

# Acuerdo de Paz y tenencia de la tierra en Colombia. Visiones y retos de un país en disputa\*

## Peace agreement and land tenure in Colombia. Visions and challenges of a country in dispute

## Acordo de Paz e posse da terra na Colômbia. Visões e desafios de um país em disputa

**Reinaldo Giraldo-Díaz**

Docente Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Palmira - Colombia.  
[reinaldo.giraldo@unad.edu.co](mailto:reinaldo.giraldo@unad.edu.co) <https://orcid.org/0000-0002-6221-9468>

**Libia Esperanza Nieto-Gómez**

Docente Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Bogotá - Colombia  
[libia.nieto@unad.edu.co](mailto:libia.nieto@unad.edu.co) <https://orcid.org/0000-0002-5042-7841>

---

### Resumen

En Colombia, los problemas agrarios y las políticas de desarrollo rural han sido las causas principales del conflicto social y armado, agudizando las condiciones de desigualdad y pobreza. El Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, expresa el encuentro de dos visiones de país en disputa, en cuanto a las soluciones de las problemáticas agrarias. El objetivo de este artículo es presentar las visiones y retos que están aún sin resolver en torno a la Reforma Rural Integral. Se empleó una metodología cualitativa descriptiva con enfoque histórico hermenéutico. Se encontró que es prácticamente imposible llevar a cabo el proceso de acceso y formalización de la tierra y tener actualizado el catastro multipropósito en el corto plazo; y, sin embargo, es una necesidad imperiosa para el acceso y formalización a la propiedad de la tierra por los campesinos colombianos. En conclusión, es preciso que la institucionalidad disponga de todas las herramientas necesarias para implementar y garantizar que se efectúe de manera óptima una Reforma Rural Integral; y que además sea efectiva la participación de las distintas comunidades rurales en la administración de las políticas que les afectan, a partir del reconocimiento de la identidad campesina.

### Palabras clave

Reforma Agraria; Comunidades Rurales; Desarrollo Rural.

### Abstract

In Colombia, agricultural problems and rural development policies have been the main causes of social and armed conflict, exacerbating the conditions of inequality and poverty. The Peace Agreement signed in 2016 between the Colombian Government and the FARC-EP expresses the meeting of two views of the country in dispute, as regards solutions to agricultural problems. The objective of this article is to present the visions and challenges that are still unresolved around the Integral Rural Reform. A descriptive qualitative methodology was used with a hermeneutic historical approach. It was found that it is practically impossible

F.R. 05/07/2021 F.A. 18/09/2021

\* **Como citar:** Giraldo Díaz, R., & Nieto Gómez, L. E. (2021). Acuerdo de Paz y tenencia de la tierra en Colombia. Visiones y retos de un país en disputa. Libre Empresa, 18(1) 107-119. <https://doi.org/10.18041/1657-2815/libreempresa.2021v18n1.8550>

Este es un artículo Open Access bajo la licencia BY-NC-SA <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



to carry out the process of access and formalization of the land and to have updated the multipurpose cadastre in the short term; And yet, is an imperative need for access and formalization of land ownership by Colombian peasants. In conclusion, the institutional system must have all the tools necessary to implement and ensure that an Integral Rural Reform is carried out in an optimal manner; and that the participation of the different rural communities in the administration of the policies that affect them, based on the recognition of the peasant identity, be effective.

## Keywords

Land Reform; Rural Communities; Rural Development.

## Resumo

Na Colômbia, os problemas agrários e as políticas de desenvolvimento rural têm sido as principais causas do conflito social e armado, exacerbando as condições de desigualdade e pobreza. O Acordo de Paz assinado em 2016 entre o governo colombiano e as FARC-EP expressa o encontro de duas visões conflitantes do país em termos de soluções para os problemas agrários. O objetivo deste artigo é apresentar as visões e desafios que permanecem sem solução em relação à Reforma Rural Abrangente. Foi utilizada uma metodologia qualitativa descritiva com uma abordagem histórica hermenêutica. Foi constatado que é praticamente impossível realizar o processo de acesso à terra e formalização e atualizar o cadastro multiuso a curto prazo, e ainda assim é uma necessidade imperativa de acesso e formalização da propriedade da terra para os camponeses colombianos. Em conclusão, é necessário que a estrutura institucional tenha todas as ferramentas necessárias para implementar e garantir que uma Reforma Rural Integral seja realizada de forma otimizada, e que a participação das diferentes comunidades rurais na administração das políticas que as afetam seja efetiva, com base no reconhecimento da identidade camponesa.

## Palavras-chave

Reforma Agrária; Comunidades Rurais; Desenvolvimento Rural.

