



Bogotá D.C., 22 de enero de 2019

Honorables Senadores y Senadoras  
Comisión Quinta  
Senado de la República

*Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley Nro. 003 de 2017  
"Por la cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones"*

OXFAM es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabaja junto a organizaciones socias y comunidades locales en más de 90 países, con el propósito de encontrar soluciones duraderas a la injusticia de la pobreza. Es parte de un movimiento global a favor del cambio que moviliza el poder de las personas contra la pobreza. Desde 1982 desarrolla su trabajo en Colombia, apoyando iniciativas que contribuyen a proteger los derechos de los hombres y las mujeres.

En Colombia, OXFAM ha acompañado organizaciones de mujeres campesinas e indígenas en diferentes regiones del país y ha hecho campañas de incidencia frente a la definición de la política rural, tratando de superar los obstáculos que impiden el acceso a la tierra por parte de las mujeres rurales y la población más vulnerable.

Por solicitud de un grupo de Congresistas, nos permitimos remitir el siguiente concepto frente al Proyecto de Ley Nro. 003 de 2017 "Por la cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones", el cual fue radicado ante el Congreso de la República en julio de 2018. Esperamos que este documento contribuya al debate sobre la iniciativa legislativa y visibilice algunas de las graves medidas que contiene y que limitarían de manera grave el acceso a tierras de parte de las comunidades rurales, profundizando un modelo de desarrollo rural excluyente.

### **El contexto del Proyecto de Ley Nro. 003**

En primer lugar, es necesario señalar que el Proyecto de Ley Nro. 003 de 2018 se ubica en una seguidilla de propuestas de política pública que pretenden profundizar el modelo extractivista, la agroindustria a gran escala, legalizar apropiaciones indebidas de tierras, modificar de manera regresiva el régimen de baldíos y desmontar los derechos territoriales para las comunidades campesinas, afrocolombianas e indígenas. Entre esas iniciativas se puede mencionar la Ley 1450 de 2011, particularmente con los Proyectos Especiales Agropecuarios o Forestales (PEDAF); la Ley 1753 de 2015, con los PINES y Áreas de Reserva



Estratégica Mineras; la Ley 1776 de 2015, que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES); y la propuesta de decreto de Ordenamiento Social de la Propiedad de 2017. Algunas de esas propuestas han sido aprobadas, mientras otras se vieron obstruidas por declararse inconstitucionales o fueron retiradas por encontrar un ambiente político adverso. Todas ellas han generado profundas críticas de parte del movimiento social y las organizaciones agrarias, tanto por sus contenidos como por la falta de participación efectiva en su discusión e implementación, aspectos que comparten con el Proyecto Nro. 003.

Esta nueva reforma a la legislación agraria retoma y profundiza varios de los elementos incluidos en las propuestas anteriormente mencionadas. Así, bajo la noción del “Desarrollo integral del campo” (Art. 1), se busca fortalecer actividades como la “agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala, el sector minero energético”, las cuales compiten por tierra, otros recursos naturales y presupuesto público con la economía campesina. El Proyecto de Ley no logra, como se sugiere, “un adecuado balance” entre las diferentes actividades y sectores del campo, sino que profundiza las desigualdades ya existentes, mediante figuras como la “Adjudicación por compensación para actividades de utilidad pública o interés social” (Art. 10), la “Regularización por confianza legítima” (Art. 12), las modificaciones a la extinción de dominio (Art. 18 a 21), las “Áreas inadjudicables por aprovechamiento de recursos naturales no renovables” (Art. 25), la modificación a la prohibición de acumulaciones de predios con antecedente baldío (Art. 33) y la transferencia de derechos de uso de tierras en proyectos asociativos (Art. .36), entre otras.

