
La Reforma Rural Integral y su implementación*

The Comprehensive Rural Reform and Its Implementation

Sergio Roberto Matias Camargo**

Universidad Libre
sergio.matias@unilibre.edu.co

Resumen

La Reforma Rural Integral es el primer punto del segundo y definitivo “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Su implementación, lenta y tardía, no satisface el cumplimiento de los acuerdos y no contribuye a la solución del problema agrario colombiano.

Se ha desatado una ofensiva, legal e ilegal, pacífica y violenta, de los tradicionales enemigos de los acuerdos y de cualquier intento de reforma agraria democrática. Son necesarias la solidaridad y la movilización social en defensa del Acuerdo y de su pronta, fiel y democrática implementación.

Palabras clave: Reforma Rural Integral, Acuerdo final para la terminación del conflicto armado, implementación, fondo de tierras, sujetos de acceso y formalización, enemigos, movilización, problema agrario.

Abstract

The Comprehensive Rural Reform is point one in the second and definitive *Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace*, signed between the Government of

Fecha de recepción: 03 de abril de 2018.

Fecha de aceptación: 08 de mayo de 2018.

* Para citar este artículo: Matias Camargo, S. (enero-junio,2018). La Reforma Rural Integral y su implementación. *Revista Diálogos de Saberes*, (48) 25-45. Universidad Libre (Bogotá). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4377>

Este artículo científico es resultado y parte del proyecto de investigación titulado “Constitucionalismo democrático contemporáneo-cultura constitucional, derecho público y sistema (Código 11010113)”, realizado por el Grupo de Investigaciones Sociojurídicas del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CISJ) de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, reconocido por Colciencias como Grupo Colombiano de Investigación Científica y clasificado en la Categoría A. COL0016837.

** Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, investigador de su Centro de Investigaciones Sociojurídicas y asociado de Colciencias. Director del Grupo de Investigaciones Sociojurídicas, categoría A, y editor de la revista indexada Diálogos de Saberes del CISJ. Correo electrónico: sergiomatyas@hotmail.com

Colombia and the FARC-EP. Its late and slow implementation does not comply with the agreements and does not contribute to the solution of the Colombian agrarian problem.

Traditional enemies of the agreements and of any attempt of democratic agrarian reform have unleashed legal and illegal, peaceful and violent offensive. Solidarity and social mobilization are necessary to defend the Agreement and its prompt, faithful and democratic implementation.

Keywords: Comprehensive Rural Reform, Final Agreement to End the Armed Conflict, Land Fund, subjects of access and formalization, enemies, mobilization, agrarian problem.

Introducción

Se reitera que la cuestión agraria colombiana hunde sus raíces históricas en la conquista y la colonia españolas, persiste en la República y sigue vigente en nuestros días (Hernández, 2014; Matías Camargo, 2017; Villegas, 1981; Zuleta, 1976). Esta cuestión contiene una contradicción entre pocos que tienen mucha tierra, en buena parte no explotada e indebidamente apropiada, y muchos que tienen poca o ninguna, sin medios ni recursos para explotarla y sin servicios esenciales, marginados y sin derechos fundamentales.

“Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral” es el primer punto del segundo y definitivo “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Gobierno Nacional & FARC-EP, 24 de noviembre de 2016, pp. 10-34). Este punto contribuyó positivamente a la solución política del conflicto armado, ligado en sus orígenes al problema de la tierra (Grupo de Memoria Histórica, 2013; Guzmán Campos, Umaña Luna & Fals Borda, 1962), al cese bilateral y definitivo de esta confrontación, a la desmovilización de la guerrilla y a su tránsito a la acción política sin armas, hecho positivo que merece destacarse y apoyarse.

Este marco de referencia general se analizó cualitativa y cuantitativamente en un anterior artículo titulado “La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia”, publicado en *Diálogos de Saberes* N.º 46 del primer semestre de 2017 (Matías Camargo, 2017), del cual este es una continuación y actualización con “acontecimientos en pleno desarrollo”¹ que ameritan posteriores estudios y publicaciones.

En una reciente investigación publicada por la Universidad Nacional de Colombia, titulada ¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras de Colombia, sus autores concluyen que, de acuerdo con la revisión de la literatura especializada sobre la tenencia y el uso de la tierra en Colombia, “se han presentado principalmente las problemáticas de 1) distribución inequitativa, 2) concentración excesiva y 3) explotación inadecuada” (Blanco Cortina, Güisa Gómez & Santamaría Chavarro, 2017, p. 108).

Los citados investigadores, con abundancia de fuentes, afirman que:

¹ En términos del reconocido periodista y analista internacional de Telesur Walter Martínez, utilizados en su programa *Dossier*.

la distribución inequitativa y la concentración excesiva son los rasgos predominantes de la tenencia de la tierra en Colombia (Cabrera, 2009; Heath & Deininger, 1997; Ibáñez & Muñoz, 2012; Jiménez Solano, 2004; Kalmanovitz & López Enciso, 2006; Machado, 1998; 2002; 2013). Estos dos factores presentan una relación intrínseca: la distribución inequitativa de la propiedad rural se traduce en la concentración excesiva de esta (p. 108).

Es un hecho indiscutible que el origen del conflicto armado colombiano está relacionado con el problema agrario y las características anteriormente mencionadas. Para el sociólogo e investigador Alejandro Reyes Posada (13 de diciembre de 2017):

la tierra es el tema central del posacuerdo y del desarrollo de Colombia. El acuerdo agrario fue el puente de oro que permitió a la guerrilla campesina de las FARC hacer el tránsito a la legalidad. Las tensiones rurales fueron condiciones del conflicto armado y sus consecuencias se ensañaron con los pobladores rurales, que sufrieron perjuicios desproporcionados. (párr. 1)

[...]

Los dos principios esenciales para definir políticas públicas sobre tierras son la equidad y la democracia, equidad para preferir el bienestar de los que menos tienen y son más vulnerables, y democracia para fundar las políticas en el conocimiento y la concertación locales sobre los usos del suelo, de manera participativa, que les da mayor legitimidad social, mayor capacidad de soportar impactos externos y un mejor resultado distributivo. (párr. 7)

El Gobierno Nacional viene implementando el punto 1 de los acuerdos sobre la Reforma

Rural Integral (*Elespectador.com*, 26 de mayo de 2017; Gobierno nacional & FARC-EP, 24 de noviembre de 2016, pp. 10-34; Salgado Ruiz, 2017); en aplicación de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República de Colombia (7 de julio de 2016)², conocidas como *fast track* (vía rápida), ha expedido decretos-leyes de los cuales en este artículo solo se analiza el Decreto Ley 902 de 2017 (Presidencia de la República de Colombia, 29 de mayo de 2017), por ser el más específico sobre el objeto de estudio aquí abordado y por razones espaciales y temporales ineludibles. El proyecto de ley sobre el ordenamiento social de la propiedad rural, que se incluyó como parte de la implementación de la Reforma Rural Integral, a la fecha de redacción de este trabajo, no se ha presentado al Congreso de la República. A continuación, se hacen algunas observaciones con base en las informaciones hasta ahora conocidas.