## Introducción

Desde 1950 las políticas de desarrollo rural agenciadas y promovidas por el Estado colombiano, han estado orientadas por el crecimiento económico y la “modernización” del campesinado ([Cabrera et al., 2019](#); [Sánchez-Jiménez, Nieto-Gómez y Giraldo-Díaz, 2018](#)). Esta concepción de desarrollo que es promovida desde el fin de la Segunda Guerra Mundial tiene como correlato la idea de progreso brotada en el siglo XVIII con la economía clásica, según la cual, lo atrasado, que se relaciona con lo tradicional y lo rural, debe sustituirse por lo moderno, es decir con lo urbano y la civilización occidental europea ([Trpin, 2005](#)).

El Estado, a través de las políticas de tierras, de las políticas de desarrollo rural, de las políticas de reforma agraria, da respuesta a las agendas de los organismos multilaterales y se afianza cada vez más como promotor del desarrollo y del crecimiento económico, los cuales no son posibles sino a través de la concentración de la tierra y de la propiedad privada ([Cabrera et al., 2019](#); [Ángel, Nieto y Giraldo, 2019](#); [Cabrera-Otálora, Nieto-Gómez y Giraldo-Díaz, 2017](#)).

En Colombia, los problemas agrarios y las políticas de desarrollo rural han sido las causas principales del conflicto social y armado, al que se le han venido sumando otros elementos sociales y ambientales sin atender, lo que ha desencadenado una confrontación de más de sesenta años, dejando miles de víctimas y agudizando las condiciones de desigualdad y pobreza tanto en zonas rurales y urbanas ([Salazar-Villareal, Giraldo-Díaz y Victorino-Ramírez, 2020](#)). Algunos autores sostienen que son las políticas de desarrollo rural del Estado colombiano las que agudizan las problemáti-

cas de las comunidades, como pobreza estructural, desigualdad y conflictos socioambientales ([Fajardo, 2015](#); [Ángel, Nieto y Giraldo, 2019](#); [Sánchez-Jiménez, Nieto-Gómez y Giraldo-Díaz, 2019](#)).

Según el Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP -ahora partido Fuerza Alternativa Revolucionaria Alternativa del Común FARC-, para resolver conflictos de tenencia y uso de la tierra, se debe tener en cuenta: 1) la sostenibilidad socio-ambiental y la conservación del agua y la biodiversidad; 2) la vocación y uso del suelo rural; 3) la producción de alimentos, promocionando su progresión hacia la autosuficiencia alimentaria del país; 4) las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios.

El Acuerdo de Paz expresa el encuentro o desencuentro de dos visiones de país en disputa, en cuanto a las soluciones a las problemáticas agrarias, por lo que el estudio de las contradicciones que se presentan en su interpretación e implementación son un elemento esencial para la construcción de paz. La Reforma Rural Integral, punto 1 del Acuerdo, trae consigo discusiones fundamentales sobre de la propiedad y el uso de la tierra, y el reconocimiento social, económico y político de los campesinos.

Este artículo de investigación tiene como objetivo presentar las visiones y retos que existen en torno al problema la tierra y el desarrollo rural en el punto 1 del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP -ahora partido político FARC. Como hipótesis de trabajo se plantea que en el Acuerdo de Paz firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP- ahora partido político FARC- se expresan visiones y retos que están aún sin resolver en torno al problema de la tierra y el desarrollo rural.

## Metodología

Se empleó una metodología cualitativa descriptiva con enfoque histórico hermenéutico con el fin de abordar dos elementos centrales, primero las diferentes visiones frente al uso de la tierra, y segundo, los retos del Acuerdo sobre el acceso y la formalización de la propiedad rural frente a una política estatal de hecho contraria a la identidad campesina; lo que se espera permita avizorar algunos obstáculos políticos y normativos a la materialización del primer punto del Acuerdo de Paz.

## Resultados y Discusión

### 1. Antecedentes históricos

Colombia posee una amplia práctica legislativa en cuanto a reformas agrarias conducentes a la mercantilización de la tierra y al despojo de campesinos, que inicia con la Ley 200 de 1936, con la cual, además, se desvalorizaron las formas tradicionales de ayuda mutua y de trabajo rural y se introdujo la figura de extinción de dominio ([Fajardo, 2002](#)).

En 1944 se promulga la Ley 100, con el propósito de restituir los contratos de aparcería y en 1961 se promulga la Ley 135, también conocida como la ley de reforma social agraria cuyo fin era lograr la modernización de las explotaciones y un mayor uso del suelo. En 1961 se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora y para

esta misma época se promueve la creación de agremiaciones con sus propios centros de investigación y asesoría técnica a productores ([Martínez, 1986](#)). En 1975, reconociendo los escollos del desarrollo rural en el país, se establecieron como prioridades el Plan de Alimentación y Nutrición -PAN- y el Desarrollo Rural Integrado -DRI, con el fin de modernizar la producción de alimentos ([Vargas del Valle, 1994](#)). Para regular el PAN y el DRI, el Estado creó en 1976 el Departamento Nacional de Planeación -DNP ([Vargas del Valle, 1994](#); [Fajardo, 1994](#)), con clara intención de modernizar el campo desde el DRI. Entre 1990 y 1994, el gobierno de César Gaviria instaura un modelo de mercado abierto, sujeto a la competencia. El plan de gobierno de Ernesto Samper entre 1994 y 1998 continuó con las políticas de la apertura y de inversión económica.