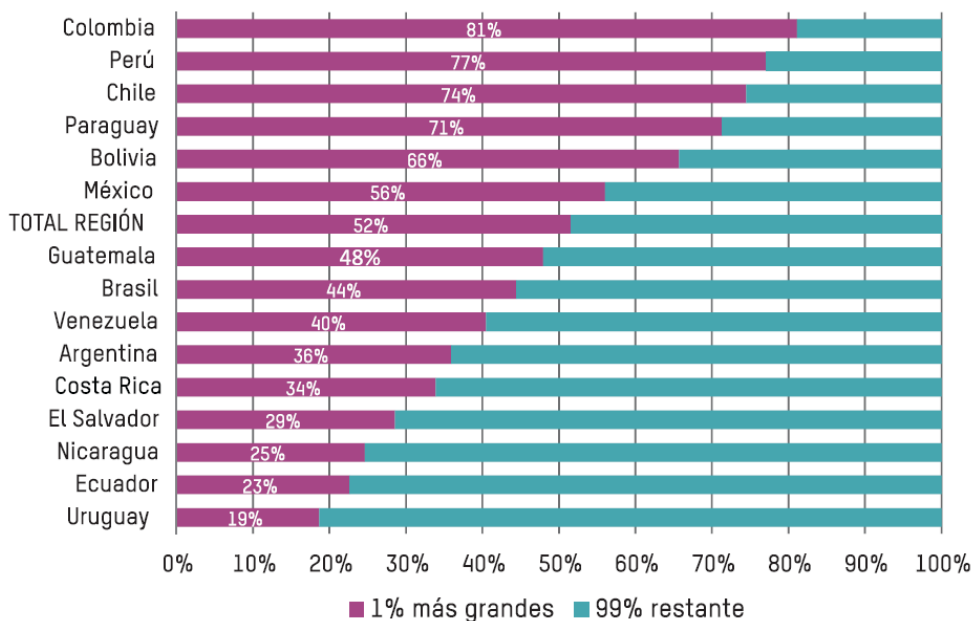
### **Las cifras como evidencia del desbalance**

El mencionado desbalance en el campo se refleja claramente en las cifras sobre concentración y uso de la tierra. OXFAM publicó en el año 2017 el informe *Radiografía de la desigualdad*, en el que se presenta un análisis detallado de los microdatos del Tercer Censo Nacional Agropecuario. Entre los principales resultados del informe se encuentran los siguientes: El 1% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) ocupa más del 81% de la tierra, mientras el 99% restante ocupa tan solo el 19% del territorio. Desde esta perspectiva, Colombia se ubica como el país con mayor concentración de la tierra en América Latina. La desigualdad en la tenencia de la tierra se ha venido agravando con el paso del tiempo, pues los predios grandes (de más de 500 Ha) ocupaban 5 millones de hectáreas en 1970 y en 2014 pasaron a ocupar 47 millones. En el mismo periodo su tamaño promedio pasó de 1.000 a 5.000 hectáreas. Mientras tanto, las explotaciones de menos de 10 hectáreas representan el 81% del total, pero ocupan tan solo el 5% del área, con un tamaño promedio de 2 hectáreas. La concentración de la propiedad no está acompañada



de incrementos en la producción, pues solamente hay 8,5 millones de hectáreas cultivadas, cuando 22 millones tienen aptitud agrícola<sup>1</sup>.

### Porcentaje de tierra que maneja el 1% de las explotaciones más grandes



Fuente: Oxfam (2017). "Radiografía de la Desigualdad",

La desigualdad en la tenencia de la tierra también se refleja en el Gini, el indicador más usado para medir este fenómeno. A partir de los datos del mismo Censo Agropecuario, el Gini de tierras en Colombia se ubica en 0,902, siendo 1 el grado máximo de concentración. Esto significa un incremento respecto al 0,88 calculado en 2010. Bajo este parámetro, Colombia se ubicaba en el quinto lugar a nivel mundial en cuanto a concentración de tierras<sup>2</sup>.

El gobierno nacional, como parte de la justificación del Decreto 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras", recoge la cifra del Departamento Nacional de Planeación que indica que más de 800.000 hogares con vocación agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto.