² “Artículo 2o: la Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición” (Congreso de la República de Colombia, 7 de julio de 2016).

El problema de la investigación

La implementación de la Reforma Rural Integral ha sido lenta, tardía y con desaciertos. La principal norma expedida hasta el momento sobre el acceso y la formalización de tierras, el Decreto Ley 902 de 2017, es deficiente en el cumplimiento de los acuerdos y en muchos casos regresivo, pues se le agregaron, en forma desfavorable, elementos no incluidos en el Acuerdo; mucho más desfavorable es en cuanto a la solución del problema agrario, en buena parte agravado. La prometida Ley de Tierras, hasta ahora, no se está tramitando y lo conocido de su naturaleza y de su previsible resultado final no es esperanzador para los más necesitados. Se anuncia la radicación del proyecto de ley este 20 de julio en el nuevo Congreso de la República, elegido el 11 de marzo pasado, en el inicio de sus sesiones.

Se ha desatado una ofensiva, legal e ilegal, pacífica y violenta, de los tradicionales enemigos de los acuerdos³ y de cualquier intento de reforma agraria democrática que impacte la concentración, el despojo, el acaparamiento, la extranjerización de la tierra, su improductividad y su inequidad, la mayor de América Latina y entre las mayores del mundo. Los paramilitares y todos los despojadores de tierras han desatado una ola de terror sistemática de asesinatos contra los reclamantes de tierras, líderes sociales, defensores de los

derechos humanos y militantes del ahora legalizado partido FARC, ante la actitud pasiva del Ministerio de Defensa, que insiste en la inexistencia de paramilitares.

En una entrevista con *Noticias Uno*, Luis Carlos Villegas, exministro de Defensa, tranquilamente dijo que la “‘inmensa mayoría’ de los asesinatos de líderes sociales en las regiones ‘son frutos de un tema de linderos, de un tema de faltas, de peleas por rentas ilícitas’”. Luis Carlos Villegas también “afirmó que no hay una organización que esté ‘asesinando a líderes sociales’” (*Elespectador.com*, 17 de diciembre de 2017). Desconoce los patrones comunes de comportamiento constitutivos de la sistematicidad y de la responsabilidad de autores intelectuales y materiales organizados, así como sus acciones criminales relacionadas con la tierra, los derechos humanos, la implementación de la Reforma Rural Integral y el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado: son los señores de la guerra, que tienen respaldos políticos, económicos y sociales, ahora eufemísticamente llamados “grupos armados organizados (GAOS)”.

Los poderosos dueños de la tierra y el capital, sus gremios económicos y sus representantes políticos presionan al Gobierno Nacional y al Congreso de la República y logran importantes conquistas en beneficio de sus particulares intereses, materializados en los decretos expedidos, específicamente en el Decreto Ley 902 de 2017 y en el proyecto de ley sobre el ordenamiento social de la propiedad de tierras, en elaboración con la debida vigilancia por parte de ellos, que frenan y limitan los avances progresistas obtenidos en los acuerdos.

³ Una situación semejante ocurrió con la campaña de desprestigio, mentiras y calumnias (confesadas) de entrega del país a las FARC y al “castrochavismo”, encabezada por Álvaro Uribe y su partido Centro Democrático, contra el plebiscito sobre la paz realizado el 2 de octubre de 2016, que, aunque por una mínima diferencia, logró ganar con la mayoría del no (Ramírez Prado, 4 de octubre de 2016).

La estrategia metodológica

1. El enfoque

Se aplica un enfoque sociojurídico e interdisciplinario, que integra la sociología jurídica con la ciencia política, el derecho y la economía.

2. Los métodos, las fuentes, las técnicas y los instrumentos de recolección y análisis de la información

Se utilizaron los métodos histórico y lógico, el análisis y la síntesis, las fuentes primarias y secundarias y se realizó un análisis documental.

Resultados y hallazgos

1. La implementación del primer punto, sobre la Reforma Rural Integral (RRI)⁴

Como se esperaba, esta reforma ha estado acompañada del rechazo agresivo y macartista de los viejos y tradicionales opositores y enemigos declarados, los gremios económicos en general, y especialmente de los representantes de los terratenientes y de sus fuerzas políticas, como el Centro Democrático, acaudillado por el expresidente y senador Álvaro Uribe.

⁴ El segundo y definitivo Acuerdo fue suscrito el 12 de noviembre de 2016 en La Habana (Cuba), entre los negociadores representantes del Gobierno nacional y de las FARC-EP. Fue ratificado el 24 de noviembre de 2016 en Bogotá por el presidente de la República, Juan Manuel Santos, y el comandante de las FARC-EP, Rodrigo Londoño. Fue refrendado por el Senado de la República el 29 de noviembre, y el 30 por la Cámara de Representantes, dándose inicio a su implementación constitucional y legal (*Elespectador.com*, 15 de noviembre de 2016).

En las elecciones parlamentarias (Cámara y Senado) del 11 de marzo pasado, hubo un importante avance de Álvaro Uribe y su partido, el Centro Democrático, enemigo principal de los acuerdos de paz y de cualquier intento de reforma agraria. Su candidato Iván Duque fue elegido presidente de la República en las elecciones del pasado 17 de junio, acompañado de una amplia coalición derechista y de los gremios económicos, encabezados por el Consejo Gremial Nacional.

La ola de terror continúa y se agrava con el asesinato sistemático, por parte de los paramilitares, de reclamantes de tierras, líderes sociales, defensores de los derechos humanos y exguerrilleros de las FARC desmovilizados y organizados en un partido legalmente reconocido. Se observa la actitud pasiva del exministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, que ahora los denomina, eufemísticamente, “grupos armados organizados (GAOS)”, insistiendo en que el paramilitarismo ya no existe y desconociendo el carácter sistemático y premeditado, con autores intelectuales y materiales, de estos actos criminales reiterados.

De acuerdo con el “Informe conjunto de las organizaciones de derechos humanos para el Examen Periódico Universal de Colombia”, publicado en Bogotá en octubre de 2017, titulado *Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2013-2017* (Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos, 2017, pp. 13-16), el balance del posconflicto no puede ser más negativo en materia de violación de los derechos humanos y, especialmente, del derecho a la vida.