El Siglo XXI inicia con los Objetivos del Milenio, que promulgan modos de vida sostenibles, buena gestión pública, descentralización, participación de los territorios y enfoques sectoriales, vía el crecimiento económico. El sector rural ha sido objeto de adopción de políticas que han generado desequilibrios a nivel nacional e internacional, tales como liberalización de las importaciones; mercado de divisas; desregulación de la inversión extranjera; descentralización fiscal; reformas financieras, tributarias y laborales; reforma del sistema pensional y del sector de la salud; y la privatización de empresas públicas ([OCDE, 2015](#)).

En el año 2015 se promulgan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, con los cuales se espera, desde las posturas no alineadas con estos, que al año 2030 se profundice aún más la descampesinización a nivel mundial. En Colombia las políticas agrarias y de desarrollo rural agenciadas por el Estado, se inscriben en el hegemónico proyecto económico neoliberal, nefasto para la sociedad colombiana, en tanto que debilita su economía, provoca niveles elevados de pobreza, se articula con la economía internacional del narcotráfico y la profundización y prolongación del conflicto ([Fajardo, 2015](#)).

En este contexto histórico de políticas que van en contravía de los mundos rurales basados en lo comunitario, en 1994 con la Ley 160 las comunidades campesinas del país logran posicionar en la legislación nacional las Zonas de Reserva Campesina -ZRC, cuyo fin, es "estabilizar los asentamientos de pequeños productores mediante restricciones de venta de los predios, neutralizar la concentración de la propiedad y poner en práctica una producción ambientalmente sostenible." ([Fajardo, 2002, p.15](#)). Las reservas campesinas han sido objeto de debate por cuanto comprometen acciones que resultan de difícil conciliación con las políticas estatales: por un lado, se plantea la implantación en áreas de colonización que comprometen terrenos baldíos sujetos a titulación; por otro lado, se indica su ubicación dentro de la frontera agrícola que permitan tanto el acceso a los mercados, como a potenciales proyectos de desarrollo industrial.

## **2. Visiones frente al uso de la tierra en el Acuerdo de Paz**

El primer punto del Acuerdo de Paz, "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral", presenta los principios que deberán ser tenidos en cuenta para su implementación, seguido de disposiciones frente al Acceso y Uso de la Tierra. El primer principio es el desarrollo integral del campo, y el segundo, los lineamientos estatales orientados a la planeación indicativa de uso de la tierra.

## 2.1. Principio de desarrollo integral del campo

Según lo establecido en el Acuerdo de Paz, la implementación debe partir del presupuesto de que el desarrollo integral del campo depende de a) un balance entre las formas de producción actuales, a saber, la agricultura familiar, la agroindustria, el turismo y la agricultura comercial; b) la competitividad y la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y c) de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. Sin embargo, estas condiciones especiales que se han tomado como principio para la Reforma Rural Integral, son de suyo problemáticas al contrastarlas con la realidad del campo colombiano y la política agraria que ha venido desarrollando el país en el marco de una economía globalizada ([Montaño y Nieto, 2018](#)).

La ley 1776 de 2016 o ley ZIDRES -Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social-, acude a la figura de la asociatividad para el desarrollo de proyectos productivos agroindustriales bajo el supuesto de que los campesinos no tienen las capacidades para implementar proyectos productivos eficientes, con lo cual se insiste en la descampesinización y la desvalorización de los modos de vida campesinos, tal como lo describe [Salgado \(2002\)](#). La Ley ZIDRES no contempla las formas de vida campesina y lo que busca es incorporarlas a los principios y necesidades del modelo agroindustrial corporativo. El mundo rural tiene relaciones con la naturaleza basadas en el trabajo familiar, en la defensa y el cuidado del agua, la conservación del aire, la protección del suelo, el mantenimiento de la biodiversidad y la cultura. El modelo agroindustrial corporativo, a diferencia de las economías rurales, se basa en grandes extensiones de monocultivos consolidadas a través de una historia de despojo de los moradores rurales, en un uso intensivo de insumos químicos, alta demanda de agua, erosión de suelos y energía, semillas mejoradas y modificadas genéticamente, entre otras ([ICANH, 2017](#)).

Todo lo anterior, pone en una situación de desventaja, la forma de producción campesina respecto a los sistemas empresariales, por lo que no puede hablarse de un “adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes”, como lo establece el Acuerdo de Paz. Además, la ley ZIDRES establece en su artículo 29 la prohibición de su constitución en territorios declarados como resguardos indígenas, territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras, y las ZRC debidamente establecidas; pero desconoce las ZRC que se encuentran constituidas de hecho o en proceso de constitución.

Esto lleva al siguiente planteamiento. el Acuerdo de Paz propone la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, con la participación de las comunidades; teniendo en cuenta esto ¿cómo se protegerá el uso de la tierra para atender a las tradiciones y formas propias de las comunidades rurales?