<sup>1</sup> OXFAM (2017). "Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia"

<sup>2</sup> "La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia". Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>

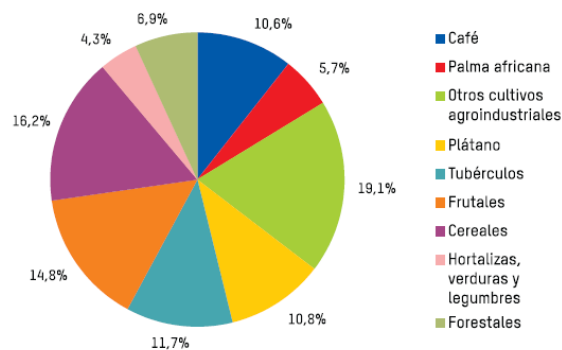


Cifras similares son recogidas en la propia exposición de motivos del Proyecto de Ley Nro. 003, en la sección “Características de la tenencia de la tierra en Colombia”, sin que la iniciativa incluya medidas específicas para superar esta situación.

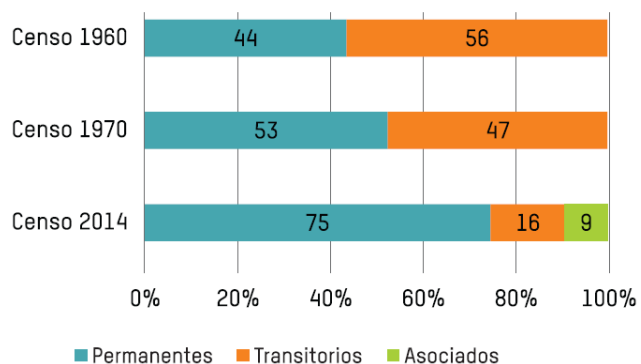
También es importante mencionar las reclamaciones de tierras de las comunidades étnicas que han sido históricamente desatendidas. De acuerdo a la Superintendencia de Notariado, hay 4,1 millones de hectáreas solicitadas para ser constituidas como resguardos indígenas<sup>3</sup>.

El Censo Agropecuario también evidencia la especialización agropecuaria que se ha vivido en el país. De una parte, se observa el incremento relativo de los cultivos permanentes, los cuales han pasado del 44% en 1960 al 75% en 2014. De otro lado, el principal grupo de cultivos es el de los agroindustriales, mientras la palma africana por sí sola ocupa el 5,7% del área sembrada. En estos cultivos prima el modelo asociativo que el Proyecto 003 busca profundizar, y que funciona con lógicas distintas a los de la economía campesina.

### % del área sembrada por tipo de cultivo



### Evolución del área sembrada



Fuente: Oxfam (2017). “Radiografía de la Desigualdad”, a partir de datos del DANE.

### El Proyecto de Ley Nro. 003 y nuevas barreras para el acceso a tierras

Las cifras sobre concentración y uso de la tierra en Colombia evidencian su escasez y, por tanto, la necesidad de darle una administración acorde con los principios de acceso progresivo a la propiedad de la tierra establecido en la Constitución Política (Art. 64), reconociéndola además como un bien finito y sobre el cual existen múltiples conflictos. Por el contrario, el Proyecto Nro. 003 establece barreras adicionales para que las comunidades rurales accedan a tierras, desvirtúa los beneficiarios establecidos de la

<sup>3</sup> Superintendencia de Notariado y Registro (2018). “The role of registration in colombian indigenous communities property recognition”.



reforma agraria y reduce las tierras disponibles para ser entregadas a las comunidades étnicas y campesinas.

En particular, del Proyecto de Ley se destacan varios cambios al régimen de administración de baldíos, asunto que ha estado en el centro del debate reciente sobre la política agraria. La adjudicación de baldíos ha sido históricamente un instrumento de gran importancia para el acceso a tierras. Entre 1901 y 2012, se adjudicaron 23.081.000 hectáreas de baldíos a particulares. Entre 1994 (año en que entra en vigencia la Ley 160) y 2012 se adjudicaron 5 millones de hectáreas, lo cual supera ampliamente las tierras asignadas mediante otros mecanismos. De otra parte, los baldíos son una fuente fundamental para el Fondo de Tierras que hace parte del Acuerdo de Paz<sup>4</sup>. De allí la importancia de la discusión sobre la destinación de los baldíos, considerando además de que las realidades fiscales y políticas hacen muy difícil disponer de otras fuentes de tierras para la reforma agraria<sup>5</sup>.

