‘trabajador agrario’ olvidando muchos elementos de la condición de campesino.¹⁰

Esto, en la práctica, se traduce en que no se haya impulsado de manera especial en la Constitución la defensa de los derechos de estos ciudadanos, ni políticas encaminadas a su desarrollo social, político y económico; como sí ocurrió con otros sectores, por ejemplo, las minorías étnicas, que en su momento se consideraron más vulnerables. Como se evidencia en el siguiente cuadro, las minorías políticas fueron materia de especial protección en la Carta mediante herramientas para salvaguardar sus derechos sociales, culturales y políticos; herramientas como la acción afirmativa o la discrimi-

⁷ Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la *propiedad* de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

⁸ Resulta evidente que el campesinado colombiano nunca ha sido considerado una minoría en el sentido político, y esto explicaría el por qué su invisibilidad.

⁹ Artículo transitorio 57. El Gobierno formará una comisión integrada por representantes del Gobierno, los sindicatos, los gremios económicos, los movimientos políticos y sociales, los campesinos y los trabajadores informales, para que en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, elabore una propuesta que desarrolle las normas sobre seguridad social.

¹⁰ Por ejemplo, Wolf (Krantz, 1977) distingue cuatro características esenciales para definir el campesino productor agrícola: (ii) es propietario de la tierra y controla efectivamente el terreno que cultiva; (iii) cultiva para su propia subsistencia, pues, aunque venda parte de sus cosechas, lo hace para cubrir necesidades cotidianas y para mantener un estatus establecido (en oposición al *farmer*, que vende sus cosechas para obtener ganancias reinvertirlas) y (iv) son cultivadores cuyos excedentes son transferidos a grupos dominantes que los utilizan en dos sentidos: para asegurar su propio estándar de vida y para distribuir el resto a grupos de la sociedad que no cultivan, pero que deben ser alimentados, a cambio de sus bienes específicos y sus servicios. En este sentido, la Constitución olvida las dimensiones sociales, culturales, jurídicas y algunas características económicas que hacen parte de quien trabaja, vive y tiene una relación cultural y social con la tierra.

nación positiva que se adecuaban muy bien a lo que globalmente la agenda liberal estaba dictando: *favorecimiento a las tendencias políticas identitarias*.¹¹

Tabla 1. **Inclusión de minorías políticas en la Constitución Política de 1991**

<i>Población</i>	<i>Artículo</i>	<i>Contenido</i>
Grupos étnicos	7, 10, 63, 68, 72,	Diversidad étnica, lenguajes étnicos como oficiales y enseñanza bilingüe, inembargabilidad de bienes de las comunidades, identidad cultural, patrimonio cultural.
Indígenas	171, 246, 286, 329	Circunscripción especial para el Senado, funciones jurisdiccionales, resguardos como entidades territoriales, resguardos como propiedad colectiva.
Mujer	40, 43	Discriminación positiva en la administración pública; especial protección a la mujer cabeza de familia.
Campesinos/trabajadores agrarios	64	Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la <u>propiedad</u> de la tierra de los trabajadores agrarios.
Minorías étnicas y políticas	108	Se exceptúa del umbral para tener representación en el Congreso.
Grupos étnicos (afro)	176	Circunscripción especial en la Cámara.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al poder de expropiación de la tierra por parte del Estado, vía administrativa con fines de utilidad común —herramienta básica para cualquier programa de reforma agraria— la Constitución fue bastante tímida y consagró un procedimiento bastante engorroso en el que las tres ramas del poder público debían estar presentes para que dicha expropiación pudiera darse; en este caso el Constituyente deja en inferiores condiciones al Estado frente a los grandes propietarios de la tierra. Este poder se debilita aún más mediante el acto legislativo n.º 1 de 1999,¹² que prácticamente

¹¹ A partir de esto surgen distintos interrogantes acerca del grado de previsión de los constituyentes, de reconocimiento de la realidad colombiana y de la ignorancia sobre la economía campesina que quedaron plasmados en la Constitución. ¿Existirá una explicación inocente de por qué se marginaliza una población que tiene unas dinámicas particulares con respecto a la tierra e incluso se les confunda y mezcle con los trabajadores agrarios?

¹² El último párrafo del artículo 1 del acto legislativo define las condiciones para la expropiación administrativa en los siguientes términos: “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el Legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio”.

cerró la posibilidad de hacer una expropiación a bienes incultos por parte de la administración.

En lo que tiene que ver con la propiedad de bienes agrarios, como lo menciona Thoumi, la Constitución repite en el artículo 58 la fórmula sobre el derecho a la propiedad de la reforma constitucional de 1936 cuando establece que:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Al igual que en 1936, establece que: “La propiedad es una función social que implica obligaciones” y adiciona que “Como tal, le es inherente una función ecológica” (Thoumi, 1995). Los constituyentes fueron creativos en muchos aspectos de protección de derechos individuales y colectivos; sin embargo, su pronunciamiento sobre lo que tiene que ver con el régimen de propiedad fue muy limitado, motivo por el cual se siguen aplicando las disposiciones del Código Civil (Guzmán Brito, 2000). Esto último hace que el sentido de la figura constitucional de ‘función social de la propiedad’ se desdibuje, se someta a interpretaciones que pueden depender de los intereses en juego y del contexto en el que se aplique, imposibilitando así que se pueda cumplir con el objetivo planteado.

El sistema jurídico que rige la propiedad privada sobre bienes inmuebles, urbanos y rurales es un complejo entramado en el que confluyen normas de derecho privado —como las consagradas en el Código Civil— normas de derecho público —como¹³ las de formación del catastro nacional y el registro de instrumentos públicos— y, adicionalmente, en medio de este entramado y con la función de dar “fe pública” se encuentra un cuerpo de

¹³ La administración pública ejerce su poder mediante los actos administrativos, que de acuerdo con la Corte Constitucional (2000), Sentencia 1436, considera que “El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos”.

notarios (con su propio régimen jurídico) que no son funcionarios del Estado, pero tienen funciones públicas. Esta entelequia normativa, que tiene sus orígenes en la Colonia, no es tocada por la Constitución de 1991, y en sus artículos transitorios tampoco introdujo instrumentos que permitieran hacer cambios que clarificaran y organizaran la normatividad en materia de propiedad agraria.

En el modelo de desarrollo consagrado en la Constitución se definieron “dentro de los objetivos del Estado la internacionalización económica, política, social y ecológica” (Prieto Ríos, 2011, pp. 109-143); sin embargo, esta Constitución garantista, que dedica varios artículos a definir derechos y obligaciones, en el tema de la tierra no menciona los baldíos, el modo de adquirirlos o su vocación para la reforma agraria; tampoco hace referencia al derecho de propiedad, ni a la relación jurídica, económica y social de los campesinos con la tierra. La Constitución nombra la tierra en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales, y en los transitorios, pero esta referencia está dirigida a su relación con grupos étnicos (artículo 63), en la cual existe una consideración especial a prácticas culturales, históricas y sociales distintas a la producción de alimentos.

Armonizar esta Carta, generosa y garantista de los derechos individuales y colectivos, con los “requerimientos de los nuevos cambios económicos” (Corte Constitucional, 2000) para lograr la incorporación del país a la economía mundial resultó en una tensión entre las cláusulas económicas, mencionadas desde el preámbulo,¹⁴ y las promesas de inclusión social y política; tensión que es alimentada por la consagración de un Estado débil y poco intervencionista con respecto al ejercicio de la regulación de las actividades económicas de los particulares.

Así, la Constitución no habla de baldíos, ni de reforma agraria, de hecho, en ella se le da un papel secundario al Estado en la gestión de la tierra, como consecuencia de no haber modificado el sistema jurídico de la propiedad. Por otra parte, y sumado a lo anterior, la Constitución no cambia

¹⁴ “En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente l... (Resaltado fuera del texto).

la estructura de poder en la asignación de derechos de propiedad (notarios y oficinas de registro local), dejando en manos de élites locales el gobierno de estos. Finalmente, en lo que tiene que ver con la tierra y su relación con los campesinos, no introducen cambios que permitan la igualdad material de estos frente a las élites políticas locales o a los sectores agroindustriales.

En síntesis, la Constitución de 1991, a pesar de su corte garantista, no consideró a los campesinos sujetos de protección especial, incluyó cláusulas que prácticamente imposibilitaban la expropiación y no reformó aspectos cruciales relativos a la regulación de los derechos de propiedad que daban gran poder a los ricos y las élites locales.

II. Derecho civil y la imposibilidad del Estado de intervenir en política pública sobre la propiedad

Las normas clásicas que regulan los temas de la propiedad, los derechos reales y su adquisición están contenidas en el libro II del Código Civil. Aunque existen múltiples disposiciones constitucionales y especiales que regulan las relaciones que incluyen derechos reales, el núcleo de este tipo de relaciones sigue siendo el régimen de derecho privado.

El Código Civil parte de la premisa de la existencia de la igualdad ante la ley, igualdad formal; todos ante la ley son iguales sin distinción de raza, nacionalidad, religión, etc. Según Guzmán Brito (2000), uno de los resultados del proceso de unificación por medio de la codificación es la creación del principio rector del derecho privado, *la voluntad es ley para las partes*.