## 2.2. Lineamientos estatales de uso de la tierra

En el punto 1.1.8 del Acuerdo de Paz se establecen mecanismos de resolución de conflictos frente a la tenencia y uso de la tierra, entre los que se encuentra, la creación de una instancia de alto nivel en el marco de las competencias del Gobierno nacional, la cual se encargará de la formulación de lineamientos generales orientados a una

planeación indicativa de uso de la tierra. Sin embargo, esto no puede ir en contra de los lineamientos estatales de uso de la tierra, esto es, deben acatar “las competencias de las autoridades locales para planificar y orientar el desarrollo del territorio de su jurisdicción y regular el uso, transformación y ocupación del espacio en articulación con las autoridades nacionales, en el marco de la formulación y aprobación de los planes y esquemas de ordenamiento territorial” ([Acuerdo de Paz, 2016, p.18](#)). Esto indica que los lineamientos orientados a la planeación sobre el uso del suelo - que mostraban inicialmente una propuesta para incluir la participación de las comunidades y les permitía ejercer un poco de poder de decisión sobre sus territorios y sus conflictos frente al uso de la tierra - no pueden contrariar los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- y los Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT-.

De esta manera, pareciera que el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y la economía campesina, va a depender de la reformulación de los planes y esquemas territoriales, que actualmente están en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo -PND-, es decir, están orientados a impulsar y proteger a las economías extractivistas y los agronegocios, para que en su nueva formulación estén fundamentados en el buen vivir de la población y contruidos desde el cumplimiento del principio de participación activa de las comunidades rurales.

Así, la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria UPRA tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, a través de la planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad, y la definición de lineamientos, criterios e instrumentos que promuevan el uso eficiente del suelo para el desarrollo rural con enfoque territorial ([UPRA, 2011](#)). Con estas precisiones, es posible ver las limitaciones que tendrán las comunidades rurales, al momento de exigir y hacer uso de lo plasmado en el Acuerdo de Paz sobre la planificación participativa del uso de la tierra en sus territorios.

### **3.Retos para la implementación del Acuerdo de Paz sobre acceso y formalización de la propiedad en la Reforma Rural Integral**

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida que aplicó el [DANE](#) en el 2011, arrojó que alrededor de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria no tienen tierra bajo ningún concepto; estas cifras evidencian que uno de los factores desencadenantes e intensificadores del conflicto político, social y armado colombiano ha sido la concentración de la tierra en pocas manos, producto de décadas de políticas de acceso y distribución desiguales, políticas de desarrollo rural orientadas a la descampesinización y diseños institucionales dañinos para las sociedades rurales ([Peña, Parada, Ruiz, Álvarez y Zuleta, 2017](#); [Gutiérrez y Marín, 2017](#)). De allí que una de las propuestas fundamentales del Acuerdo de Paz para la Reforma Rural Integral, sea la formalización masiva de siete millones de hectáreas durante los 12 años siguientes a la firma del Acuerdo y la creación de un fondo de tierras de tres millones de hectáreas que se pretende entregar a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

#### **3.1 Desafíos en la conformación del Fondo de Tierras**

El Fondo de Tierras establecido en el numeral 1.1.1 del punto 1 del Acuerdo de Paz, se crea por el decreto ley 902 del 2017, el cual establece que los tres millones de hectáreas que conformarán este fondo de carácter permanente, se obtendrán de a) tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la nación, b) de

tierras recuperadas por la nación y c) de tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios del Fondo de Tierras.

Las dos primeras acciones requieren que se adelanten procesos de recuperación por parte del Estado, la dificultad radica en que el Estado no conoce con exactitud cuántos baldíos tiene ni su extensión, ni en manos de quién están, ni cuales tierras incultas deberán someterse a la extinción administrativa del derecho de dominio, lo cual genera de por sí profundas dificultades como se detalla a continuación

- Sobre la extinción de dominio para la conformación del Fondo de Tierras:

Esta no es la primera vez que se acude a la extinción de dominio como elemento para integrar bancos de tierras, este mecanismo se encuentra regulado en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, o Código de Extinción de Dominio, donde se dispone que los predios rurales en extinción de dominio “serán destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno nacional”, Lo preocupante es la incapacidad estatal para administrar correctamente estos bienes; ejemplo de ello es la Dirección Nacional de Estupefacientes -DNE-, que manejaba el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO-, la cual fue liquidada precisamente por malos manejos y los bienes pasados a manos de la Sociedad de Activos Especiales -SAE.

Según [Gutiérrez y Marín \(2017\)](#) el Fondo de Tierras debe tener una administración seria y un inventario fuerte, público y transparente a fin de no repetir la historia del FRISCO y de los demás fondos de tierras que no han logrado cumplir a cabalidad con su propósito. Sin embargo, las dificultades administrativas de estos fondos, que terminan contrariando los propósitos formales para los que fueron creados, no son las únicas estrategias que se han visto frustradas en detrimento de los derechos al acceso a la tierra del campesinado.

