

# La inseguridad jurídica de la propiedad rural en Colombia

Algunos hechos recientes han puesto de presente la enorme inseguridad jurídica que pesa sobre la propiedad rural en Colombia y, en consecuencia, el impacto negativo que genera sobre la dinámica de los mercados agropecuarios, las inversiones en el campo, el acceso al crédito y la misma posibilidad de ejecución de programas oficiales dirigidos a apoyar la agricultura y el desarrollo rural.

En lo que tiene que ver con la tenencia de la tierra en nuestro país, es importante mencionar que, según un estudio reciente de Fedesarrollo<sup>1</sup>, 86 millones de hectáreas -de las 114 que conforman el territorio nacional- se encontraban registradas en 2009. De ese monto, 38,5 millones de hectáreas se encuentran en manos de privados (44,7 %); 25 millones hacen parte de los resguardos y otros territorios indígenas (29 %); 17,8 millones son propiedad del Estado (20,6 %); 3,2 millones corresponden a áreas protegidas (3,7 %) y las 1,5 millones restantes pertenecen principalmente a comunidades negras (2 %).

La informalidad de los títulos de propiedad rural en Colombia es alta, si se tiene en cuenta que, según datos oficiales, alrededor del 50 % de estos predios no tienen sus títulos debidamente registrados y, adicionalmente, las áreas respecto de las cuales se ha denunciado el despla-

zamiento forzado y el despojo de la propiedad resultan considerables, por lo que una buena proporción de los títulos existentes formalizados podrían ser cuestionados en los procesos de restitución de tierras.

A lo anterior, se suman dos factores importantes que vienen agudizando la situación de inseguridad jurídica de la propiedad rural en nuestro país: de una parte, la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448/2011), y de otra, las restricciones a la adquisición de tierras en zonas de adjudicación de baldíos de la Nación, con base en la Ley 160 de 1994 y las disposiciones sobre la Unidad Agrícola Familiar, UAF.

En cuanto al primero, las presunciones y ventajas en favor de las víctimas que, con la mejor intención reparadora, están contempladas en el proceso de restitución, están creando condiciones en las cuales, a través de procesos, algunas veces no suficientemente documentados o investigados, se vulneran los derechos de los demandados, que pueden ser propietarios legítimos, sin suficiente apoyo para su defensa, o poseedores que han adquirido de buena fe los predios y los han puesto a producir por largos periodos, incluso en condiciones económicas y sociales difíciles.

Al respecto, se tiene conocimiento de que algunos fallos judiciales han empezado a generar la reacción e inconformidad de poseedores de buena fe que deben desalojar sus predios para

---

<sup>1</sup> Políticas para el desarrollo de la agricultura Colombiana. Juan José Perfetti, Álvaro Balcázar, Antonio Hernández y José Leibovich. Fedesarrollo, SAC, Incoder, Finagro y Banco Agrario, 2013.

restituirlos al declarado dueño original. Lo curioso es que muchos de estos afectados son pequeños y medianos campesinos, que al parecer adquirieron los predios por oferta directa de los dueños y más aún, algunos fueron desplazados de sus regiones de origen. Según se observa, se estarían creando nuevas víctimas, revictimizando otras y generando una nueva forma de desplazamiento originada en los procesos de restitución. Sin duda, este es un fenómeno que es necesario enfrentar, no solo por la inseguridad jurídica que genera y los perjuicios que causa a los afectados, sino por el ambiente de poca credibilidad que se estaría desatando en torno a las autoridades encargadas del proceso de restitución de tierras.

En relación a la UAF, las diversas interpretaciones sobre la aplicación en el tiempo de las disposiciones de la Ley 160/94 referentes a la prohibición de adquirir tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos, en tamaños superiores a los establecidos a nivel regional, han paralizado literalmente las inversiones en proyectos agroindustriales en zonas de ampliación de la frontera agrícola, que el mismo Gobierno venía impulsando entre inversionistas nacionales y extranjeros, y han puesto en cuestión cuál es modelo de desarrollo agrícola que demanda el país.

De hecho, a pesar de que es claro que las disposiciones de la citada Ley son aplicables a partir de su vigencia, algunos pretenden que la prohibición de exceder los límites en ella establecidos cubra también los baldíos adjudicados con anterioridad a 1994, lo que se ha entendido como una especie de “retroactividad”, que pondría en entredicho prácticamente todos los predios baldíos que alguna vez fueron adjudicados por el Estado, situación de inseguridad jurídica insostenible, en razón a que gran parte de los predios rurales del país tuvieron ese origen.

Adicionalmente, de presentarse una compra de baldíos por encima de los límites establecidos,

aun dentro de la vigencia de la ley, requiere, según esta, que dicha prohibición de compra se encuentre expresa en los títulos de adjudicación, de manera que el comprador esté debidamente informado al respecto, condición que no siempre se cumple. De hecho, muchas de las compras, por decir lo menos, se dieron de buena fe frente al incumplimiento de este requisito por parte de las agencias competentes del Estado.

Un asunto aún más trascendental, es el debate sobre el mantenimiento a futuro de esa prohibición, la cual implica, en la práctica, optar por un modelo de desarrollo agrario paralizante en tierras baldías, las cuales se habían proyectado con un gran potencial para la ampliación de la frontera agrícola del país, a efectos de aprovechar la oportunidad que hoy ofrecen los mercados agrícolas internacionales y volver a Colombia un productor importante y competitivo de alimentos y materias primas. A ello, se suma el impacto negativo que generaría sobre comunidades de pequeños campesinos adjudicatarios, quienes no podrían participar ampliamente de estas oportunidades para mejorar su bienestar y condiciones de vida.

Si bien las normas que rigen el régimen de baldíos están inspiradas en el loable propósito de desconcentración de la tenencia de la tierra y defender las políticas del Estado con este propósito, no se puede desconocer la dinámica histórica de la propiedad, cuyo uso eficiente y productivo depende de su vinculación a los mercados. En ese sentido, el Gobierno Nacional tiene una enorme responsabilidad en la medida en que se espera que presente ante el Congreso de la República un proyecto de Ley que permita garantizar los derechos de propiedad sobre los predios rurales, respetando los derechos adquiridos por compradores de buena fe vinculados a proyectos productivos agrícolas, y que durante décadas han generado empleo, ingresos y bienestar al campo.

También es pertinente para el país evaluar la figura del Derecho Real de Superficie y otras alternativas, que permitirán avanzar en el desarrollo

del campo colombiano y que han sido exitosas en otros países, como puede ser la adjudicación de tierras de propiedad del Estado en comodato al sector privado, para la realización de proyectos productivos agroindustriales, lo que permite alcanzar las economías de escala requeridas en ciertos sectores del agro colombiano para competir local e internacionalmente; así como desarrollar incentivos gubernamentales que promuevan el acceso a tierras a través de esquemas de asociatividad entre pequeños, medianos y grandes productores orientados a la puesta en marcha de proyectos agroindustriales sostenibles.

Se requiere, entonces, de una política de Estado que haga realidad ese potencial agrícola que tiene Colombia y deje atrás la actual incertidumbre jurídica sobre la propiedad de la tierra, dando paso a una agricultura moderna y organizada, donde tienen cabida pequeños, medianos y grandes productores. Una política pública integral y eficiente para el bienestar y el desarrollo agrario del país, que concilie las políticas de acceso a la propiedad, con los incentivos al desarrollo empresarial de esas unidades agrícolas en un marco de progreso, bienestar colectivo y un verdadero desarrollo rural.