Los negocios que implican el acceso e intercambio de la propiedad, incluyendo la tierra, se rigen según las reglas establecidas en el derecho civil. La voluntad del Estado se somete a la voluntad de los particulares, haciendo que las políticas públicas sobre el sector agrario queden sin efecto en amplias partes del territorio. El dominio eminente del artículo 102, entendido como todas aquellas facultades inherentes a la soberanía que tiene el Estado sobre su territorio y sobre los bienes en él contenidos, a fin de conservar el orden jurídico y cumplir las funciones constitucionales que le han sido atribuidas (Corte Constitucional, 1998, Sentencia C-126), es puesto a prueba y limitado con las acciones de ciertos actores en el plano local, por ejemplo, los intentos de expropiación de bienes que per-

tenecen a narcotraficantes y grupos ilegales destinados a los campesinos (Gutiérrez, 2010).

El poder unificador del Código Civil, que se va distorsionando a medida que se desplaza el espacio geográfico en el que se aplica, evidencia cómo el poder materializado en el derecho reside “no en las visionarias declaraciones emanadas de Bogotá sino en una red laberíntica de clientelismo, influencias e intereses que constituía el tejido de la vida cotidiana y que tergiversaba la Ley para sus propios fines” (Le Grand, 1988). Existe evidencia sobre la formación de coaliciones entre élites locales y grupos ilegales en la región que, por medio de herramientas legales e ilegales, se apoderan de enormes extensiones de tierra. Un caso bien documentado es el soborno a funcionarios del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, para adjudicarse terrenos baldíos (Gutiérrez, 2010). También es una constante la compra masiva de tierras violando el justo precio establecido en el Código Civil (Art. 1947), configurando el instituto conocido como lesión enorme, lo cual dejaría sin efectos el negocio jurídico (Verdad Abierta, 2011).

Las normas especiales sobre temas agrarios están basadas en los conceptos clásicos de derecho civil, pero con componentes especiales del derecho de tierras: por ejemplo, los modos de adquirir el dominio, el título y el modo, la posesión, la usucapión, la teoría sobre la voluntad, los vicios del consentimiento, etc., conceptos que tienen plena vigencia. Dice Mauricio Rengifo (2003, p. 15) que “Cuando una trama de reglas es incoherente, puede haber más de un marco en el que se insertan los derechos. Esto puede acarrear problemas de definición, distribución, circulación e interpretación de los derechos”. Este escenario facilita el abuso del derecho por parte de los actores que mejor conocen el sistema o que tienen los recursos para poner en marcha el aparato jurídico. Cuando existen y conviven diferentes regímenes que regulan la propiedad, como en Colombia, el acceso a los bienes es abierto, lo que significa que no hay procedimientos claros y que el Estado se convierte en un intermediario entre los recursos y quienes pretender acceder a ellos (Fitzpatrick, 2006, p. 996).

Evidencia de ello son las críticas al Código Civil, que se pueden resumir en que “la composición de las normas del Código abstraen completamente las condiciones históricas, económicas, geográficas, sociales y técnicas en cada caso para tomar como relevantes únicamente los aspectos formales” (Rengifo, 2003, p. 5). El procedimiento clásico selecciona no una misma

solución favorable a un grupo de intereses, pero sí proporciona un mismo *tipo* de respuesta a los conflictos usuales de la propiedad en Colombia (2003, p. 6). El marco jurídico que proporciona el Código Civil y la tradición formalista para aplicarlo e interpretarlo no dan cuenta suficiente del contexto para resolver los conflictos que surgen por el acceso a la propiedad en Colombia.

Dos institutos clásicos del derecho civil como el título/modo y la prescripción, son ejemplos de lo anterior. El ordenamiento jurídico colombiano determina que para convertirse en propietario de un bien existen dos requisitos esenciales que se deben cumplir: en primer lugar, que exista un título que acredite la transferencia o adquisición del derecho de dominio y, en segundo lugar, que opere uno de los modos de adquirir el dominio contemplados en el Código Civil (art. 673). Así mismo, en derecho agrario puede operar la adjudicación de terrenos por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, a particulares que hayan explotado económicamente el predio, previo cumplimiento de unos requisitos.

El título es definido como la causa remota por la cual una persona adquiere un derecho; en otras palabras, es la razón para adquirir un derecho. Un ejemplo es el contrato de compraventa. Con respecto al modo, es requisito que opere alguno de aquellos que el Código así estableció (prescripción, ocupación, tradición, sucesión, accesión). De acuerdo con lo anterior, los modos de adquirir el dominio exigen ciertas formalidades adicionales; por ejemplo, para el caso de los bienes inmuebles, todos los modos de adquirir el dominio exigen que se inscriba el título (sentencia de sucesión, compraventa, donación, permuta, etc.) en la oficina de instrumentos públicos.

La práctica muestra que los campesinos que quieren acceder a la tierra no realizan estos procedimientos (Ministerio de Agricultura, 2013).¹⁵ Uno de los motivos es la ausencia de información entre la población civil que lleva a que los campesinos realicen sus operaciones desde la informalidad, sin cumplir con los requisitos que exige el Código Civil para que el derecho de propiedad se materialice. Adicionalmente, deben soportar los costos de

¹⁵ De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, el 48% de los 3.718.000 predios inscritos en el catastro nacional no tienen títulos registrados y aproximadamente 1,7 millones predios rurales están sin formalizar.

los trámites, el funcionamiento de las instituciones, los derechos notariales, el registro en la oficina de instrumentos públicos, las costas del proceso o los honorarios de los abogados (IGAC, 2012).

El segundo caso es el de la prescripción adquisitiva. En contexto de conflicto armado y desplazamiento, la prescripción se desfigura y sirve como mecanismo para adquirir predios abandonados (IEPRI, CNRR, 2009; Reyes, 2009), esperando a que se cumpla el requisito del paso del tiempo para hacerse con el derecho real de propiedad. Dice el Código Civil, artículo 2512, que la prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas o de extinguir las acciones o derechos ajenos. Este modo de adquirir requiere de dos elementos: primero, el paso del tiempo y, segundo, algunos requisitos que exige la ley. Si se posee un bien ajeno en las condiciones que señala la ley se puede adquirir el dominio de un derecho real (Valencia Zea y Ortiz Monsalve, 2012, p. 385).

Como institución jurídica, la prescripción procura establecer cuáles son las reglas de juego en la consolidación del derecho de propiedad y, por este camino, generar seguridad jurídica para la población. A pesar de ello, la Ley 791 de 2002, que reduce los términos de prescripción en materia civil, establece que en la modalidad de la prescripción ordinaria los términos son de cinco (5) años para los bienes inmuebles y tres (3) para los bienes muebles, permitiendo que existan coaliciones despojadoras que saquen ventaja de la norma y adquieran el derecho de la propiedad de los predios usando a su favor la disminución en el paso del tiempo.¹⁶ Las lógicas y dinámicas de la guerra hacen que la prescripción juegue en contra de la población, distorsionando el sentido con el que se diseñaron las instituciones del derecho civil.

Frente a esta situación puede pensarse que “En un escenario de conflicto armado tan intenso como el acaecido en nuestro país, que además se caracteriza por el abandono involuntario de tierras rurales, el tema de la pérdida del derecho a la propiedad por el simple paso del tiempo es bastante álgido” (Rubio, 2004, p. 19). Las normas jurídicas del Código Civil están diseñadas para regular las relaciones privadas y los negocios entre

¹⁶ Caso distinto es el de los baldíos, pues el paso del tiempo y la explotación económica del bien no generan un derecho sino una mera expectativa y solo se aspira a ganar la propiedad si el Estado así lo considera pertinente.

los individuos en condiciones normales, pero estos pasos y actividades se desfiguran por las lógicas que dominan el conflicto armado y la lucha por los recursos que alberga la tierra en el país.

III. El mercado como única salida para el desarrollo, ¿un cuento chino?

A principios de la década de los 90, con la nueva Constitución como marco jurídico, se inició un proceso de apertura económica con el fin de poner a tono el país con las nuevas tendencias globales. En los dos primeros años de la década se produce una explosión legislativa que busca adecuar las instituciones a las demandas del mercado internacional, proceso liderado por el entonces Presidente, César Gaviria, y su fórmula de “La Revolución Pacífica”.¹⁷

Con respecto al sector agropecuario, se propuso cambiar la política de sustitución de importaciones por una que facilitara el intercambio de bienes y servicios entre los productores y consumidores locales, y el mercado internacional. El modelo de sustitución de importaciones funcionaba sobre tres subsectores, de la siguiente manera: el primero correspondía a los cultivos de sustitución de importaciones y cultivos tropicales que son a su vez los usuarios de tecnología moderna y de inyección de capital, se organizan en gremios por productos y tienen una gran capacidad de *lobby* para lograr el apoyo del gobierno en la implementación de políticas favorables a sus intereses. El segundo grupo es el de los cultivos no transables o de consumo interno, caracterizados por la economía típica campesina, la tecnología tradicional, de amplia mano de obra, con una variedad de organizaciones campesinas con escasa capacidad de negociación e influencia política en el sector.¹⁸ Por último se encuentra el sector pecuario (ganadería, avicultura y porcicultura). La ganadería se caracteriza por un uso extensivo de la tierra,

¹⁷ Los elementos fundamentales de las reformas asociadas a la Apertura se expidieron el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 titulado *La Revolución Pacífica. Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000* (Jaramillo, 2002). Durante este periodo se expiden una serie de normas buscando formar un sistema coherente con los nuevos mercados mundiales.

¹⁸ “Este grupo de productores hasta finales de los años 1980 era el responsable de la producción de por lo menos 60% de los alimentos del país” (Tobasura, 2011).

poca contratación de mano de obra, tecnología tradicional y gran poder e influencia política en el país.¹⁹

Con la entrada del nuevo gobierno y la nueva Constitución, este modelo fue sustituido por uno orientado a la internacionalización del comercio. Se dinamizaron los cultivos tropicales de exportación, disminuyó la participación de los cultivos no transables como consecuencia de la importación de productos y la entrada de multinacionales dedicadas a la comercialización de dichos productos, desapareciendo los cultivos de sustitución de importaciones (IGAC citado en Tobasura, 2011, p. 645).