- Sobre los baldíos recuperados a favor de la nación para la conformación del Fondo de Tierras

Otra de las fuentes del Fondo de Tierras son aquellos baldíos recuperados a favor de la nación, es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicios de los campesinos que puedan ser beneficiados del programa de formalización. Concretamente el Acuerdo de Paz hace referencia a la prohibición de la ley 160 de 1994 en su artículo 72, inciso 9, para adquirir bienes que superen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar -UAF-, cuando éstos hayan tenido origen en un proceso de titulación de baldíos; y en su artículo 65 consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio de un baldío es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria, por esta razón un ocupante no puede tenerse como poseedor, ni adquirir la propiedad por medio de la figura de la prescripción adquisitiva de dominio, pues los baldíos son bienes imprescriptibles.

Por ello, cuando se ha constatado que efectivamente se han dado acumulaciones de extensiones de tierras en contravención de las prohibiciones legales, o contrariado el artículo 65 de la ley 160 de 1994, se deben implementar las acciones necesarias para recuperar estos bienes. Este es el caso de los predios acumulados de forma indebida

por grandes empresas agroindustriales, hecho evidenciado por la Contraloría delegada para el sector agropecuario, en su informe de actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana ([Contraloría, 2012](#)).

En el seguimiento a esas órdenes (auto 222/16), la Corte ha constatado la existencia de una crisis estatal en relación con la administración de los bienes baldíos de la nación, pues el plan de clarificación y recuperación tiene deficiencias metodológicas, no hay cronogramas de trabajo claros, ni se ha apropiado el presupuesto suficiente. Tristemente, estos llamados de la Corte, no han logrado dinamizar la correcta administración de los bienes baldíos, el director de la ANT se limita a manifestar que “no conoce donde se encuentra la acumulación de baldíos” ([Verdad abierta, 2017](#)), por lo cual no se sabe, tampoco, como avanza el proceso de su recuperación. Por ello en mayo de 2017 la Contraloría insta de nuevo a la ANT a ejercer acciones judiciales que anulen las ventas a terceros de 322 predios de origen baldío, que suman 123 mil hectáreas ([Contraloría, 2017](#)).

La Comisión Colombiana de Juristas en su intervención en la audiencia pública celebrada el 7 de febrero de 2019, convocada por el Auto 708 de 2018 sobre clarificación de baldíos, evidencia cómo “En el primer borrador conocido del decreto en uso de facultades extraordinarias en abril de 2017 para la creación del ordenamiento social de la propiedad rural, se incluían múltiples figuras para sanear las irregularidades y defectos en la apropiación ilegal de baldíos, un plan de perdón y olvido de la usurpación de tierras de la Nación” ([CCJ, 2019](#)). Dado que este proyecto no fue aprobado, posteriormente se presentó el proyecto 03 de 2018 para la nueva ley de tierras, que contiene en su artículo 10, la intención de hacer un ‘saneamiento’ de ocupaciones de baldíos a sujetos distintos a los de reforma agraria, contrariando el Acuerdo de Paz y las decisiones de la Corte Constitucional.

Afortunadamente, gracias a la diligente acción de las organizaciones de la sociedad civil se impidió que el proyecto pasara sin discusión en el Congreso, pues en esencia este artículo transformaba la naturaleza de los baldíos, legalizando la usurpación de bienes por parte de empresas o particulares que logren argumentar que realizan “actividades de utilidad pública”, menoscabando los bienes públicos de la nación y el derecho constitucional del campesinado al acceso a la propiedad de la tierra.

El Decreto Ley 902 de mayo de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización, y el Fondo de Tierras estipula un plazo máximo de un año para que se implemente el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–, esta es una herramienta administrada por la subdirección de sistemas de información de tierras de la ANT. El RESO constituye un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva. Frente a esto, surgen varias preocupaciones, principalmente frente a la capacidad institucional para atender la cantidad de registros que se presenten en los territorios, situación que se agrava ante los recortes en las asignaciones del 2020 en el Presupuesto General de la Nación, que tendrían la ANT (-18.9%) y la ART (-10,4%) respecto del 2019 ([Dejusticia, 2019](#)) y, por otro lado, la ausencia de un mecanismo institucional que permita constatar la evolución del RESO, y cómo se armonizará este procedimiento con los resultados que finalmente arroje el catastro multipropósito.



Son estos algunos de los cuestionamientos, que surgen a partir de evidenciar el pobre compromiso del gobierno nacional por conformar el Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral, y garantizar efectivas condiciones de acceso a la propiedad para la población campesina; lo que permite avizorar que aquellas disposiciones del Acuerdo de Paz que favorecen al campesinado podrían quedarse en vilo, dejando nuevamente sin solución uno de los elementos fundamentales que explican el origen y agudización del conflicto social y armado. Como lo expresa [Cabrera \(2018\)](#) la falta de implementación de las diversas normas en materia de formalización y acceso a la tierra ha permitido que los elementos iniciales que dieron origen a los conflictos rurales en Colombia se mantengan a lo largo de la historia.