Por su importancia, se reproduce en su totalidad el capítulo 3 del informe, eliminando por su extensión la abundante cantidad de citas

y referencias bibliográficas contenidas en los pies de página, que se pueden consultar en el texto original.

CONFLICTO ARMADO Y DIH

Actualmente se registran 8'208.564 víctimas del conflicto armado. A pesar del Acuerdo, el conflicto armado interno persiste y los demás actores continúan infringiendo el DIH, ocasionando impactos desproporcionados sobre la población civil: desplazamientos forzados, confinamientos, bombardeos indiscriminados, reclutamiento y utilización de NNA,⁵ violencia sexual, secuestro, ataques a bienes y personas protegidas. Esto evidencia que las recomendaciones del EPU⁶ de 2013 no han sido implementadas satisfactoriamente.

Paralelamente a la desmovilización de las FARC-EP, grupos paramilitares, guerrillas del ELN y EPL, grupos disidentes de las FARC-EP y otros con diversas denominaciones se han expandido territorialmente y reconfigurado.

El **desplazamiento forzado** persiste y presenta una tendencia al aumento. Colombia sigue siendo el país con más víctimas de desplazamiento forzado en el mundo, el 63% vive en situación pobreza y el 33% en extrema pobreza. Las comunidades afrocolombianas e indígenas de la región del pacífico son las más afectadas. La CC⁷ mantiene vigente el ECI⁸ en la materia tras 13 años. El Acuerdo ordena fortalecer el

SAT⁹ de la Defensoría como mecanismo de prevención del desplazamiento forzado y otras violaciones.

El **reclutamiento y utilización de NNA** persiste. En el primer semestre de 2017 se registraron 19 acciones cívico-militares que vinculan NNA. Se ha advertido sobre eventuales casos de uso de NNA en labores de inteligencia, espionaje e infiltración en las filas guerrilleras por parte de las FF. MM.¹⁰ Entre 2011 y 2016, la Defensoría emitió aproximadamente 105 alertas de riesgo por reclutamiento de NNA en 30 departamentos. Paramilitares, ELN y disidencias de las FARC-EP continúan reclutando NNA.

Continúan presentándose casos de **violencia sexual**. Entre enero 2013 y julio 2017 se registraron 3989 delitos contra la libertad y la integridad sexual de las mujeres. En 2016 se realizaron 120 exámenes médicos-legales por delitos sexuales, cuyos presuntos agresores fueron grupos armados. En el 85,83% de los casos las víctimas eran mujeres. El 43,7% de estos se atribuyeron a las FF. AA. y otros actores, 26,2% a guerrillas y 30,1%, a grupos paramilitares.

Entre 2013 y 2017 se registraron 1019 víctimas de **minas antipersonales y MUSE**¹¹. El 87% corresponde a heridos y el 12,9%, a muertos. Grupos paramilitares y el ELN siguen sembrando minas, especialmente en Arauca, Chocó, Cauca, Nariño y Norte de Santander. Las escuelas, hospitales y otros bienes civiles han sido objeto de ataques y ocupación por

⁵ Niños, niñas y adolescentes.

⁶ Examen Periódico Universal. Véase *Informe de la situación* (2013).

⁷ Corte Constitucional.

⁸ Estado de cosas inconstitucional.

⁹ Sistema de Alertas Tempranas.

¹⁰ Fuerzas Militares.

¹¹ Municiones sin explotar.

parte de todos los grupos armados. Se ha registrado el confinamiento de poblaciones afrodescendientes e indígenas, provocando el bloqueo de suministros y servicios básicos. El ELN, los paramilitares y las disidencias de las FARC continúan con la práctica del secuestro. (pp. 13-16) (Negrillas originales)

En la presentación del “Informe Procuraduría General de la Nación”, de abril de 2018, titulado *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*, Fernando Carrillo Flórez, procurador general de la nación, manifiesta:

Esta investigación de la Procuraduría General de la Nación demuestra el enorme impacto que la reclamación de tierras, despojadas por los grupos armados ilegales, ha tenido en el aumento de la violencia contra los líderes sociales y defensores de derechos territoriales. El mundo tiene los ojos puestos en Colombia por la crisis humanitaria que nos sacude. Sin duda, el modelo de protección individual ya cumplió su ciclo. Hay que adecuarlo a las nuevas circunstancias y realidades. Las medidas parecen inadecuadas e ineficaces. Los problemas de protección no dan espera. Hay ausencia de autoridad y de Estado. Por desgracia la guerra no se resigna a desaparecer. (Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2018, p. 11)

Más adelante, expresa la gravedad en que viven las distintas comunidades:

Nuestros jóvenes negros, indígenas, mulatos se han convertido en presa fácil de los violentos, que los reclutan o los matan. La pobreza también mata, como la corrupción

y el olvido. El Estado no puede aparecer en los territorios solo investido de fuerza. Se necesita que su autoridad se traduzca en garantía de los derechos fundamentales a la salud, educación, empleo y protección del medio ambiente. El principal reclamo es la implementación de los mecanismos de protección colectiva. Hay muchas incógnitas sin resolver por parte del Estado en ese campo. Hay un decreto expedido y demasiada ignorancia sobre sus alcances y mecanismos de implementación. Para los pueblos étnicos es más importante la protección colectiva que la individual (p. 11)

Destacando la positiva labor de la Procuraduría en la protección de los defensores de derechos territoriales en Colombia, declara:

La Procuraduría le ha exigido al Gobierno nacional que se meta la mano al bolsillo y ponga sobre la mesa los recursos para garantizar ese derecho. Si había plata para la guerra, debe haber plata para garantizar la vida de las comunidades. Los recursos del posconflicto deben sembrarse donde más se necesitan. Hay que actuar con contundencia y garantizar en los territorios la protección de las comunidades frente a las amenazas del despojo y la concentración de la tierra por parte de los actores armados ilegales y los poderosos dineros del narcotráfico y la corrupción. El Estado debe entender que los mecanismos de protección colectiva hay que construirlos con las comunidades y autoridades étnicas. Ellas son las que saben. No se puede legislar de espaldas a las comunidades. Es urgente, además, que el Gobierno nacional valide y fortalezca los mecanismos de autoprotección de las comunidades que vienen funcionando: guardia indígena,

guardia cimarrona, entre otros. El Estado tiene por delante una tarea interinstitucional de gran envergadura, que exige imaginación y compromiso. Hay mucho que aprender de las comunidades, hay mucha esperanza por sembrar en la Colombia olvidada (pp. 11-12)

La presentación finaliza proclamando:

Con este documento, el Ministerio Público ratifica su compromiso con la defensa del derecho a la vida. Cada líder amenazado, estigmatizado, desplazado, exiliado, asesinado o desaparecido debe mover los cimientos del Estado y de la sociedad para exigir el respeto a la vida. “Ni uno más” debería ser un grito colectivo para detener este desangre. ¡Paremos la máquina de la guerra ya! (p. 12)

La parte final de la introducción, “Conclusiones y advertencias del informe”, en sentido contrario a las reiteradas afirmaciones del Ministerio de Defensa, es contundente al afirmar:

A partir de la información recopilada y analizada para este informe, la Procuraduría pudo constatar que la dinámica de violencia contra los DDT es una práctica sistemática. Dentro de ese marco, el informe concluye que existe una especie de reciclaje de violencias para desarticular las luchas por la defensa de los derechos a la tierra y el territorio; que la sistematicidad en las violaciones a los derechos de los DDT se identifica a partir de dos tipos de patrones de violencia, uno que ocurre al margen del aparato estatal y otro que está relacionado con las instituciones del Estado; que sin perjuicio de la sistematicidad no es posible identificar un autor único o un plan que orqueste de forma centrali-

zada todos los homicidios, y que hace falta superar los modelos reduccionistas de atención a ese fenómeno de violencia, que se centran en estrategias reactivas frente al síntoma del riesgo y no reconocen como parte del problema el abandono estatal de las causas relacionadas con la protección de derechos relacionados con la tierra y el territorio (p. 16)

2. La confrontación normativa

La primera confrontación contra la implementación normativa de la Reforma Rural Integral, en el contexto violento anteriormente analizado, se realizó contra la propuesta inicial del Gobierno nacional, representada en un proyecto de decreto ley vía *fast track*. Los gremios económicos -y dentro de ellos los representantes de los latifundistas ganaderos (Federación Nacional de Ganaderos, Fedegán)- y los terratenientes agricultores y agroexportadores (Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC), acompañados por las fuerzas políticas y sociales más retardatarias -como los partidos de extrema derecha, el Centro Democrático, del expresidente y senador Álvaro Uribe, y Cambio Radical, del exvicepresidente y excandidato presidencial Germán Vargas Lleras-, desataron una ofensiva macartista y calumniosa, como lo hicieron contra el plebiscito del 2 de octubre de 2016, que lograron derrotar con una escasa mayoría.

Para ellos, el proyecto de decreto ley sobre el ordenamiento social de la propiedad rural, las extinciones administrativas del dominio y las expropiaciones (previo juicio e indemnización) violaba la sacrosanta seguridad jurídica de la propiedad privada, esa intocable y solo objeto del Código Civil: la limitación a la

apropiación de baldíos de la nación fomentaba la pobreza. En síntesis, con ese proyecto se entregaba el campo colombiano y el país al “castro-chavismo”, expresión acuñada y maliciosamente difundida por Álvaro Uribe para intentar paralizar cualquier intención del cumplimiento de los acuerdos.

El presidente de la República, Juan Manuel Santos, reunido en el palacio presidencial con los poderosos dueños de la tierra y el capital, haciendo caso a sus intereses y vetos, sepultó el proyecto de decreto ley inicial y lo reemplazó por una estrategia de doble vía: a) el Decreto Ley 902 de 2017, fundamentalmente procedimental, y b) un proyecto de ley, sustantivo, que prometió presentar el pasado 20 de julio en el inicio de las labores del Congreso de la República.

3. El Decreto Ley 902 de 2017: aspectos generales

Este decreto ley “tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras” (Presidencia de la República de Colombia, 29 de mayo de 2017, art. 1). Define sus destinatarios, crea el Fondo de Tierras para la RRI y sus formas de acceso, la formalización de la propiedad privada y su seguridad jurídica y el procedimiento para la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural.

Los principios guías que orientan todo su contenido son claramente privatistas y proteccionistas del *statu quo* existente, en materia de latifundios y monopolio de la tierra, petrificando su eventual extinción. Veamos el texto de la norma:

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. En aplicación del presente Decreto Ley se respetarán los derechos adquiridos y garantías constitucionales de los pueblos indígenas. Nada de lo dispuesto en el presente Decreto podrá ser interpretado ni aplicado en forma tal que afecte, menoscabe, disminuya o desconozca el derecho a la propiedad privada debidamente registrada, legalmente adquirida y ejercida, y protegida por la Ley, como tampoco los derechos adquiridos. Todos y cada uno de los procedimientos y fases procedimentales regulados en el presente Decreto deberán desarrollarse de manera que se otorgue la totalidad de las garantías constitucionales legales, en particular las del debido proceso, a quienes ostenten la propiedad privada de tierras dentro del territorio nacional, y serán nulas las actuaciones que desconozcan o reduzcan dichas garantías, de conformidad con la Constitución Política y la normatividad vigente. En todos los casos se respetarán los derechos adquiridos, la confianza legítima y la buena fe (Presidencia de la República de Colombia, 29 de mayo de 2017)

La publicación especializada *Ámbito Jurídico*, de la editorial Legis, realizó una entrevista a Miguel Samper Strouss en su condición de director de la Agencia Nacional de Tierras. Veamos algunos apartes, que se explican por sí solos:

ÁMBITO JURÍDICO: *¿El Decreto-Ley 902 del 2017 otorga herramientas para la expropiación de la tierra?*

Miguel Samper Strouss: Para nada, este decreto no modifica una sola sílaba de la normativa vigente para esos efectos y me adelanto a responderle sobre la extinción de dominio de predios ociosos que antes era un proceso administrativo. Lo que buscamos con esta normativa fue pasarles esa facultad a los jueces, por cuanto, antes de la normativa, la ANT tenía esa potestad. Hoy logramos que sean los jueces quienes adelanten estos procesos para brindarle más garantías a todo el mundo. Sobre estos dos asuntos se ha tergiversado mucho la información.

[...]

Á. J.: ¿Qué tipo de seguridad jurídica brinda esta nueva normativa a los beneficiarios de la titulación?

M. S. S.: Todo el decreto fue pensado para promover la seguridad jurídica y la propiedad privada. De hecho, en el artículo 1.º de la normativa, se establece que ninguna de las disposiciones de la misma puede interpretarse o aplicarse de tal forma que se afecte la propiedad privada o se vulneren los derechos adquiridos. No hay mayor seguridad jurídica que la que brinda el título de propiedad con todas las de la ley, y eso nos permite este decreto: llenar el campo de propietarios privados en el menor tiempo posible.

[...]

Á. J.: ¿Los empresarios han sido incluidos en la gestión del acceso a la tierra?