Para muchos críticos del gobierno de la época, y más recientemente de la Constitución, el modelo neoliberal acogido explicaría por sí solo la concentración de la riqueza, el atraso en la infraestructura y los problemas de concentración de la propiedad de la tierra. Independientemente de la concepción que se tenga sobre el neoliberalismo y el papel que este desempeña en la agricultura, existe evidencia contradictoria que no permite concluir de manera contundente que es solo este modelo económico el que genera concentración de la tierra y desigualdad. El impacto del neoliberalismo debe entenderse en el contexto de las estructuras sociales (agrarias) pre-existentes y del marco institucional en el que se adoptó. De acuerdo con Gutiérrez (2013) no es posible entender el neoliberalismo como un fenómeno natural, pues las políticas públicas encaminadas a promover la apertura pasan por un filtro o procedimiento de decisión política y que depende tanto de diseños como de constelaciones de poder específicos. Así las cosas, es posible encontrar procesos exitosos de distribución drástica de la tierra²⁰ —al menos en sus propios términos—, cobijados por un Estado fuerte y regulador, acompañados de la conquista de los mercados mundiales en los cuales se ha evidenciado un aumento en la equidad dentro de este contexto.

Dadas las limitaciones que tiene la explicación basada únicamente en el modelo económico sobre la concentración de la tierra, es necesario

¹⁹ “La carne de bovino en Colombia ha sido uno de los productos agropecuarios con el arancel más alto en el país, [...] ocupa 39,2 millones de hectáreas, con 27,4 millones de cabezas de reses y medio millón de jornaleros” (IGAC citado en Tobasura, 2011, p. 645).

²⁰ Tal es el caso de Taiwán, Corea del Sur y Malasia, que llevaron a cabo reformas agrarias con una alta intervención estatal (Lipton, 2009).

indagar otras variables que permitan explicar por qué las normas jurídicas motivan o permiten la concentración de la propiedad rural. Desde esta óptica se realizó un análisis jurídico de las normas expedidas entre 1990 y 2010, centrando la atención en la finalidad de la norma, y haciendo énfasis en los destinatarios (a quiénes está dirigida la norma). Se establecieron cuatro criterios de análisis que responden a un modelo de desarrollo que se considera deseable, desde el punto de vista de los autores, encaminado a mejorar las condiciones del campo y de los campesinos. Si bien no existe una propuesta única que defina el desarrollo, se ha considerado que un modelo deseable contiene, por lo menos, las siguientes variables:

1. La norma jurídica le otorga poder al Estado, es decir, si el contenido de la norma indica la presencia de un Estado a) con capacidad regulatoria o b) árbitro.
2. La norma propone un enfoque diferenciado a la hora de su implementación, es decir, la norma promueve la igualdad formal y material entre ciudadanos e incluye medidas encaminadas a proteger los derechos de las minorías políticas o de aquellos sujetos que son vulnerables a las condiciones del mercado, como es el caso de los campesinos.
3. La norma propone un cambio en la estructura de poder y en el régimen de la gestión de la propiedad privada, teniendo en cuenta que ha sido la estructura actual la que no ha permitido una adecuada redistribución de los activos rurales.²¹
4. La norma busca la redistribución de los activos rurales a través de la clarificación y simplificación en los procesos de acceso a dichos activos, y si incluye programas de desarrollo dirigidos a minorías políticas o sujetos vulnerables.

No basta con que las leyes afirmen que son de desarrollo o que proclamen fomentarlo, es necesario que contengan instrumentos o instituciones

²¹ “Though the villain role in many stories about property rights is attributed to the so-called informal rules, formal institutional arrays may produce a *de facto* privatization of the enforcement of property rights. [...] [P]aradoxically, the negative effects of such a solution may be boosted by limited government and competitive politics. Finally, if the distribution of property rights falls below a critical threshold, they should be submitted to big-scale institutional reform. Otherwise, the use of coercion, collective action issues between owners, and diverse forms of ‘political capitalism’ will be prevalent. However, limited government is devised, among other things, to guarantee critical rights and prevent their change” (Gutiérrez, 2013).

que garanticen o busquen la distribución, el fortalecimiento del Estado, la igualdad o la protección diferenciada de actores vulnerables (campesinos, indígenas, mujeres, afro, etc.) y el cambio en las estructuras de poder.

Una de las primeras medidas expedidas en el contexto de la creación de la Carta del 91 y que giraron en torno al tema agrario fue la Ley 16 de 1990, mediante la cual se creó el Sistema de Crédito Agropecuario y, con este, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro, sistema que buscó la capitalización del sector agrario a través del otorgamiento de créditos para la producción y comercialización de bienes y servicios y el estímulo de la transferencia de tecnología, entre otros objetivos. Mediante esta norma se determina que el crédito agropecuario es aquel que se destina a la *producción y comercialización* de productos agropecuarios. Esta ley no tiene en cuenta la situación especial de los campesinos o de los pequeños productores agrícolas; además, fue promovida por la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegan, y otras asociaciones ganaderas, y terminó presentándose como iniciativa del gobierno nacional.

Posteriormente se tramitaron de forma paralela dos proyectos cruciales para el sector agrario: la Ley 89 de 1993 y la Ley 101 de 1993, ambas con la iniciativa del gobierno. La primera instauró la contribución parafiscal para el sector ganadero, después de que se presentaron algunas diferencias entre lecheros y ganaderos.²² Es una ley promovida en pro del desarrollo industrial, de carácter gremial, y de la ganadería extensiva y por ello no es considerada como una norma orientada a la distribución de activos rurales. La segunda desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución y es conocida como la Ley de Desarrollo Agrario y Pesquero. Esta ley fue promovida por productores agrícolas influyentes que, golpeados por la crisis, buscaban parar la liberalización económica del campo (Presidencia de la República, 1992, p. 3). Sin embargo, el resultado fue una norma creada con miras a la construcción de un marco institucional y administrativo de medidas regulatorias comerciales, tributarias y tecnológicas del mercado agropecuario y pesquero, otorgando créditos e incentivos de capitalización, por lo cual es claro que se dirige al sector agroindustrial, específicamente a los *productores rurales, agropecuarios y pesqueros*.

²² Analac y Colanta querían parafiscales diferenciados pero Fedegan consiguió que se unificaran.

Ambas leyes son presentadas como un triunfo de Fedegan:

El trámite paralelo de las dos leyes da cuenta del compromiso del Gobierno Nacional con el proyecto de los ganaderos, promovido por Fedegan pero presentado como iniciativa gubernamental, pues la Ley General, en su Capítulo V, incluyó una extensa normatividad para la creación de Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, que perfectamente habría podido relegar el proyecto del Fondo Nacional del Ganado, hasta que fuera aprobada primero la Ley General.

Motivo por el cual puede decirse, una vez más, que hay una ausencia de participación de los campesinos (Fedegan, s.f.).

En 1994 se expide la Ley 160 por medio de la cual se crea el *Sistema de reforma agraria y subsidios para adquisición de tierras por los campesinos*. Fue pensada como una reforma rural integral que lograría la inclusión de la población campesina y la justicia social. Esta ley, de iniciativa gubernamental e impulsada por las asociaciones campesinas —representadas principalmente por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, pero siguiendo la propuesta de Reforma Agraria de Mercado del Banco Mundial—²³ introdujo propiamente el mercado de tierras o reforma de mercado, promoviendo la negociación directa entre propietario y comprador. El Estado asume el rol de mero intermediario, como un agente inmobiliario, aunque otorga un subsidio hasta del 70% sobre el valor comercial de la tierra para su adquisición. Adicionalmente crea las zonas de reserva campesina.

La norma está dirigida principalmente a los campesinos, ocupantes de baldíos y a los desterrados quienes son beneficiarios a través de la adjudicación de baldíos y la compra directa. Si bien la ley busca titular baldíos, no propone una redistribución de la tierra económicamente explotable en los términos de desconcentración de la propiedad rural.

De acuerdo con Darío Fajardo, la ley fracasó, en parte, por el crecimiento del narcotráfico y las participaciones políticas en estas actividades, además de que la tierra se convirtió en uno de los medios para legalizar los

²³ “La propuesta del Banco Mundial, una de las instituciones con mayor injerencia en la política comercial, consistió en apoyar la desconcentración de la propiedad agraria ya no por la vía de la intervención estatal, a través de instituciones creadas a propósito como fue el caso del Incora, sino mediante los “mercados de tierras” (Fajardo, 2010).

activos provenientes del narcotráfico.²⁴ A esto se le suman los problemas que tuvieron los beneficiarios para cumplir con los créditos otorgados por la ley, la falta de voluntad política para coordinar a los diferentes sectores, entre otras cosas.²⁵

En el año 2000 el Ministerio de Agricultura impulsó el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria –PRAN– (Decreto 967 de 2000) mediante el cual se permitió la compra de la “cartera crediticia agropecuaria, a cargo de pequeños y medianos productores [...], y a favor de los intermediarios financieros” (que a su vez eran vigilados por la Superintendencia Bancaria).²⁶ El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, entidad encargada de la administración de los fondos, adquirió más de 120.000 obligaciones que fueron sometidas a cobros judiciales, lo que por diversos factores siguió siendo una medida que los campesinos no pudieron cumplir.