### 3.2 Retos de la formalización masiva de la propiedad rural

Según la Tercera Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada, el 48% de los predios rurales inscritos en el Catastro Nacional carecen de título, lo que equivale a 1,7 millones de hectáreas, y el 61 % de los predios abandonados o despojados deben ser formalizados ([Verdad abierta, 2017b](#)). El Censo Nacional Agropecuario de 2015 estima que 60% de la propiedad rural está en la informalidad ([DANE, 2016](#)). Por ello, tanto el Gobierno nacional como las FARC-EP, convienen en acordar en el punto 1.1.5 la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, de la que serán beneficiarias “las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra”. Sin embargo, esta delimitación tan amplia, permitió que el decreto ley 902 de 2017 estipulara en su artículo 6 que dentro del proceso de formalización masiva habría “sujetos de formalización a título oneroso” que serían “las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

En este sentido para [OXFAM \(2017\)](#) y otros intervinientes “el artículo 6° no guarda relación directa con los contenidos del Acuerdo de Paz y no cumple con los requisitos formales para darle trámite mediante las facultades legislativas extraordinarias” por lo que debió haber sido declarado inexecutable. No habiendo sido así, el artículo 6 del decreto ley 902 de 2017 permite que personas con un gran patrimonio accedan a un procedimiento expedito para la formalización de extensas propiedades rurales, en un contexto social en el que, como se ha dicho, las mismas autoridades agrarias desconocen la ubicación y estado catastral de los bienes baldíos que se encuentran bajo su administración.

Tanto el CODHES como la Contraloría General de la Nación, coinciden en afirmar que desde 1995 más de 4.8 millones de hectáreas de tierras han cambiado de dueños a través de un reacomodamiento violento de la tenencia de la tierra ([CODHES, 2006](#)). Esta no es la primera vez que Colombia sortea una dificultad de este tipo, existen experiencias recientes, año 2005, en el que el proyecto de ley 319 presentado al Congreso de la República, buscaba legalizar el despojo de miles de familias desplazadas ([CODHES, 2006](#)). Por lo que es necesario prevenir sobre esta posibilidad, ante la fisura que ha quedado en la Reforma Rural Integral a causa del artículo 6 del decreto ley 902 de 2017. Una posible forma de paliar este peligro está contemplada en el procedimiento para acceso y formalización de la tierra del decreto ley 902 de 1994, que sustituye el sistema de demanda de acceso a la tierra para instituir un sistema por oferta, donde es la institucionalidad quien una vez conozca la condición jurídica de los bienes activa el procedimiento de formalización de la propiedad.

Según la información reunida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, sobre la gestión adelantada por el INCORA en 40 años de gestión, la clarificación de la propiedad se aplicó en 547 predios con 908.602 hectáreas ([MADR, 2001](#)), lo que es significativamente poco, comparado con los propósitos trazados para la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo de Paz, además de injustificable. Por su parte, según la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación en su Informe de Gestión. Agosto 7 de 2018 - junio 30 de 2019 únicamente se han formalizado 73.465 hectáreas de pequeña y mediana propiedad, lo cual es muy poco para cumplir con lo pactado en el Acuerdo de Paz.

Estas cifras, permiten suponer que posiblemente se llegó a una inoperancia o insuficiencia del Decreto Ley 902 de 2017 en lo que respecta a la formalización de la propiedad, ante la precariedad e ineficacia de las entidades responsables de la implementación de la Reforma Agraria Integral para coordinar y levantar información básica sobre el manejo de los bienes a su cargo, como lo ha hecho ver el incumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en la sentencia T 448 de 2014. Además del tímido avance de los anteriores programas de formalización de la propiedad, las gestiones para la conformación del Fondo de Tierras y el casi nulo desarrollo del catastro multipropósito, también pactado en el Acuerdo de Paz.

Esta arquitectura para la formalización de la propiedad rural podría -contrario a sus propósitos legalmente establecidos- llevar a retardar el proceso de formalización de la propiedad de la tierra y a legalizar el despojo ([Cabrera, 2018](#)). En este sentido el diseño propuesto por el decreto ley 902 de 2017 ubica el proceso de formalización masiva entre el peligro de la formalización del despojo y la inoperancia del sistema de oferta dada la precariedad institucional. Frente a este panorama, podría ser de buen recibo la propuesta planteada por los investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- Dejusticia, para que la implementación del Acuerdo de Paz en este punto se articule con los esfuerzos de los programas de restitución de tierras, con el fin de optimizar el andamiaje institucional ([Sánchez, 2017](#)).