M. S. S.: No compartimos esas visiones que buscan dividir el campo entre empresarios y campesinos. En esta tierra vamos a caber todos. Por eso, vamos a proponerle al Consejo Directivo de la ANT que nos permita contar con las herramientas necesarias para hacer una administración

inteligente de la tierra del Estado, como lo son los contratos de aprovechamiento (Ámbito Jurídico, 3 de agosto de 2017)

Este decreto ley fue expedido el 29 de mayo de 2017 por el presidente de la República el último día del ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, conocidas como *fast track*. Se propone, como aspecto principal y predominante, formalizar siete millones de hectáreas de pequeños, medianos y grandes productores, “para que todos tengan las mismas oportunidades y se pueda desarrollar el potencial de nuestro campo” (*Elespectador.com*. 26 de mayo de 2017, párr. 4).

Se trata de la coexistencia de la economía campesina con otras formas de propiedad y producción, es decir, con los proyectos agroexportadores, promovidos por la Ley Zidres (Congreso de la República de Colombia, 29 de enero de 2016), esencia del modelo neoliberal de desarrollo rural de los grandes inversionistas y de los “modernos” monopolios nacionales y extranjeros, que a su vez coexisten con el viejo y superviviente latifundio improductivo y semi-feudal, actualmente predominante en el campo colombiano. Tal como quedó expresado en el octavo considerando del punto 1 del Acuerdo Final, se “reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, (...) en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria” (Gobierno nacional & FARC-EP, 24 de noviembre de 2016, p. 11).

4. Omisiones fundamentales

Quedó sin resolver la adjudicación de los baldíos indebidamente acumulados antes de la expedición de la Ley 160 de 1994 (Congreso

de la República de Colombia, 5 de agosto de 1994)¹², que ha sido fuente de creación y expansión de latifundios y de enriquecimiento ilícito de acaparadores y especuladores de la tierra. Recientemente, la Contraloría General de la República inició una investigación por acumulación indebida de baldíos nacionales contra el expresidente y senador del Centro Democrático Álvaro Uribe (Molano & Medina, 13 de mayo de 2017). Este importante asunto del acaparamiento indebido y la concentración de la tierra queda en manos del Congreso de la República, con mayorías favorables a los latifundistas, acaparadores y grandes inversionistas nacionales y extranjeros, como lo demuestra la Ley Zidres, entre otras (Matias Camargo, 2017, p. 35).

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, integrado por Cinep-Cerac y dirigida por los expresidentes Felipe González, de España, y José Mujica, de Uruguay, presentó en mayo de 2018 un informe sobre la implementación de los acuerdos suscritos entre el Gobierno nacional y las FARC:

En el análisis del punto uno del Acuerdo, sobre la Reforma Rural Integral, si bien se consigna que buena parte de las acciones están planeadas a mediano y largo plazo, se llama la atención de que la aprobación normativa ha sido incompleta y no se utilizaron al máximo las posibilidades que brindaba el mecanismo legislativo especial (*fast track*). “Solo una ley, la de

innovación agropecuaria, fue aprobada por el Congreso, y otras, entre ellas la propia ley de tierras, que debe modificar la legislación vigente en la materia, no ha sido aún presentada, aunque sus diferentes versiones han generado una amplia polémica en la que se aprecian intereses y posiciones divergentes en un país donde el control de la tierra ha sido sinónimo de poder político, económico y social”, dice el informe. (*Elespectador.com*, 24 de julio de 2018)

En cuanto a los incumplimientos, el citado informe expresa:

Y se destaca el incumplimiento en otros instrumentos normativos necesarios para posibilitar la reforma rural, como la ley de creación del **Sistema de Catastro Multipropósito**, que no surtió todo el trámite bajo el *fast track* y fue radicada de nuevo ante el Congreso a finales de abril, siendo incierto su futuro. Algo similar sucede con el proyecto de ley sobre baldíos en zonas de reforma forestal y sobre la creación de la Jurisdicción Agraria. Con este panorama, reconoce que hay incertidumbre frente al Gobierno entrante en lo que tiene que ver con “la posibilidad de concluir los procesos en curso y de respaldar el ejercicio de planificación y sus resultados concertados”. (*Elespectador.com*, 24 de julio de 2018)

El catastro multipropósito es fundamental para determinar con certeza quiénes tienen la tierra en todo el territorio nacional: la abundante cantidad de campesinos pobres, poseedores de buena fe en la informalidad, y en el polo opuesto, los acaparadores de mala fe de tierras baldías de la nación, indebidamente ocupadas, y usurpadores violentos, entre otros.

¹² Ley promotora del mercado de tierras, en la cual el Estado sirve de intermediario entre los terratenientes y los compradores de sus tierras, con una clara orientación neoliberal, que el constitucionalista y comparatista italiano Lucio Pegoraro, en forma crítica, llama “trasplantes de instituciones y conceptos extranjeros” (Pegoraro, 2015 p.48).

A lo anterior se suma el agravante de la Constitución Política de Colombia (1991) y las leyes de la República que no establecen limitación a los monopolios privados, a la extensión territorial de la propiedad privada sobre la tierra, lo cual es una puerta abierta para la permanencia, extensión y consolidación del viejo latifundio y de los nuevos monopolios agroexportadores de la oligarquía financiera. La constitución política vigente establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y mantiene el principio de intervención estatal (art. 334). En contravía, afirma que la empresa es la “base del desarrollo” (art. 333) y es enfática en la defensa de la propiedad privada (arts. 58 y 332), de la libertad económica (libre empresa y libre competencia como derechos de todos) y de la iniciativa privada (art. 333), que predominan sobre los principios intervencionistas y de carácter social.

La intervención económica del Estado (art. 334) tiene una importante limitación que la desnaturaliza y la minimiza: la prohibición de los monopolios estatales, excepto de los establecidos como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley (art. 336). En consecuencia, los monopolios privados (nacionales o transnacionales) están permitidos, así como el ejercicio de su posición dominante sobre el mercado nacional. Lo que se prohíbe es el abuso de la misma y no su existencia (art. 333) y se deja a la liberalidad de la ley su regulación: no existe una ley antimonopolios (Matias Camargo, 2013; 2015, p. 64).¹³

¹³ En Colombia no están prohibidos constitucional ni legalmente los monopolios privados, tampoco la posición dominante del mercado (Matias Camargo, 2009), y estos principios son aplicables a la tenencia

5. Los sujetos de acceso y formalización de tierra

El Decreto Ley 902 de 2017 estableció los sujetos de acceso y formalización de tierras (arts. 2-10) y creó el Fondo de Tierras (arts. 18-24), que se propone la obtención de tres millones de hectáreas, destinadas gratuitamente de manera especial para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y para las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto. No se resolvió, de manera clara y expresa, la aplicación de dos de las fuentes de su obtención consagradas en los acuerdos: la expropiación y extinción del dominio de las tierras improductivas, asuntos sensibles del poder terrateniente, que no se disponen a ceder, y que, de igual manera, serán tratados en la ley de tierras pendiente de presentarse al Congreso.