A partir de 2003, a seis meses de haber iniciado el gobierno de Álvaro Uribe, aparecen las primeras actas de negociación del TLC con EE.UU. (Actas n.º 69 y 70 del Consejo Superior de Comercio Exterior del 18 de marzo y 29 de mayo de 2003). Este proceso, que culminó con la firma del acuerdo y su inclusión en el sistema jurídico colombiano mediante Ley 1143 de 2007, dio origen a la expedición de algunas normas con el fin de permear los distintos sectores con las consecuencias de la liberalización del mercado con este país. Para el sector agrario se desarrollaron normas

²⁴ “El crecimiento de esta economía estimuló el propósito de controlar el espacio y de desterritorializar a las comunidades, condiciones básicas para legalizar y atraer capitales” (Fajardo, 2012).

²⁵ “En cinco años de funcionamiento del mercado de tierras (1995-1999) las tierras que ingresan al Fondo Nacional Agrario disminuyen a 286.939 hectáreas, mientras que el número de familias beneficiadas baja a 19.397, en comparación con el periodo anterior. La inversión cae, el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no funcionó en concordancia con aquél; el sistema de reforma agraria no funcionó como tal debido a la formulación aislada de políticas y prioridades propias en cada entidad, al grado disímil en la planificación de instituciones y entidades territoriales, a la especialización y dispersión de funciones y al estado diferenciado del proceso de descentralización en todas ellas” (Balcázar et al., 2001, p. 18).

²⁶ Ministerio de Agricultura, Decreto 965 de 2000, Artículo 7, literal c: Una de las condiciones para acceder al PRAN dispone que los productores deben pagar a Finagro como administrador del PRAN, el “cinco por ciento (5%) en dinero, para el caso de los pequeños productores, y para el caso de los medianos productores, del diez por ciento (10%) en dinero o un mínimo de veinte por ciento (20%) en tierras con condiciones de explotación adecuadas, en lo relativo a su tamaño, calidad del suelo, fuentes de agua y accesos, sobre el valor de la obligación adquirida. Las tierras que reciba Finagro, en su condición de administrador de los recursos del PRAN, se negociarán preferiblemente con el Incora por su valor comercial, para ser destinadas a proyectos de reforma agraria”.

tendientes a la emprezarización del campo, al aumento de la producción agrícola y a la comercialización de bienes y servicios rurales.

El Decreto 1300 de 2003, producto de las reformas estructurales hechas por Álvaro Uribe, transformó la institucionalidad de la Ley 160 al liquidar cuatro entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y fusionarlas en lo que hoy es el Incoder. Estas entidades fueron: el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y el Fondo para el Desarrollo Rural Integrado (DRI). Con esta reforma se disminuyó la presencia del Estado en las regiones, pues se concentraron las funciones de estas cuatro entidades en una sola, añadiendo funciones que antes no estaban contempladas para el Incora; además, percibieron dificultades a la hora de lograr la coordinación entre las unidades territoriales,²⁷ dejando al Estado como un agente incapaz de asumir las demandas del sector agrario por distintas debilidades institucionales.

Evidencia de ello fue la expedición de la Ley 1152 de 2008 o Estatuto de Desarrollo Rural, que derogaba el decreto y pretendía el traslado de funciones del Incoder a otras entidades. Posteriormente el Estatuto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (2009) en razón a la falta de consulta previa a comunidades étnicas. La consecuencia de esto fue la expedición de decreto 3759 de 2009 mediante el cual el Incoder volvió a asumir las funciones trasladadas por el Estatuto y se modificó la estructura administrativa de esta entidad.

La Ley 811 de 2003 adicionó un nuevo capítulo a la Ley 101 de 1993, creó las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal y acuícola; creó también las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), “sociedades comerciales constituidas como empresas de gestión [...] que tendrán por objeto social desarrollar actividades de postcosecha y comercialización de productos perecederos de origen agropecuario” (Ley 811 de 2003, art. 2) y buscó el acuerdo entre *empresarios, gremios y organizaciones más representativas* (art. 1) involucradas en la producción y comercialización de productos agrícolas. Tenía como objetivo mejorar la productividad y la competitividad, desarrollar el mercado de bienes y vincular a los *pequeños*

²⁷ Existieron problemas en el traspaso de la información, de los archivos magnéticos y análogos, del Incora al Incoder (Rubio, 2004).

productores y empresarios a la cadena (art. 1). Esta ley introduce el concepto de cadena de producción (art. 1)²⁸ estableciendo que, para cumplir con las necesidades del mercado mundial y mejorar la productividad, las entidades estatales coadyuvarán en los procesos de conformación de dichas cadenas.²⁹ Esta norma no plantea políticas de inclusión de campesinos y actores vulnerables a las consecuencias que las políticas de mercado traen; adicionalmente, no promueve la redistribución de activos rurales. El Estado, al delegar dichas funciones al SAT, actúa como un mero intermediario en la política agraria y no como un agente activo de regulación del mercado.³⁰

La Ley 1094 de 2006 crea el Sistema de Crédito Agropecuario, por medio del cual se impide a los fondos ganaderos hacer operaciones de re-descuento ante Finagro en razón a que dichos fondos ya que no cuentan con la solidez patrimonial necesaria (solo con el registro de valorizaciones), son incapaces técnica y logísticamente de actuar como bancos de primer nivel (no pueden generar un valor agregado para el dinero que administran), pueden desviar los recursos re-descontados (pueden transferir dinero sin mayores controles por medio de créditos asociativos), hay informalidad (poco rigor en la aplicación de las normas que buscan evitar el lavado de activos), sobre estos recae la doble calidad de administradores y socios y tienen riesgo crediticio objetivo (la banca les otorga pocos créditos financieros para el desarrollo de sus actividades) (Proyecto de Ley 282 de 2006). Si bien el Estado propone una solución a los problemas que estaban presentándose por la intervención de los fondos ganaderos, reafirma la integración del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, integrado por los bancos

²⁸ “Conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de un producto agropecuario hasta su comercialización final. Está conformada por todos los agentes que participan en la producción, transformación, comercialización y distribución de un producto agropecuario”

²⁹ Las cadenas que existen actualmente pueden consultarse en la página web de la Gobernación del Huila (s.f.).

³⁰ Dentro de las funciones de las SAT se encuentran: 1. facilitar la enajenación de los productos así como su preparación y comercialización con destino al consumidor final; 2. facilitar el incremento de los niveles de ganancia de los productores primarios de alimentos; 3. facilitar la organización de los productores alrededor de propósitos económicos comunes; 4. facilitar la integración de los procesos de producción, postcosecha y comercialización y la participación en ellos de los productores directos; 5. contribuir al abastecimiento de los mercados de alimentos con productos agropecuarios; 6. contribuir a la estabilización de los precios para productores y consumidores; 7. facilitar el desarrollo y la implementación de regímenes de inversión, crédito y asistencia técnica para sus socios (Ley 811 de 2003, art. 2).

y entidades financieras que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias. No se aborda el tema de los pequeños productores o campesinos o de la redistribución de activos rurales.

La Ley 1133 de 2007, de iniciativa gubernamental e impulsada por empresarios y grupos económicos que desarrollan actividades de explotación agropecuaria, creó el programa Agro Ingreso Seguro, destinado a (i) la *empresarización del campo*, (ii) proteger los ingresos de los productores que resultaren afectados por las distorsiones derivadas de los mercados externos y (iii) mejorar la competitividad de todo el sector, con ocasión de la internacionalización de la economía. Propone el fomento de proyectos productivos en el sector rural, incentivando el acceso a créditos flexibles y subsidios para tecnificar la producción de las iniciativas agrícolas. Aparentemente, la ley intenta dar apoyo a aquellos departamentos con bajos índices de productividad y competitividad, repartiendo los recursos de acuerdo con los resultados que surjan de un estudio sobre el “desempeño global del sector en materia de: incremento en la competitividad, crecimiento, formalización, generación de empleo y reducción de la desigualdad en el campo” (Ley 1133 de 2007).

Si bien el diseño de esta ley involucra a los pequeños y grandes agricultores, y tiene como objetivo frenar la desigualdad en el campo, su implementación se desvió para favorecer los intereses de empresarios y grupos económicos, pues la ley no definió los parámetros objetivos utilizados para la selección de los actores beneficiados.³¹ Así las cosas, grandes empresarios terminaron accediendo a los subsidios del Estado, de la mano de una justificación respaldada por el Ministerio de Agricultura, sobre la imposibilidad para los campesinos tradicionales de capitalizar el campo y acceder a las herramientas tecnológicas para poner a producir el sector rural de forma competitiva y en concordancia con los estándares económicos internacionales.³²

³¹ Ley 1133 de 2007, art. 3. Parágrafo: “Se entregan de manera selectiva y temporal, dentro del ejercicio de una política pública, siendo potestad del Gobierno Nacional, seleccionar de una manera objetiva, el sector que se beneficiará con el apoyo económico directo o incentivo y el valor de los mismos, así como determinar dentro de estos, los requisitos y condiciones que debe cumplir quien aspire a convertirse en beneficiario.”

³² Caso notable fue el de la familia Dávila, en la que resultaron condenados por la división de un predio de 1.293 hectáreas, con el fin de acceder a más subsidios del programa (Noticias Uno, 2011).