Finalmente, se señala que es prácticamente imposible llevar a cabo el proceso de acceso y formalización de la tierra de manera efectiva y tener actualizado el catastro multipropósito en el corto plazo; y, sin embargo, es una necesidad imperiosa dado que este podría indicar el impacto real que pueden tener los 10 millones de hectáreas propuestas para acceso y formalización en la Reforma Rural Integral y así, plantear estrategias para garantizar el derecho de los campesinos colombianos a la propiedad de la tierra.

## 4. Conclusiones

Existen sendas complicaciones al momento de implementar el Acuerdo de Paz en su punto 1 de Reforma Rural Integral, pues quien detenta el poder es el Estado que se ha caracterizado por el desarrollo de políticas que de hecho desconocen al campesinado como sujeto político, social y económico, y favorecen el latifundio, el extractivismo y la agroindustria; por lo que al presentarse conflictos frente al uso de la tierra, es de esperarse que los lineamientos determinantes, provenientes vertical y unidireccionalmente de Estado - como ocurre con la UPRA- beneficien los intereses de las corporaciones a las que responden.

Las dificultades expuestas en la conformación del Fondo de Tierras permiten develar la captura del Estado por actores privados y mafiosos, en un contexto de desestatización, neoliberalismo y de marcada desigualdad, que no contribuyen a la democratización del campo, por el contrario, agudizan la concentración de la propiedad de la tierra, que en connivencia con agentes administrativos encubren el despojo ilegal. Sin duda, no sólo es preciso que la institucionalidad disponga de todas las herramientas necesarias para implementar y garantizar que se efectúe de manera óptima una Reforma Rural Integral; sino que además sea efectiva la participación de las distintas comunidades rurales en la administración de las políticas que les afectan, a partir del reconocimiento de la identidad campesina.

## Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

## Referencias bibliográficas

1. Acuerdo de Paz (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf)
2. Ángel Osorio, J, Nieto Gómez, L.E y Giraldo Díaz, R. (2019): Percepciones de los Excombatientes sobre los logros del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP, Biblioteca virtual de Derecho, Economía, Ciencias Sociales y Tesis Doctorales. <https://www.eumed.net/libros/1829/index.html>
3. Cabrera, L (2018). Evolución de los modelos jurídicos aplicados en la formalización de la propiedad rural, particularmente en el proceso de titulación de baldíos rurales en Colombia. *dixi* 28. Julio 2018. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2018.02.02>
4. Cabrera-Otálora, M. I., Nieto-Gómez, L. E. y Giraldo-Díaz, R. (2017). Organismos multilaterales y fines de la educación en América Latina. *Libre Empresa*, 14(2), 215–227. <https://doi.org/10.18041/1657-2815/libreempresa.2017v14n2.3040>
5. Cabrera Otálora, M.I., Nieto Gómez, L.E., Sánchez Jiménez, W. y Giraldo Díaz, R. (2019): Biotecnología y agricultura en América Latina: un análisis crítico, Biblioteca virtual de Derecho, Economía, Ciencias Sociales y Tesis Doctorales. <https://www.eumed.net/libros/1834/index.html>
6. CCJ, (2019) La Comisión Colombiana de Juristas en su intervención audiencia pública convocada por el Auto 708 de 2018 celebrada el 7 de febrero de 2019 sobre clarificación de baldíos. [https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Intervenci%C3%B3n%20audiencia%20p%C3%BAblica%207%20de%20febrero%20de%202019\\_Corte%20Constitucional\\_Auto%20708%20de%202018.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Intervenci%C3%B3n%20audiencia%20p%C3%BAblica%207%20de%20febrero%20de%202019_Corte%20Constitucional_Auto%20708%20de%202018.pdf)
7. CODHES (2006) Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005. [http://www.codhes.org/~codhes/imagenes/biblioteca/DesafiosParaConstruirNacion\\_CODHES\\_CEC.pdf](http://www.codhes.org/~codhes/imagenes/biblioteca/DesafiosParaConstruirNacion_CODHES_CEC.pdf)
8. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Informe de Gestión. Agosto 7 de 2018-Junio 30 de 2019. Pág. 10 <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/CPECConsolidacion-Informe-Gestion-Agosto2018-Abril2019.pdf>
9. Contraloría (2017). Comunicado de prensa No. 59 Bogotá, 9 de mayo 2017. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Contralor%C3%ADa-insta-a-la-Agencia-Nacional-de-Tierras-a-ejercer-acciones-judiciales-que-anulen-ventas-a-terceros-de-322-predios-de-origen-bald%C3%ADo-que-suman-123-mil-hect%C3%A1reas-1.pdf>
10. Contraloría General de la República (2012). Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana. [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf\\_Baldios\\_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf)
11. DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016). Censo Nacional Agropecuario, Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/imagenes/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>