Un aspecto fundamental es la desnaturalización de los beneficiarios del Fondo de Tierras para la

de la tierra, de lo que es un ejemplo representativo la Ley Zidres. En Bolivia, la Constitución Política del Estado (2009) sí limita la extensión territorial de la propiedad de la tierra, y, en consecuencia, las leyes sobre tierras se orientan de acuerdo con esas limitaciones: “Artículo 398. Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral, o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas”. Sirva este ejemplo para mencionar la utilización correcta del derecho comparado por parte de los “formantes” nacionales del derecho, al aplicarlo en condiciones semejantes y propicias y no con calcos inaplicables de otras culturas, tradiciones y condiciones (Pegoraro, 2015, p. 219-236).

Reforma Rural Integral, que, según el Acuerdo Final, tiene como propósito

lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra; el Gobierno nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. (Gobierno nacional & FARC-EP, 24 de noviembre de 2016, p. 14)

El texto del decreto ley extendió a los beneficiarios, agregando indebidamente a personas naturales y jurídicas de ingresos medios, con adjudicación gratuita parcial, y altos, con adjudicación onerosa (arts. 5 y 6), que no están incluidos en el punto del Acuerdo Final sobre la Reforma Rural Integral.

Los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito se someterán

por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales al cumplimiento de las siguientes obligaciones: 1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo. 2. No transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la

Agencia Nacional de Tierras. (Presidencia de la República de Colombia, 29 de mayo de 2017, art. 8)

Los sujetos de acceso a tierra y formalización a título oneroso se excluyen de estas limitaciones, en una evidente política neoliberal de libre empresa y libre mercado de tierras, entre pobres y ricos, en beneficio de los menos necesitados, que no son sujetos de la Reforma Rural Integral ni lo deben ser.

Así, se facilitan, promueven y legitiman los procesos de concentración, acaparamiento, acumulación y extranjerización de tierras, sobre los cuales viene advirtiendo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017, pp. 82-90). Estos tienen impactos negativos para la equidad en la distribución, tenencia y uso de la tierra, la producción de alimentos, la agricultura familiar, la economía campesina y la calidad de vida de la población rural.

Sobre estos aspectos, el citado informe de la FAO (2017) es expreso, claro y contundente:

En Colombia, a pesar de la persistencia del contexto adverso e inequitativo en el que se desarrollan la agricultura familiar y la economía campesina, estas responden por cerca de la mitad de la producción alimentaria del país, 80% de la cafetera y alrededor del 25% de la pecuaria (Forero, Garay, & Barberi, 2013, p. 74; Álvarez Roa, 2012). Más allá de la insistencia de algunos sectores que afirman que el modelo agroindustrial es el único capaz de generar riqueza, varios estudios han permitido desmentir la idea de que la agricultura familiar únicamente reproduce la pobreza. Forero, Garay y Barberi (2013) afirman que se ha demostrado cómo la

agricultura a pequeña escala genera suficientes ingresos por hectárea para permitir la remuneración de su mano de obra por encima de los jornales agropecuarios y del salario mínimo. (p. 90)

Se abren las puertas a inversionistas nacionales y extranjeros no vinculados al campo ni víctimas del conflicto armado, adjudicando tierras baldías a quienes no son los legítimos destinatarios. Según el Acuerdo Final, son los “trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada” (Gobierno nacional & FARC-EP, 24 de noviembre de 2016, p. 15), quienes deberían tener estos beneficios.

En el mismo sentido del Acuerdo se orienta el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia (1991), desconocido en el decreto ley, que a la letra expresa:

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. (art. 64)

El 11 de julio de 2017, en su intervención ciudadana sobre el proceso de constitucionalidad que revisa el Decreto Ley 902 de 2017, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (2017), su director, César Rodríguez Garavito, y un numeroso grupo de investiga-

dores revisaron los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso, establecidos en los artículos 4, 5 y 6 del decreto ley.

Sobre los artículos 4 y 5, proponen la constitucionalidad condicionada, con base en los siguientes argumentos:

Los artículos 4.º y 5.º regulan la calidad de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, y la calidad de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito del Decreto Ley 902 de 2017 modificó dentro de los requisitos para la adjudicación de tierras establecidos en la Ley 160 de 1994 aquel que establecía la ocupación previa de 5 años.

Requisito que garantizaba la vocación agraria de las y los solicitantes de adjudicación y que permitió en distintos casos se pudiera establecer situaciones en los que se presentaban personas solicitantes de adjudicación que no tenían ningún vínculo con la tierra y que por el contrario buscaban incrementar el patrimonio de personas que no gozaban de dicha calidad, tal y como ocurrió a manera de ejemplo en el caso del Porvenir el cual fue conocido por la Corte a través de la sentencia SU-426 de 2016. (pp. 18-19)

Al eliminarse de los textos de los citados artículos la ocupación previa por cinco años como requisito,

personas que no tienen un vínculo territorial con la tierra, tal y como ocurre con los sujetos campesinos, o que no tienen una vocación agraria, podrían eventualmente solicitar tierras del Fondo cumpliendo los requisitos establecidos en el decreto.

Situación que iría en contra del Acuerdo Final, de una parte, pero también del artículo 64 de la Constitución Política, razón por la cual debe ser claro que la norma que desarrolla el acceso a tierras del punto uno del Acuerdo Final va dirigida a garantizar el acceso a tierra por parte de personas sujetas de reforma agraria (p. 19)

Sobre el artículo 6.º, los intervinientes lo consideran inconstitucional por facilitar el saneamiento de situaciones irregulares en la tenencia de tierras.

El problema de inconstitucionalidad que tiene el artículo 6 del Decreto Ley 902 de 2017 es que facilita el saneamiento de situaciones irregulares en la tenencia de la tierra, particularmente de procesos de acumulación en que se violaron los topes de la UAF (art. 72, Ley 160/94), lo cual resulta contrario no solo a los parámetros fijados en el Acuerdo de Paz, sino también al principio de progresividad contemplado en el artículo 64 constitucional.

El mencionado artículo define los sujetos que serán destinatarios de la política de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, y en su orden reguló lo relativo a los “sujetos de formalización a título oneroso”, entendiendo por tales aquellas “personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, **o que sean propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF**, que cumplan los siguientes requisitos (...)” (pp. 19-20) (Negrillas añadidas).

A la fecha de terminación de este artículo, el control constitucional automático sobre el Decreto Ley 902 de 2017 se encuentra en trámite en la Corte Constitucional.