En 2008, el Ministerio de Agricultura, en cabeza de Andrés Felipe Arias, expidió el Decreto 4430 de 2008 que concedía un nuevo periodo de gracia de un año a los agricultores en mora, pero poniendo como condición que en los casos ya iniciados o por iniciar, “el deudor deberá acreditar [...] el pago de gastos judiciales y honorarios del abogado”. Posteriormente, en 2009, el Congreso expidió la Ley 1328, por medio de la cual realizó una reforma al sistema financiero, demostrando su compromiso con el gobierno de EE.UU. y el TLC. De acuerdo con la exposición de motivos, la cartera heredada por el Incoder ascendía para el año 2008 a 99.000 millones de pesos, de los cuales un alto porcentaje de las obligaciones se encontraba en mora por más de 360 días; además, el costo de la recuperación era sumamente costoso pues se requería cobro judicial ante la necesidad de localizar el sujeto pasivo de la obligación, que en su mayoría eran beneficiarios de las medidas de las leyes 135 de 1961 y 160 de 1994 y que han abandonado su predio (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f.).

Mediante estas leyes se instó a las entidades financieras que adquirieron la cartera a suspender los cobros judiciales por un periodo de un año, a partir de su entrada en vigencia. Esto surgió nueve años después de la expedición del PRAN y de la compra de la cartera crediticia agropecuaria que ya reportaba miles de cobros judiciales. Se pone en evidencia la baja intervención del Estado que, a pesar de las medidas tomadas y el otorgamiento de plazos para cancelar las deudas, deja el destino de los deudores en manos de la justicia ordinaria y de las condiciones del mercado.

La norma no considero la situación especial de los campesinos, los pequeños productores, y mucho menos la de aquellos que son víctimas del conflicto armado. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-358 de 2008, otorgó una solución a las posibles consecuencias que estas medidas podrían generar a la población vulnerable y amparó a un campesino de San Vicente del Caguán, víctima de desplazamiento forzado, ordenando al Banco Agrario reprogramar el crédito adquirido. Indica la Corte que la acción del Banco Agrario debe responder a unas condiciones *que le sean asequibles* al ciudadano y *pueda honrar dentro de su penosa situación*. Esta sentencia abrió la puerta para exigir a los bancos y entidades acreedoras de deudas por concepto de créditos agropecuarios tener en cuenta la condición de vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento,

hecho que hasta el momento no ocurría (el Estado seguía empeñado en crear mecanismos para lograr la eficiencia de los cobros).

A partir de este recuento y análisis de las leyes que conforman la legislación agraria, se pone de presente que ninguno de los instrumentos que hacen o hicieron parte de la política pública para el desarrollo del sector agropecuario y rural transforma las estructuras de poder que han permitido, y, en algunos casos, promovido, la concentración de los activos rurales. Además, estas normas, supuestamente orientadas a capitalizar el campo y a ayudar a los pequeños y medianos productores a competir en condiciones dignas y rentables, no fueron pensadas teniendo en cuenta las condiciones sociales, culturales, económicas y de coyuntura (existencia de un conflicto armado que no fue reconocido por el Estado sino hasta el año 2011) de los campesinos que no encajaban en el modelo agroindustrial propuesto por las leyes analizadas (ver análisis con variables en anexos 1, 2, y 3).

IV. Del asistencialismo estatal para los desplazados y otros demonios

En este aparte analizaremos las normas que buscaron reaccionar frente al fenómeno del desplazamiento. Entre 1991 y 2010 se produjeron normas por causa de una presión internacional fuerte al Estado colombiano para que actuara a favor de los cientos de miles de desplazados por la violencia armada y, sobre todo, del desplazamiento en la frontera; con estas se hizo el reconocimiento de una situación especial de las personas víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado. Sin embargo, estas disposiciones se limitaron a proferir medidas asistencialistas, insuficientes para solucionar la crisis humanitaria que viven las víctimas y, de manera específica, los campesinos que fueron despojados de sus tierras por paramilitares y otros actores como guerrilleros, funcionarios públicos, ricos rurales y armados políticos.

Antes de la Ley 1448 existían dos normas a las que la población víctima del conflicto podía acogerse para acceder a la tierra a través de programas de asistencia o reparación; la Ley 387 de 1997 y la Ley 975 de 2005. La ley 387 de 1997 fue la primera norma que reconoció el problema del desplazamiento forzado y creó mecanismos para la protección individual y colectiva de los predios despojados en el marco del conflicto. Adicio-

nalmente, ordenó la creación de planes para la atención y retorno de la población desplazada.

Como se mencionó, la Ley 387 de 1997 tenía como principal propósito adoptar medidas legales para combatir el fenómeno del desplazamiento. Estos cuerpos normativos son producto de la presión por parte de la comunidad internacional ante la pasividad del Estado frente a los fenómenos de desplazamiento y despojo derivados del conflicto armado; tanto ONG como donantes internacionales demandaron que el gobierno colombiano se ocupara de estos temas.

Para cumplir con este objetivo, la Ley 387 de 1997 ordenó la creación del Sistema Nacional de Atención Integrada a la Población Desplazada por la violencia (SNAIP). En su artículo 19, ordenó al entonces Incora (hoy Incoder), la creación de un registro de los predios rurales que fueron abandonados con ocasión del desplazamiento y el conflicto armado, con el fin no solo de llevar un inventario de estos bienes, sino de impedir cualquier actuación tendiente a la enajenación o transferencia de títulos “contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos” (Ley 387 de 1997, art. 19).

Esta norma se encamina a proteger de manera inmediata a los desplazados en razón de la violencia armada. Sin embargo, las medidas que se toman y la forma en que se las hace no fortalece institucionalmente al Estado, por el contrario, dispersa las obligaciones de este en entidades territoriales y descentralizadas, haciendo aún más gravosa la situación de las víctimas, en la ley protegidas; por otra parte, no se introducen reformas que permitan resolver el problema de desplazamiento y solo se consagran medidas de emergencia³³ para un fenómeno que se convirtió en un problema estructural.

La Ley 975 de 2005 fue expedida con ocasión de las negociaciones con los grupos paramilitares y el gobierno de Álvaro Uribe. Esta ley diseñó estrategias para la judicialización de los combatientes y, al menos enunciativamente, garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. En materia de tierras, la denominada Ley de Justicia y Paz le

³³ Tal es el caso de la Atención Humanitaria de Emergencia mediante la cual se desarrolló un programa encaminado a garantizar las necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias, de las personas víctimas del desplazamiento forzado (alimentación, alojamiento temporal, aseo personal, orientación jurídica, entre otras).

otorgó al Fondo de Reparaciones, administrado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la administración de los bienes entregados por los victimarios en los procesos penales. Estos bienes iban a ser adjudicados en los incidentes de reparación que las víctimas adelantarán. La ley no hace mención a los campesinos como sujetos especiales y afectados por el conflicto armado.

Esta ley introdujo el tema de la justicia restaurativa como consecuencia de la presión de la comunidad internacional. Sin embargo, no aporta elementos que permitan la distribución de los activos rurales y tampoco instrumentos que hagan posible la igualdad material para las víctimas y, de esta manera, facilitarles el acceso a los derechos de propiedad o la reparación integral del daño. En este sentido, dicha norma ni siquiera puede considerarse como un paliativo para las víctimas y menos como la búsqueda de un desarrollo deseado del que aquí se ha hablado.

Desde 1992, la Corte Constitucional ha sido muy activa en materia de tierras. En varias sentencias se declararon inconstitucionales disposiciones normativas que afectaban la propiedad agraria, expedidas por el Congreso, tal y como ocurrió con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el Estatuto de Desarrollo Rural (C-175 de 2009), la Ley 1152 de 2007 y, más recientemente, los artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la Ley 1450 de 2011, tendientes a contrariar normas de la Ley 160 en materia de adjudicación de baldíos y UAF (C-644 de 2012). Sin embargo, la Sentencia T-025 de 2004 va más allá de declarar inexecutable o inconstitucional una política pública, pues, en un esfuerzo por lograr la protección de las personas en situación de desplazamiento, y gracias también a las presiones de la comunidad internacional, instó al gobierno de la época a tomar acciones para proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos desplazados a causa del conflicto armado y del accionar de los paramilitares.

La Sentencia T-025 de 2004 es uno de los fallos más importantes en materia de asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado. Declara que las personas víctimas de desplazamiento forzado están en un estado de cosas inconstitucional permanente. Lo anterior significa que el Estado debe adoptar medidas excepcionales y urgentes para combatir eficientemente este fenómeno. A través de sus Autos de seguimiento, ha ordenado al gobierno y al Congreso adelantar medidas que antes no se habían realizado. En materia de tierras, por ejemplo, existen múltiples Autos

que de alguna manera son la causa, junto con la sentencia, de lo que hoy se conoce como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

Esta jurisprudencia ordena, entre otros aspectos, la implementación de una política de tierras para la población víctima del desplazamiento, acorde con los lineamientos trazados por la Corte que, entre otras cosas, implica la elaboración de procesos ágiles y expeditos para la restitución de los derechos de propiedad agraria perdidos con causa en el conflicto armado. Para ello, el gobierno debería identificar cuáles han de ser las reformas institucionales y normativas necesarias para esa restitución y, nuevamente, diseñar un plan para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras de las víctimas del despojo y abandono de tierras. Vale resaltar que esta sentencia sí incluyó a quienes no cuentan con un vínculo formal con la tierra; por ejemplo, los poseedores.