12. Dejusticia (2019) Y el presupuesto de la paz? Bien, gracias... Daniel Marín. 13 de octubre de 2019. <https://www.dejusticia.org/column/y-el-presupuesto-de-la-paz-bien-gracias/>
13. Fajardo, D. (1994). El Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI y la participación campesina. En Machado, A. (Comp.), El Agro y la Cuestión Social (pp. 288 y ss.). Ministerio de Agricultura 80 años. Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol.
14. Fajardo, D. (2002). Tierra, poder político y reformas agraria y rural. Cuadernos de tierra y justicia. <https://problemasrurales.files.wordpress.com/2008/12/tierra-poder-y-reforma-dario-fajardo-2002.pdf>
15. Fajardo, D. (2015). Estudios sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20cti-mas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20cti-mas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf)
16. Gutiérrez Sanín, F. y Marín Jaramillo, M. (2018). Tierras en el posconflicto: ¿en el fondo cuál es el problema? Análisis Político, 31(92), 18-38. <https://dx.doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71095>
17. ICANH Instituto Colombiano de Antropología e Historia. (2017). Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/11/Concepto-t%C3%A9cnico-del-Instituto-Colombiano-de-Antropolog%C3%ADa-e-Historia-ICANH.pdf>
18. MADR Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001) Colombia Tierra y Paz, experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI 1961 – 2001. <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/handle/11348/6023>
19. Martínez, A. (1986). Planes de desarrollo y política agraria en Colombia. 1940-1978. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo - Universidad Nacional de Colombia. [http://bdigital.unal.edu.co/43185/6/9586280470\\_Parte%201.pdf](http://bdigital.unal.edu.co/43185/6/9586280470_Parte%201.pdf)
20. Montaña Hurtado, J. L., & Nieto Gómez, L. E. (2018). Factores internos que afectan la competitividad internacional del puerto de Buenaventura, Colombia. Libre Empresa, 15(1), 103–118. <https://doi.org/10.18041/1657-2815/libreempresa.2018v15n1.3159>
21. OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). Revisión de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015. [https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/revision-de-politicas-agricolas-de-la-ocde-colombia-2015\\_9789264307063-es](https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/revision-de-politicas-agricolas-de-la-ocde-colombia-2015_9789264307063-es)
22. Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)
23. Peña, R. P., Parada, M. M., Álvarez, R., Zuleta, S. & Ruiz, L. (2017). Legal dispossession and civil war in Colombia. Journal of Agrarian Change, 17(4). <https://doi.org/10.22431/25005103.185>
24. Salazar-Villarreal, M. del C., Giraldo-Díaz, R., & Victorino-Ramírez, L. (2020). Prácticas agroecológicas de conservación del suelo en la Zona de Reserva Campesina –ZRC de Pradera, Valle del Cauca, Colombia. Libre Empresa, 17(2), 75–88. <https://doi.org/10.18041/1657-2815/libreempresa.2020v17n2.8014>
25. Salgado, C. (2002). Los campesinos imaginados. Cuadernos Tierra y Justicia, (6), 1-41. Recuperado de: <https://problemasrurales.files.wordpress.com/2008/12/salgado-carlos-campesinos-imaginados.pdf>
26. Sánchez, N. (2017) Estrategias para una reforma rural transicional. Dejusticia. Documentos 35 ideas para construir la paz. <https://www.dejusticia.org/publication/estrategias-para-una-reforma-rural-transicional/>
27. Sánchez-Jiménez, W., Nieto-Gómez, L. E., & Giraldo-Díaz, R. (2018). Cambio estructural de la vocación agrícola y pecuaria en el municipio de Purificación, Tolima, Colombia. Libre Empresa, 15(2), 137–148. <https://doi.org/10.18041/1657-2815/libreempresa.2018v15n2.5361>
28. Sánchez-Jiménez, W., Nieto-Gómez, L. E., & Giraldo-Díaz, R. (2019). Configuración de los espacios rurales en el municipio de Purificación, Tolima, Colombia. Libre Empresa, 16(2), 153–163. <https://doi.org/10.18041/1657-2815/libreempresa.2019v16n2.6624>
29. Trpin, V. (2005). El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos. AIBR: Revista Iberoamericana de Antropología, 42. <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=62304207>
30. UPRA Unidad de Planeación Rural Agropecuaria. (2011). Funciones. <https://www.upra.gov.co/web/guest/upra/funciones>

31. Vargas del Valle, R. (1994). El Desarrollo Rural en Colombia (1961- 1993): Apuntes y notas para una historia del Fondo DRI. En Machado, A. (comp.), El Agro y la Cuestión Social (pp. 269-287). Ministerio de Agricultura 80 años. Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol.
32. Verdad Abierta (2017) "El Estado no tiene ni idea dónde está la acumulación de baldíos": Miguel Samper. 4 de mayo de 2017. <https://verdadabierta.com/el-estado-no-tiene-ni-idea-donde-esta-la-acumulacion-de-baldios-miguel-samper/>
33. Verdad Abierta (2017b) "Implementación de Reforma Rural Integral, bajo la lupa de la Corte Constitucional": 28 de agosto de 2017. <https://verdadabierta.com/implementacion-de-reforma-rural-integral-bajo-la-lupa-de-la-corte-constitucional/>