6. Proyecto de ley sobre el ordenamiento social de la propiedad

El proyecto de ley sobre el ordenamiento social de la propiedad rural, con componentes de fondo (extinción administrativa del dominio, expropiación y titulación de baldíos indebidamente acumulados y productividad), a la fecha no presentado. Aunque no se ha divulgado públicamente, lo que se conoce no es nada esperanzador, se orienta en la misma línea impuesta y celebrada por los poderosos dueños de la tierra y el capital financiero, que acogieron con beneplácito el Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017.

Entre los aspectos más destacados están la eliminación de la extinción del dominio por la vía administrativa, que solo se realizaría (si es que se intenta, como lo enseña la historia nacional)¹⁴ por la vía judicial, engorrosa y llena de laberintos sustantivos y procedimentales, así como la amnistía a la acumulación indebida de baldíos nacionales, realizada antes de la

¹⁴ “Las luchas agrarias en Colombia habían llevado al gobierno de López a Pumarejo a impulsar la Ley 200 de 1936, que prometió extinguir el dominio de tierras ociosas de los terratenientes en un plazo de diez años. Es decir, prometía las tierras a los campesinos si paraban sus luchas por ese periodo. Al aproximarse esa fecha prometida, el mismo López P., en conciliación con los terratenientes, emite la ley 100 de 1944 sobre aparcería. En esta forma se mantiene el poder de los terratenientes” (Pérez Zapata, 1978, pp. 56-57). En sentido semejante, se refiere Absalón Machado (2017): “Los conflictos por la tierra volvieron a agitarse, pues la ley 200 no los resolvió, sino que los aplazó. Y la política de baldíos y de tierras siguió su proceso casuístico con retrocesos y silencios que ayudaron a seguir consolidando la estructura agraria heredada del siglo XIX con sus características de inequidad y de violencia” (p. 45).

expedición de la Ley 160 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 3 de agosto de 1994).

El sociólogo e investigador colombiano Alfredo Molano y la periodista Alejandra Medina (13 de mayo de 2017), en el artículo titulado “Amnistía a la acumulación de baldíos”, publicado en el diario bogotano *El Espectador*, informaron:

Finalmente, se llevó a cabo una reunión reservada el miércoles pasado,¹⁵ entre el presidente Juan Manuel Santos y los principales dirigentes gremiales, en la que se concibió un nuevo borrador de la Ley de Tierras. El Espectador tuvo acceso al documento y encontró una propuesta que, de seguro, desatará una acalorada polémica. Se trata del artículo 37, que ratifica que haber acumulado baldíos antes de 1994 no constituye un acto ilegal. Pero, además, para que se configure acumulación indebida de esos terrenos, después de dicho año, los predios deben tener en sus registros la prohibición expresa de ser acumulados. Inscripción que, probablemente, tenga solo un puñado de transacciones desde 1994. (párr. 3)

Recientemente, Antonio Paz Cardona y Mongabay Latam (25 de abril de 2018) realizaron una entrevista para la revista *Semana Sostenible*, del Grupo Editorial Semana, a Aida Pesquera, directora de Oxfam, y ella “fue contundente en indicar que a pesar de que han tenido conversaciones con el Ministerio de Agricultura, este parece tener oídos sordos” (párr. 5).

Acerca del proyecto de ley sobre el ordenamiento social de la propiedad, la directora de Oxfam expresó:

¹⁵ Diez de mayo de 2017.

Creo que el Gobierno tiene mucha presión del sector privado. El presidente (Juan Manuel Santos) desde hace muchos años ha hecho declaraciones en reuniones con empresarios, como los cañeros del Valle del Cauca, prometiéndoles seguridad jurídica. No están priorizando para nada la agenda de las organizaciones campesinas. (Aida Pesquera, citada en Paz Cardona & Latam, 25 de abril de 2018, párr. 5)

Manifiestan Paz Cardona y Latam (25 de abril de 2018) que,

según Aida Pesquera, directora de Oxfam, la nueva Ley de Tierras busca favorecer y habilitar la tierra para el desarrollo de la minería, afectando la redistribución entre los campesinos. Para ella y el equipo de expertos de Oxfam, la ley privilegia actividades extractivas por encima de la agricultura porque declara inadjudicables tierras que estén siendo utilizadas en explotación de recursos naturales. “Eso significa que habrá menos tierras para la agricultura. Este último sector sustenta la producción de alimentos en el país, mientras que el sector minero genera menos empleos y causa mayores impactos ambientales”, asegura. (párr. 22)

Para Oxfam Internacional (2016; 2017)¹⁶, con base en el informe *Radiografía sobre la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia*, nuestro país “es el país más desigual

¹⁶ Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org. (Oxfam Internacional, 2016).

de la región en tenencia de tierras y el problema se agudiza” (Oxfam Internacional, 5 de febrero de 2018). En un video titulado *Radiografía de la desigualdad*, se refiere a los aspectos negativos de lo hasta ahora conocido del proyecto de ley sobre el ordenamiento social de la propiedad.

Entrega baldíos a personas que hoy no tienen derecho a ellos, agudizando la concentración de la tierra y saneando apropiaciones indebidas.

Extiende el modelo zidres¹⁷, concediendo derechos de uso sobre el Fondo de Tierras del Acuerdo de Paz.

Privilegia actividades extractivas por encima de la agricultura, al declarar inadjudicables tierras donde se exploten recursos naturales.

Hace más lentos los procesos de extinción de dominio, impidiendo que este instrumento sea utilizado para entregar tierra a comunidades afro, campesinas e indígenas que las necesitan.

Las mujeres rurales son quienes más dificultades tienen para acceder a la tierra. Este proyecto no incluye ninguna medida que disminuya las brechas entre hombres y mujeres en esta materia (Oxfam Internacional, 5 de febrero de 2018).

Conclusiones

El análisis de la implementación del primer punto del segundo y definitivo Acuerdo para la terminación del conflicto armado, sobre la Reforma Rural Integral, suscrito y ratificado

¹⁷ Aquí también, es aplicable la crítica de Lucio Pegoraro al calco acrítico de conceptos y modelos por parte de los “formantes” del derecho nacional a situaciones con condiciones, tradiciones y cultura distintas (Pegoraro, 2015, p. 219-236).

entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, objeto de estudio del presente artículo, se sintetiza en los siguientes planteamientos.

Se ha desatado una ofensiva, legal e ilegal, pacífica y violenta, de los tradicionales opositores y enemigos de los acuerdos y de cualquier intento de reforma agraria democrática que impacte la concentración, el despojo, el acaparamiento, la extranjerización de la tierra, su improductividad y su inequidad, la mayor de América Latina.