Este esfuerzo desigual del Estado a través de las normas jurídicas aquí descritas, busca medidas paliativas para la crisis social que se vivió en la década pasada. Una lectura rápida de las políticas públicas desarrolladas en este periodo puede llevar a que la reacción del Estado fuera de asistencialismo; sin embargo, el Estado no es monolítico y en las normas jurídicas promulgadas en este periodo hubo más que asistencialismo. La Sentencia T-025 se puede entender como una política pública clara de reparación a las víctimas del desplazamiento por parte del Estado, con base en este pronunciamiento y en la Ley 387 es que se impulsa por parte de este la protección a los predios rurales abandonados o despojados, mediante el RUPTA, sacando del mercado dichos predios; en otras palabras, las normativas para mitigar el daño del desplazamiento forzado por razón del conflicto armado, aquí analizadas y desarrolladas en este periodo, dan una muestra de la complejidad de la respuesta estatal ante un fenómeno tan grave por sus dimensiones y sus implicaciones como lo ha sido en Colombia el desplazamiento forzado.

V. Conclusiones

La Constitución de 1991, una de las más garantistas del continente, no consideró que los campesinos fueran sujetos de especial protección, como sí lo hizo con otros grupos vulnerables.

A pesar de haber realizado cambios estructurales en muchos sistemas normativos, la constitución de 1991 no realizó cambio alguno en el sistema normativo de propiedad, ni en su gobierno.

La constitución incluyó cláusulas que prácticamente imposibilitaban la expropiación, y no reformó aspectos cruciales relativos a la regulación de los derechos de propiedad que daban gran poder a los ricos y a las élites locales.

Las instituciones jurídicas contenidas en el Código Civil dictan unas reglas de juego claras que permiten las transacciones de bienes de manera equilibrada y justa, además que se garantice el respeto a los derechos de los ciudadanos. Todas estas intenciones se desfiguran por las lógicas que dominan el conflicto armado y la lucha por los activos rurales del país. Así las cosas, no es posible hablar de igualdad ante la ley cuando es un hecho notorio que un alto porcentaje de la tierra despojada y concentrada, que favorece los interés de solo algunos actores, se legalizó utilizando disposiciones y procedimientos regulados en el Código Civil.

Desde la década de los noventa, el Estado colombiano, a través de las políticas públicas sobre acceso a la propiedad rural, ha perpetuado:

- i) políticas que no atacan el problema estructural de la necesidad de redistribución de activos rurales y la inequidad en el campo,
- ii) la presencia de un Estado débil a la hora de regular las políticas encaminadas a la capitalización del campo y a la distribución de los activos rurales, al actuar como un árbitro y dejando en manos del mercado, de los gremios y de las organizaciones agroindustriales el futuro del sector agropecuario, además de que estos actores estaban en las mejores condiciones para hacerse propietarios de grandes extensiones de tierra,
- iii) la existencia de una población campesina marginada, que no es sujeto de políticas públicas y que no tiene una participación efectiva en la construcción de las políticas del sector rural,
- iv) una determinante omisión de la figura del campesino como un sujeto con un vínculo particular con la tierra, más allá de la de la producción y la participación en el mercado. Solo es posible entender dicho vínculo estableciendo los procesos históricos que dieron origen al campesinado colombiano y no olvidando que “los ritmos desiguales (según los individuos y los grupos) de la transformación de las actitudes económicas

son ante todo el reflejo de las desigualdades económicas y sociales” (Bourdieu citado en Silveti, 2011, p. 24),

- v) un estancamiento de las estructuras coloniales y republicanas de poder que llevaron a que los índices de concentración de la propiedad rural llegaran a los niveles que se observan hoy y que permitieron la acumulación de grandes extensiones de tierra en manos de pocos; estas estructuras no cambiaron, incluso ante la necesidad de reorganizar el Estado y ponerlo en funcionamiento acorde con las nuevas necesidades mundiales.

Anexo 1. Mapa normativo de la institucionalidad de la regulación de la propiedad agraria 1990-2010

Este cuadro presenta un resumen de las normas jurídicas más importantes en materia de regulación de la propiedad agraria, expedidas en el lapso 1990-2010. En él se encuentran las leyes más importantes, así como los decretos reglamentarios y las sentencias de la Corte que cambiaron las reglas de juego en esta materia. El objeto de este cuadro es mostrar de manera muy esquemática y resumida el panorama de instituciones normativas con que se contaba al término del segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez.

<i>Tipo de norma</i>	<i>Norma jurídica</i>	<i>Diseño institucional</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Cabildeo</i>	<i>Sujetos a quienes se dirige</i>
Agro	Ley 16 de 1990	Creación del sistema de crédito agropecuario - Finagro	Gobierno nacional	Fedegan (Federación Nacional de Ganaderos) y asociaciones regionales de ganaderos (principalmente de Córdoba y los Llanos).	Se crea Finagro como un establecimiento de crédito de redescuento, de economía mixta, adscrito al Ministerio de Agricultura, que sustituye al antiguo fondo agropecuario; en este sentido, está dirigido a los bancos que otorgan crédito al sector.
Propiedad privada	Ley 44 de 1990	Se crea el Impuesto Predial Unificado (Impuesto predial, impuesto de parques y arborización, de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral).	Gobierno nacional	Entidades territoriales (Departamentos, municipios y distritos especiales)	Municipios y contribuyentes
Propiedad privada	Ley 99 de 1993	Creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Sobretasa ambiental	Gobierno nacional	Gobierno nacional (para cumplir con los parámetros medioambientales establecidos en el derecho internacional). Además hay un apoyo importante dado por las organizaciones que velan por el cuidado y conservación del medio ambiente.	Municipios y contribuyentes
Agro	Ley 160 de 1994	Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.	Gobierno	Asociaciones campesinas, representadas principalmente en la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos).	Campesinos, ocupantes de baldíos, desterrados
Agro	Ley 363 de 1997	Se cambia el control a los fondos ganaderos mediante la reforma la Ley 132 de 1994. El control se pasa de la Superintendencia Bancaria a la Superintendencia de Sociedades.	Gobierno	Fedegan (Federación Nacional de Ganaderos).	A los ganaderos que tienen acciones en los fondos ganaderos
Desplazamiento	Ley 387 de 1997	Busca establecer medidas de protección a las personas y sus bienes que han sido desplazadas por grupos al margen de la ley. Estableció en su artículo 19 al Incora como la entidad competente para llevar un registro de las tierras abandonadas por causa de la violencia además de informar a las autoridades competentes para que se evitara su enajenación.	Corte Constitucional	Víctimas del desplazamiento forzado	Víctimas del desplazamiento forzado

		<i>Criterios Desarrollo deseable</i>			
<i>Modelo de desarrollo</i>	<i>Efectos jurídicos</i>	<i>Busca la re-distribución de activos rurales: Sí (1), No (-1); N/A (0)</i>	<i>Fuerte presencia del Estado (1) o Estado árbitro (-1); N/A (0)árbitro (-1); N/A (0)</i>	<i>Tiene en cuenta minorías políticas/enfoque diferenciado: Sí (1); No (-1); N/A (0)</i>	<i>Cambio en la estructura de poder: Sí (1); No (-1); N/A (0)</i>
De acuerdo con el artículo 26 de la Ley, determina que el crédito agropecuario es aquel que se destina a la producción y comercialización de productos agropecuarios. El modelo de desarrollo implícito es un modelo de mercado.	Otorga la posibilidad para que personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades originarias o complementarias con el sector agrícola, puedan acceder a créditos de fomento agrícolas liderados por Finagro y otras entidades autorizadas	1	-1	-1	-1
Asistencial	A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se le aplican tarifas mínimas establecidas por los concejos municipales.	0	1	1	-1
Desarrollo	Destinación de un porcentaje (entre el 15 y el 25,9) del impuesto predial o una sobretasa (entre 1,5 y 2,5 por mil) a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Entrega de estos recursos a las CAR.	0	-1	0	-1
Es un modelo en el que se compran tierras y se le asignan a campesinos que cumplan determinadas características, pero no existe un modelo de desarrollo rural	Esta ley deroga casi todas las leyes anteriores sobre desarrollo rural pero preserva la definición de baldío y la prescripción adquisitiva sobre este tipo de predios contenidos en la Ley 4 de 1973	-1	-1	1	-1
desarrollo financiero	los fondos ganaderos estarán sujetos a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria	0	1	-1	-1
Asistencial	Se dan paliativos a el problema del desplazamiento forzado	-1	1	1	-1

<i>Tipo de norma</i>	<i>Norma jurídica</i>	<i>Diseño institucional</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Cabildeo</i>	<i>Sujetos a quienes se dirige</i>
Agro	Decreto 967 de 2000	Se permitió la compra de cartera crediticia agropecuaria a cargo de pequeños y medianos productores (...) y a favor de los intermediarios financieros, vigilados por la Superintendencia Bancaria	----	----	Intermediarios financieros
Desplazamiento	El Decreto 2007 e 2001	Se crea la ruta colectiva	Gobierno nacional	--	Desplazamientos masivos
Propiedad privada	Ley 791 de 2002	Se reduce la prescripción en materia civil (Thomas Arias, s.f.), cambia de forma estructural un modo de adquirir el dominio.	Parlamentario	Gobierno nacional	Poseedores de buena fe
Agro	Ley 811 de 2003	Adicionó un nuevo capítulo a la Ley 101 de 1993 creando las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, y las Sociedades Agrarias de Transformación	----	----	Productores
Desplazamiento	Sentencia T-025 de 2004	Desplazamiento forzado como un estado de cosas inconstitucional	Demandas de tutela	Víctimas de desplazamiento, ONG, universidades.	Ordena el diseño y puesta en marcha de políticas públicas tendientes a garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento.
Desplazamiento	Decreto 250 de 2005	Establece el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada	Gobierno Nacional, para dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004	Corte Constitucional	Víctimas del desplazamiento
Desplazamiento	Ley 975 de 2005	Ley de Justicia y Paz se constituye como una ley de justicia transicional, encaminada a la reincorporación de miembros de grupos al margen de la ley.	Gobierno nacional	Coalición de gobierno	Paramilitares y en el capítulo de restitución víctimas
tlc	Ley 1143 de 2007	TLC con EEUU.	Gobierno nacional	Empresarios	Sector agrícola, entre otros.