El Proyecto 003 contiene varias disposiciones que atienen a los baldíos, tanto frente a los ya ocupados por diferentes sujetos como frente a la destinación futura del Fondo de Tierras. A continuación, se detallan algunos de los puntos más preocupantes del Proyecto de Ley en esta materia:

- La figura de “Regularización por confianza legítima” (Art. 12) flexibiliza las condiciones para la entrega de bienes baldíos, estableciendo que la autoridad agraria podría adjudicarlos hasta por una UAF a cualquier persona que los haya ocupado antes de la expedición de la ley 160 de 1994 y demuestre la explotación económica. En casos que excedan la UAF, si el ocupante está explotando el predio se le otorgará la propiedad a cambio de un aporte monetario al Fondo de Tierras. Si la ocupación no está siendo explotada, se suscribirá un contrato de derecho de uso por cinco años, al cabo de los cuales se podría otorgar la propiedad. De esta forma se modifican drásticamente las disposiciones sobre manejo de baldíos incluidas en la Ley 160 y el Decreto 902, tanto por el sujeto beneficiario de estas tierras como por las extensiones en las que se adjudican. La Ley 160 exigía como requisitos la explotación previa, un tope en el nivel patrimonial (1000 salarios mínimos) y la condición de no poseer otros predios rurales. El Decreto 902 por su parte, estableció tres sujetos de acceso y formalización de tierras, dos de los cuales pueden ser beneficiarios de adjudicaciones directas de baldíos bajo el régimen de UAF. Para el primero “a título gratuito”, se exige entre otras un límite al patrimonio (250 salarios mínimos) y no ser propietario de otros predios. Para el

---

<sup>4</sup> CEDE-Universidad de Los Andes (2017). “Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y propuestas alternativas”.

<sup>5</sup> Fuerte, A. (2018). “Riesgos para el proceso de paz en Colombia: El Fondo de Tierras y las perspectivas para el campesinado y las comunidades locales”



segundo, “a título parcialmente gratuito”, se incrementa el límite patrimonial permitido hasta los 700 salarios mínimos.

Al abolir estas limitaciones para determinar quiénes pueden ser adjudicatarios de baldíos y en qué extensiones, se están validando posibles apropiaciones indebidas de este tipo de predios, al tiempo que se disminuye la disponibilidad de tierras para la reforma agraria y la ampliación de territorios étnicos, desconociendo la escasez de tierras, la concentración de la propiedad rural y el alto número de personas que carecen de ella, lo cual se detalló en la sección anterior.

Por último, la “Regularización por confianza legítima” establece requisitos asimétricos para los ocupantes de predios pequeños (iguales o inferiores a la UAF) frente a los demás. Para los primeros, se exige explotación económica del predio, mientras para los ocupantes de predios grandes se ofrecen alternativas en caso de que no se estén explotando, situación en la que resulta más difícil de sustentar la adjudicación de las tierras.

- Los artículos 36 y 37 del Proyecto Nro. 003 permiten la entrega de derechos de uso sobre predios del Fondo de Tierras en proyectos asociativos. De esta manera se presenta una desviación grave de los propósitos del Fondo, pues se incluyen entre los posibles beneficiarios de estas tierras a los “Sujetos de formalización a título oneroso” establecidos en el Decreto 902, es decir, personas con patrimonios elevados (más de 700 salarios mínimos) y propietarias de otros predios rurales. Las extensiones de estos predios no estarían sujetas al régimen de la UAF, sino a una reglamentación posterior de la Agencia de Tierras. Adicionalmente, aunque resulten involucrados sujetos sin tierra, sería en el marco de esquemas asociativos en los que suelen presentarse grandes asimetrías y desequilibrios de poder y beneficios económicos entre los grandes empresarios gestores de los proyectos y los campesinos o pequeños propietarios asociados, quienes ven reducida la autonomía frente a sus tierras y sus proyectos de vida. El cultivo de la palma de aceite en regiones como el Catatumbo y Magdalena Medio es un claro ejemplo de esas asimetrías<sup>6</sup>.