Modelo de desarrollo	Efectos jurídicos	Criterios Desarrollo deseable			
		Busca la re-distribución de activos rurales: Sí (1), No (-1); N/A (0)	Fuerte presencia del Estado (1) o Estado árbitro (-1); N/A (0) árbitro (-1); N/A (0)	Tiene en cuenta minorías políticas/enfoque diferenciado: Sí (1); No (-1); N/A (0)	Cambio en la estructura de poder: Sí (1); No (-1); N/A (0)
-----	Compra de cartera crediticia generando pérdidas patrimoniales para sujetos en condiciones de vulnerabilidad.	-1	-1	-1	-1
No hay modelo de desarrollo, son medidas provisionales para proteger los derechos que tienen los desplazados sobre los predios rurales	El Incora realiza una serie de medidas provisionales o definitivas para proteger los derechos precarios que tienen los desplazados sobre la tierra	0	1	1	-1
Es un modelo liberal de desarrollo en donde el Estado es un árbitro entre los negocios de los particulares.	La prescripción adquisitiva (usucapión) ordinaria queda en 3 años para bienes muebles y pasa de 10 a 5 años para los bienes raíces. La prescripción adquisitiva extraordinaria se reduce de 20 a 10 años.	0	0	0	0
Empresarización. Modelo de mercado.	Deja por fuera pequeños productores y campesinos. Empresarización del campo. No distribuye activos rurales.	-1	-1	-1	-1
Asistencial	Diseño de política de protección.	0	1	1	-1
Asistencial	Construye el marco jurídico, social, institucional, administrativo de protección a la población desplazada para lograr la protección de sus derechos y garantizarles su mínimo vital.	0	1	1	-1
-----	Diseño institucional de justicia restaurativa para las víctimas de los paramilitares.	-1	-1	-1	-1
Libre mercado	Eliminación de barreras arancelarias.	-1	-1	-1	-1

<i>Tipo de norma</i>	<i>Norma jurídica</i>	<i>Diseño institucional</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Cabildeo</i>	<i>Sujetos a quienes se dirige</i>
Agro	Ley 1094 de 2006.	Se crean el Sistema de Crédito Agropecuario y Finagro.	Gobierno nacional	Sectores del sistema financiero	Limita las operaciones financieras de los fondos ganaderos.
Agro	Ley 1133 de 2007	Crea el programa Agro, Ingreso Seguro - AIS.	Ministerio de Agricultura	Empresarios y grupos económicos que desarrollan actividades de explotación agropecuaria.	En principio estaba destinada a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía.
Agro	Ley 1152 de 2007	Estatuto de desarrollo rural (inexequible Sentencia C-030 de 23 de enero de 2008, y C-075 de marzo de 2009)	Ministerio de Agricultura	Gobierno nacional	Productores rurales
Propiedad privada	Ley 1182 de 2008	Saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble	Germán Vargas	Gobierno nacional	Poseedores de bienes inmuebles cuya extensión en el sector urbano no sea superior a media hectárea y en el sector rural no sea superior a diez (10) hectáreas, siempre y cuando su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato y no esté destinado a cultivos ilícitos o haya sido adquirido como resultado de dichas actividades.
Agro	Decreto 3759 de 2009	El Incoder asume funciones en virtud de la inexequibilidad de la ley 1152	Corte Constitucional	Gobierno Nacional (para hacer frente a las consecuencias jurídicas derivadas de la sentencia de la Corte Constitucional).	Incoder cambia nuevamente
Propiedad privada	Decreto 4720 de 2009	Limita la acción de los notarios en el otorgamiento de escrituras públicas sobre traslado de dominio de bienes inmuebles en zonas de desplazamiento	Gobierno nacional	Organizaciones de víctimas y ONG con presencia en sitios con alta incidencia del conflicto armado.	Víctimas del despojo de bienes rurales

** La Corte, mediante autos, hace un seguimiento al cumplimiento de dicha sentencia, en el tema de la regulación y restitución de tierras sobresalen los autos 176 y 177 de 2005, 004 y 005 de 2009.

Fuente: elaboración propia.

<i>Modelo de desarrollo</i>	<i>Efectos jurídicos</i>	<i>Criterios Desarrollo deseable</i>			
		<i>Busca la re-distribución de activos rurales: Sí (1), No (-1); N/A (0)</i>	<i>Fuerte presencia del Estado (1) o Estado árbitro (-1); N/A (0) árbitro (-1); N/A (0)</i>	<i>Tiene en cuenta minorías políticas/enfoque diferenciado: Sí (1); No (-1); N/A (0)</i>	<i>Cambio en la estructura de poder: Sí (1); No (-1); N/A (0)</i>
Libre mercado	Los fondos ganaderos ya no pueden hacer operaciones de redescuento ante Finagro	0	-1	0	-1
Desarrollo agroindustrial que beneficia a floricultores y a agroindustriales.	Incentivos para división de grandes haciendas para lograr varios incentivos.	-1	-1	-1	-1
Desarrollo agroindustrial	Declarada inconstitucional por la Corte Constitucional por que fallaron en la consulta a las comunidades indígenas y afrocolombianas, violando los artículos 1, 2, 3, 7, 9, 13, 93 y 330 y algunos convenios internacionales	1	1	-1	-1
	derogada por la Ley 1561 de 2012	0	0	0	-1
Estado Árbitro	Es un nuevo cambio institucional en menos de 10 años	1	-1	1	-1
Asistencial	Limitación a notarios en sus potestades	0	1	1	-1

Anexo 2. Fuentes de justicia

<i>Modelo de justicia</i>	<i>Concepto</i>	<i>Autor</i>
Justicia transicional	Retribución y reparación utilizadas para estabilizar sociedades que han pasado por guerras civiles o transiciones políticas.	
	Puede ir de la mano con la justicia transicional.	Elster, J. (2012). Tierra, justicia y paz. En <i>Justicia distributiva</i> . Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher y Peace Research Institute (PRIO).
Justicia distributiva	Propone comprender esta idea teniendo en cuenta la eficiencia	
	Puede también utilizarse este modelo por razones de equidad	
	Un individuo que ha sufrido un daño debido a un acto o una omisión de un tercero tiene el derecho a ser reparado o compensado por las pérdidas sufridas como consecuencia de ese daño. De ser posible, la reparación debe dar a la víctima un "equivalente completo y perfecto" del bien perdido; devolver a la víctima de un daño al lugar en el que estaba antes de sufrir tal daño y no simplemente mejorar su situación.	Kalmanovitz, P. (2010). Justicia correctiva vs. justicia social en casos de conflicto armado. <i>Revista Estudios Sociológicos</i> , 12, (2), pp. 59-85.
Justicia correctiva	Causar un daño genera una obligación de reparar; si el directo responsable no responde, entra el Estado a tomar ese lugar por la obligación que tiene de proteger a los ciudadanos.	
	Reparar actos dolosos previos: necesidad de una investigación histórica.	
	Transferencia de bienes a la víctima (no medidas de satisfacción)	
Justicia social	Conjunto de principios que permiten identificar algunas distribuciones de bienes y oportunidades en la sociedad como preferibles o superiores a otras. Toma a Rawls y una interpretación amplia de sus principios.	

<i>Modelo de justicia</i>	<i>Concepto</i>	<i>Autor</i>
Principio 1: Todo ciudadano debe tener acceso a ciertos bienes básicos, que como tal son necesarios para la substancia y acción individual, y que dada su fundamental importancia deben ser garantizados por el Estado	Principio 1 Rawls "bienes sociales primarios": ciertos derechos y libertades políticas y civiles, junto con las garantías del Estado de derecho, niveles suficientes de ingreso y seguridad en la tenencia de propiedad privada (Rawls, 1999: xiv-xvi, 53-56, 242; 2001: 168-177)	Kalmanovitz, P. (2010). Justicia correctiva vs. justicia social en casos de conflicto armado. <i>Revista Estudios Sociolúridicos</i> , 12, (2), pp. 59-85.
Principio 2: Estado debe promover el acceso en igualdad a bienes sociales primarios, así como también a la riqueza y a posiciones de poder en la sociedad. Este principio sirve para reforzar la vocación igualitaria de la J.S.	Principio 2 Rawls "igualdad de oportunidades": exige que "en todos los sectores de la sociedad exista aproximadamente el mismo prospecto de cultura y logro para quienes están simi-larmente motivados y dotados" (1999, p. 63).	
Justicia social	Es institucional	Sus razones son generales y no relativas al daño causado por agentes particulares a ciudadanos particulares. Se busca la consolidación de instituciones sociales justas.
No se orienta hacia el pasado sino hacia el futuro		
Maximizar el acceso general a bienes básicos, sin discriminar con base en pérdidas o daños previos (Rawls, 1999, pp. 88-89)		