Los “Proyectos asociativos con derechos de uso” estipulados en el artículo 37 pretenden justificarse en tierras que por la “calidad del suelo exijan altas inversiones económicas para la implementación de proyectos productivos”. Esta es la misma argumentación usada en la discusión de las ZIDRES, en cuyo caso se establecieron cinco criterios muy precisos para definir aquellas tierras que, supuestamente, solo serían viables productivamente de la mano de grandes empresarios. La Corte Constitucional<sup>7</sup> reforzó la importancia de estos criterios,

---

<sup>6</sup> Álvarez, et. al (2016). “Oleoflores e Indupalma- Corporativismo Empresarial y Relaciones de Poder en El Monocultivo de Palma de Aceite en Colombia”. Disponible en <https://es.scribd.com/document/366597303/Oleoflores-e-Indupalma-Corporativismo-Empresarial-y-Relaciones-de-Poder-en-El-Monocultivo-de-Palma-de-Aceite-en-Colombia>

<sup>7</sup> Sentencia C-077 de 2017



indispensables para entregar a empresas tierras destinadas en principio a la reforma agraria (que harían parte del Fondo de Tierras), en ciertas zonas del país. El Proyecto 003 obvia por completo esos requisitos, limitándose a mencionar la necesidad de “altas inversiones”.

- El Proyecto de Ley Nro. 003 contiene una modificación a la prohibición de acumulación de predios con antecedente baldío. El artículo 33 modifica el 72 de la Ley 160 agregando el siguiente inciso:

“Las prohibiciones y limitaciones que constan en el presente artículo únicamente serán aplicables a los baldíos adjudicados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, siempre y cuando cumplan con la condición establecida en el inciso 14° del artículo 72 de la misma ley. Se exceptúan aquellos baldíos adjudicados que sean destinados al desarrollo de actividades catalogadas por la ley como de utilidad pública o interés general.” (Subrayados propios).

Con esta modificación, se pretende zanjar una discusión que ha sido central en las denuncias sobre acaparamiento ilegal de tierras con antecedente de baldíos en la Orinoquia colombiana los últimos años, con casos tan sonados como el de Cargill (Colombia Agro) denunciado por OXFAM<sup>8</sup>. Esta y otras empresas, como Riopaila Castilla, han defendido sus cuestionadas adquisiciones de tierras utilizando precisamente los argumentos que esta modificación a la Ley 160 pretende validar:

- i) La prohibición a la acumulación solo cobijaría a predios adjudicados luego de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, de tal forma que los adjudicados antes de ese año podrían acumularse sin ninguna restricción. Frente a este punto se presenta un debate jurídico complejo, en medio del cual la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>9</sup> y el Consejo de Estado<sup>10</sup> entre otras entidades, se han pronunciado en el sentido de que sería irregular la acumulación de predios adjudicados incluso antes de 1994. El artículo 33 del Proyecto Nro. 003 daría fin a esa discusión, validando varias de las compras de predios con antecedente de baldío efectuados por actores económicos de gran poder.
- ii) Se establece que, para configurar la irregularidad en la acumulación, los predios adquiridos deben cumplir con la condición del inciso 14 del mismo artículo 72 de la Ley 160, según el cual “las prohibiciones y limitaciones señaladas (...) deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se

---

<sup>8</sup> OXFAM (2013). “Divide y Comprará: La nueva forma de concentrar baldíos en Colombia”

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, el caso analizado de la Organización Pajonales, propiedad de Luis Carlos Sarmiento Angulo, citado en Contraloría General de la República “Acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura colombiana”

<sup>10</sup> Consejo de Estado (2012). “Ref: Límites a la adquisición de bienes baldíos, Unidad Agrícola Familiar”.



expidan". Las empresas agroindustriales han argumentado que esta prohibición no está explícitamente señalada en los predios que adquirieron, por lo cual no aplicaba la limitación para su acumulación<sup>11</sup>. Sin embargo, en todos los certificados de Tradición y Libertad se indica en la anotación inicial que los predios fueron adjudicados como baldíos. Esto, sumado al conocimiento general que se presume de la Ley y a la debida diligencia, son suficientes argumentos para que las empresas conocieran de la prohibición de acumular esas tierras.

De aprobarse estas modificaciones, se dejaría un precedente muy negativo, al ajustar la norma de acuerdo a los intereses de actores poderosos en lugar de que la justicia actuara de manera efectiva sobre las compras de tierras acumuladas indebidamente.

### **La falta de un enfoque de género en el Proyecto Nro. 003**

La ya referida concentración de la propiedad rural en Colombia afecta de manera especial a las mujeres rurales. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario, tan solo en el 26% de las explotaciones agropecuarias censadas las personas a cargo son mujeres, mientras en el 61,4% son hombres. La adjudicación histórica de tierras muestra un panorama similar. Entre 1903 y 2012, las mujeres recibieron apenas el 28% de las adjudicaciones, lo que corresponde al 23% de la superficie adjudicada. Esta diferencia se redujo luego de la implementación de la Ley 160 de 1994, sin embargo, sigue habiendo grandes brechas<sup>12</sup>.

Por lo anterior, las recientes medidas de política pública en acceso a tierras han tenido disposiciones específicas para las mujeres rurales, de lo cual carece el Proyecto Nro. 003. El capítulo de Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz menciona la importancia de "garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable" (subrayado propio). En desarrollo de ese principio, el Decreto 902 le da reconocimiento a la economía del cuidado en los procesos de acceso y formalización de tierras (Art. 9) e incluye la condición de mujer campesina como criterio de puntuación para el Registro Único de Solicitantes de Tierras (RESO). A pesar de estos avances, quedan pendientes criterios como un porcentaje mínimo de tierras adjudicadas o formalizadas a nombre de mujeres campesinas.

---

<sup>11</sup> Este es uno de los argumentos centrales de abogados como Francisco Uribe Noguera, miembro de Brigard&Urrutia y asesor de Riopaila Castilla para sus adquisiciones de tierras en el departamento del Vichada. Su defensa a esas operaciones puede encontrarse en [http://www.wradio.com.co/escucha/archivo\\_de\\_audio/abogado-francisco-uribe-noguera-de-la-firma-brigard--urrutia-audio-1/20130614/oir/1915906.aspx](http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/abogado-francisco-uribe-noguera-de-la-firma-brigard--urrutia-audio-1/20130614/oir/1915906.aspx)

<sup>12</sup> CEDE-Universidad de Los Andes (2017).





**OXFAM**

El Proyecto de Ley Nro. 003 no contiene ninguna disposición de género o de reconocimiento a las mujeres rurales, ni en los aspectos conceptuales del “Desarrollo integral del campo”, ni de participación en los diferentes procesos que se crean. Tampoco en aspectos más precisos, como las consideraciones para determinar la explotación de los predios o los programas de acceso y formalización de tierras. Adicionalmente, las demás disposiciones que reducen las tierras disponibles para la reforma agraria afectan especialmente al sujeto con menor acceso a tierras, las mujeres rurales.

Por las anteriores consideraciones, recomendamos el archivo del Proyecto de Ley Nro. 003 de 2017 “Por la cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”. Del mismo modo, sugerimos que cualquier reforma en materia de tierras se haga con una amplia participación previa de las organizaciones agrarias y campesinas, las mujeres rurales, los grupos étnicos y se guíe por los principios del acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la implementación del Acuerdo de Paz y el respaldo a la economía campesina y la soberanía alimentaria.

Cordialmente,

Aída Pesquera  
**Directora**  
Oxfam en Colombia