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Modelos de desarrollo

Modelo de justicia	Concepto	Autor
Desarrollo rural integrado	<p>“Surgió paralelamente a la teoría del “pequeño agricultor ante todo”, cuyo punto de partida es el reconocimiento de la función clave de la agricultura para el crecimiento económico general, mediante la aportación de mano de obra, capital, alimentos, divisas y un mercado de bienes de consumo para los sectores industriales incipientes [22]. Esta estrategia tenía como elemento central las relaciones con el crecimiento rural, que consideraba al pequeño agricultor como un importante factor para impulsar las actividades no agrícolas de gran densidad de mano de obra.”</p> <p>“Organizar los elementos de un buen sistema de apoyo a agricultores de una región (con enfoque en los pequeños) de una forma coherente, para así evitar el problema de la falta de consistencia entre elementos proveídos por diferentes agencias que aparece con demasiada frecuencia.”</p>	<p>Baumann, P., Bruno, M., Cleary, D., Dubois, O. y Flores, X. (2004). <i>Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO. Algunas enseñanzas prácticas</i>. FAO. Recuperado de http://www.fao.org/docrep/007/j3137s/j3137s0a.htm#TopOfPage</p> <p>Berry, A. (2010, 7 de octubre). Las luchas por la tierra. Una visión histórica y una interpretación de las implicaciones. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, presentación para el <i>Seminario la cuestión de la tierra</i>, llevado a cabo en Bogotá.</p>
Mercado de tierras	<p>Transformación del dominio de la tierra en mercancía: una propiedad privada que puede comprarse y venderse libremente.</p>	<p>Bauer, C. J. (2003). <i>Activos líquidos: derechos de aguas, mercados de aguas y consecuencias para los mercados de tierras rurales</i>. Santiago de Chile: CEPAL.</p>
Desarrollo agro-industrial	<p>Subserie de actividades de manufacturación mediante las cuales se elaboran materias primas y productos intermedios derivados del sector agrícola. La agroindustria significa así la transformación de productos procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca.</p> <p>Pueden ser alimentarias o no alimentarias</p>	<p>Baumann, P., Bruno, M., Cleary, D., Dubois, O. y Flores, X. (2004). <i>Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO. Algunas enseñanzas prácticas</i>. FAO. Recuperado de http://www.fao.org/docrep/007/j3137s/j3137s0a.htm#TopOfPage</p>
Neoliberal	<p>Se busca el desmonte de los regímenes de protección sobre las exportaciones, la reducción de aranceles para la importación de productos agropecuarios, y el incentivo a la participación del sector privado. Al mismo tiempo, se plantea una serie de reformas para modificar la estructura del Estado.</p>	<p>Pérez, E. y Farah, M. A. (s.f.). <i>Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en Colombia. Red de Revisitas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal</i>. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11704902</p>
Asistencialismo	<p>“Acción o conjunto de acciones que llevan a cabo las instituciones estatales con la finalidad de prestar socorro, favor o ayuda a individuos o grupos de individuos en condiciones de desprotección o de vulnerabilidad, de manera temporal o permanente.”</p>	<p>Fuentes Destarac, M. (2008, 10 de noviembre). Asistencialismo o inversión social. <i>El Periódico de Guatemala</i>. Guatemala: Aldea Global. Recuperado de http://www.elperiodico.com.gt/es/20081110/opinion/78907</p>

Fuente: elaboración propia.

Referencias

Bibliográficas

- Balcázar, A. et al. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: Cepal y Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/8393/LCL1602P.pdf>.
- Bergsmo, M., Rodríguez Garavito, C., Kalmanovitz, P. y Saffon, M. P. (eds.) (2012). *Justicia distributiva en sociedades en transición*. Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher.
- Comisión de Memoria Histórica (2010). *La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960-2010*. Bogotá: Ediciones Semana, Editorial Taurus.
- Fajardo, D. (2010, 9 de octubre). Política de tierras: sorpresa, desconcierto y temor. *UN Periódico Impreso*, 138. Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/politica-de-tierras-sorpresa-desconcierto-y-temor.html>.
- Fajardo, D. (2012, 11 de octubre). ¿Qué reforma agraria para qué país? Ponencia presentada en el *XVI Congreso de Historia*. Recuperado de <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article9402>.
- Fiorivanti, M. (2001). *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Trotta.
- Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and Chaos in Property Rights Systems: The Third World Tragedy of Contested Access. *Yale Law Journal*, 115. Recuperado de <http://www.yalelawjournal.org/pdf/115-5/Fitzpatrick.pdf>.
- Garay, J. et al. (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 10. Bogotá.
- Gutiérrez, F. (2010). Land and Property Rights in Colombia – Change and Continuity. *Journal of Human Rights*, 28(2), 230-261.
- Guzmán Brito, A. (2000). *Historia de la codificación civil en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Ibáñez, A. y Muñoz, C. (2011, agosto). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de política*, (9).
- IEPRI, CNRR (2009). *El despojo de tierras y territorios. Una aproximación conceptual*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- IGAC (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Informe: La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe.* (s.f.). Recuperado de <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11004.pdf>.
- Jaramillo, C. F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogotá: Banco de la República.
- Krantz, L. (1977). El campesino como concepto analítico. *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, (6), 87-98.
- Le Grand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Lipton, M. (2009). *Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*. Gran Bretaña: Routledge.
- Marx, K. (s.f). *Discurso sobre el libre cambio*. Recuperado de <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1847/miseria/009.htm>.
- Mill, J. Stuart (1980). *El utilitarismo*. Buenos Aires: Aguilar.
- Noguera-Fernández, A, Criado De Diego, M. (2011). La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio el nuevo constitucionalismo en América latina. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1),15-49.
- Prieto Ríos, E. A. (2011). BIT y la Constitución colombiana de 1991: internacionalización de la economía dentro de un Estado Social de Derecho. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 109-143.
- PNUD (s.f). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Recuperado de <http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php/el-informe/informe-completo>
- RAE. (2001). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://www.rae.es/rae.html>.
- Rengifo, M. (2003). *Los derechos de propiedad en Colombia: una interpretación comprensiva*. Bogotá: Uniandes.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Rubio, D. (2004, agosto). Tierras, violencia, desplazamiento y protección de bienes: una relación dinámica y permanente. *El otro derecho*, 31-32.
- Silvetti, F. (2011). Una revisión conceptual sobre la relación entre campesinos y servicios ecosistémicos. *Cuadernos de desarrollo rural*, 8(66), 19-45.
- Superintendencia de Notariado y Registro (2013). *Informe sobre despojo*. Bogotá. Superintendencia de Notariado y Registro (s.f.). *Presentación sobre Restitución*. Recuperado de http://www.usergioarboleda.edu.co/justicia_transicional/Presentacion-SNR.pdf,

- Thoumi, F. (1995, abril-junio). Derechos de propiedad en Colombia: debilidad, ilegitimidad y algunas implicaciones económicas. *Serie de Documentos Ocasionales*, 38.
- Tobasura, I. (2011). De campesinos a empresarios: la retórica neoliberal de la política agraria en Colombia. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 20(4), 641-647.
- Valencia Zea, A. y Ortiz Monsalve, Á. (2012). *Derecho Civil, Derechos Reales*, tomo II, 12ª ed. Bogotá: Temis.
- Verdad Abierta (2011). Informe: Tierras a bajos precios. *Verdad Abierta*. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/predios-a-bajos-precios>.
- Wallerstein, I. (2001). *Después del liberalismo. Siglo XXI*. Recuperado de http://books.google.es/books?id=Dwkj_EV8iWkC&printsec=frontcover&hl=es&source=gs_bse_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

Leyes, decretos y resoluciones

- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. La Revolución Pacífica*. Bogotá.
- Congreso de la República (1990). *Ley 16*. Bogotá: Diario Oficial 39.153.
- Congreso de la República (1990). *Ley 44*. Bogotá, Diario Oficial 39.607 diciembre 18 de 1990.
- Congreso de la República (1993). *Ley 89*. Diario Oficial 41.132, Bogotá.
- Congreso de la República (1993). *Ley 99*. Bogotá: Diario Oficial 41.146.
- Congreso de la República (1993). *Ley 101*. Bogotá: Diario Oficial 41.149.
- Congreso de la República (1994). *Ley 160*. Bogotá: Diario Oficial 41.479.
- Congreso de la República (1997). *Ley 363*. Bogotá: Diario Oficial 42.988.
- Congreso de la República (1997). *Ley 387*. Bogotá: Diario Oficial 43.091.
- Congreso de la República (2002). *Ley 791*. Bogotá: Diario Oficial 45.046.
- Congreso de la República (2003). *Ley 811*. Bogotá: Diario Oficial 45.236.
- Congreso de la República (2005). *Ley 975*. Bogotá: Diario Oficial 45.980.
- Congreso de la República (2006). *Ley 1094*. Bogotá: Diario Oficial 46.431.
- Congreso de la República (2007). *Ley 1133*. Bogotá: Diario Oficial 46.595.
- Congreso de la República (2007). *Ley 1143*. Bogotá: Diario Oficial 46.679.
- Congreso de la República (2007). *Ley 1152*. Bogotá: Diario Oficial 46.700.
- Congreso de la República (2008). *Ley 1182*. Bogotá: Diario Oficial 46.865.
- Congreso de la República, Cámara de Representantes (2006). *Proyecto de Ley 282*.
- Corte Constitucional (1998). *Sentencia C-126*. Bogotá.
- Corte Constitucional (2004). *Sentencia C-025*, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá.

Corte Constitucional (2009). *Sentencia C-175*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura (1992). *Proyecto de ley: Adecuación de Adecuación de Tierras*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2000). *Decreto 967*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001). *Decreto 2007*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005). *Decreto 250*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2009). *Decreto 3759*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2009). *Decreto 4720*. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Exposición de Motivos (s.f.). Por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Recuperado de <http://www.superfinanciera.gov.co/NormativaFinanciera/exposicionrf2008.pdf>.