Los paramilitares y todos los despojadores de tierras han desatado una ola de terror sistemática de asesinatos contra los reclamantes de tierras, líderes sociales, defensores de los derechos humanos y militantes del ahora legalizado partido FARC, ante la actitud pasiva del Ministerio de Defensa, que insiste en la inexistencia de paramilitares y Luis Carlos Villegas, exministro de Defensa, ha llegado a decir, que “la inmensa mayoría” de los asesinatos de líderes sociales en las regiones son frutos de un tema de linderos, de faltas, de peleas por rentas ilícitas y que “no hay una organización que esté asesinando a líderes sociales”.

Los poderosos dueños de la tierra y el capital, sus gremios económicos y sus representantes políticos presionan al Gobierno nacional y al Congreso de la República y logran importantes conquistas en beneficio de sus particulares intereses. La principal norma expedida hasta el momento sobre el acceso y la formalización de tierras, el Decreto Ley 902 de 2017, es deficiente y tardía y tiene desaciertos en el cumplimiento de los acuerdos. Esta agrega, en forma desfavorable, elementos a favor de los menos necesitados, que no son sujeto de la Reforma Rural Integral. Mucho más inconveniente es en relación con la solución

del problema agrario colombiano, en buena parte agravado.

La implementación de los acuerdos del punto 1 sobre la Reforma Rural integral debe hacerse con celeridad y fidelidad a sus textos convenidos, en beneficio de sus legítimos destinatarios, que son los campesinos y trabajadores agrícolas, no de intereses ajenos a ellos, como acaparadores o grandes inversionistas nacionales o extranjeros, como está ocurriendo. No se debe dejar el destino de la implementación de la Reforma Rural Integral ni del proyecto de ley de tierras en manos del nuevo Gobierno Nacional y del Congreso de la República elegidos en el primer semestre de 2018, pues existe actualmente un avance de las fuerzas de extrema derecha y han vociferado anuncios públicos de “hacer trizas” los acuerdos de La Habana y Bogotá. Dejarlos en sus manos es entregarlos a sus sepultureros.

Se destaca el papel positivo de la Procuraduría General de la Nación en la protección de los defensores de derechos territoriales y de la población víctima de todos los factores de violencia, que está en ascenso después de la aprobación de los acuerdos de La Habana y de Bogotá. Es necesaria la solidaridad y la movilización social en defensa del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y de su pronta, fiel y democrática implementación.

Se requiere rectificar el rumbo, erradicar la política pública neoliberal para el campo, la tenencia y el uso de la tierra y avanzar en la conquista de una reforma agraria democrática, orientada por los principios del nuevo constitucionalismo latinoamericano, que elimine la concentración, el acaparamiento, el despojo, la extranjerización de la tierra, su inequidad y su improductividad.

Referencias

Ámbito Jurídico. (3 de agosto de 2017). “Nada establece el Acuerdo de Paz sobre entregarles tierra a las Farc”: Miguel Samper. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/Banco-Conocimiento/Ambiental-y-Agropecuario/nada-establece-el-acuerdo-de-paz-sobre-entregarles-tierra-a-las-farc-miguel-samper>

Blanco Cortina, D. J., Güisa Gómez, D. I. & Santamaría Chavarro, C. A. (2017). *La problemática de la tierra en los siglos XX y XXI y el conflicto armado en Colombia. ¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política de restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (Unijus) de la Universidad Nacional de Colombia.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. (2017). Intervención ciudadana del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad en el proceso de constitucionalidad RDL-034 que revisa el Decreto Ley 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”. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/Intervencio%CC%81n-Reforma-Rural-Integral-.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (5 de agosto de 1994). Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano

- de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. DO: 41 479. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html
- Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 2016). Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (7 de julio de 2016). Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Constitución Política del Estado de Bolivia. (2009). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf
- Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos. (2017). *Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2013-2017. Informe conjunto de las organizaciones de derechos humanos para el Examen Periódico Universal de Colombia*. Recuperado de https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/informe_situacion_derechos_espanol_3_abril_2018.pdf
- Elespectador.com*. (15 de noviembre de 2016). Estos son los cinco cambios más importantes en el Acuerdo de Paz con las Farc. Recuperado de 2016 de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/estos-son-los-cinco-cambios-mas-importantes-el-acuerdo-video-665623>
- Elespectador.com*. (26 de mayo de 2017). El lunes se vencen facultades extraordinarias. El día D de la reforma rural integral. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/el-dia-d-de-la-reforma-rural-integral>
- Elespectador.com*. (17 de diciembre de 2017). Asesinatos de líderes son por “líos de faldas”: ministro de Defensa. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/asesinatos-de-lideres-son-por-lios-de-faldas-ministro-de-defensa-articulo-72889>
- Elespectador.com*. (24 de julio de 2018). La implementación del Acuerdo con las Farc a año y medio de su firma. La paz: entre avances e incumplimientos. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/la-paz-entre-avances-e-incumplimientos>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2017). *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra*. Bogotá: autor, Minagricultura, UPRA.
- Gobierno nacional & FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de <http://>

- www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Guzmán Campos, G., Umaña Luna, E. & Fals Borda, O. (1962). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Hernández, L. H. (2014). Dimensiones históricas y socioeconómicas del conflicto armado en Colombia. En Vargas Velásquez, A. (ed.). *Diálogos de La Habana: Miradas múltiples desde la Universidad*. Vicerrectoría de Investigación y extensión. Centro de Pensamiento y Seguimiento la Diálogo de Paz. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp.17-57.
- Informe de la situación de Derechos Humanos en Colombia 2008-2013*. (2013). Recuperado de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/1196344256.pdf>
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá: Debate.
- Matias Camargo, S. (2011). *La política pública de liberalización y privatización de las telecomunicaciones en Colombia*. Bogotá: Universidad Libre.
- Matias Camargo, S. (2013). Neoliberalismo, neoconstitucionalismo y democracia. *Diálogos de Saberes*, (39), 69-86.
- Matias Camargo, S. (2015). La regulación económica de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Diálogos de Saberes*, (42), 63-78.
- Matias Camargo, S. (2016). La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Diálogos de Saberes*, (44), 39-41.
- Matias Camargo, S. (2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Diálogos de Saberes*, (46), 19-39.
- Molano, A. & Medina, M. A. (13 de mayo de 2017). Amnistía a la acumulación de baldíos. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/economia/amnistia-la-acumulacion-de-baldios-articulo-693691>
- Noticias Uno*. (16 de diciembre de 2017). El ministro de Defensa dice que a los líderes sociales los matan por líos de faldas y de vecinos [archivo de video]. Recuperado de <https://canal1.com.co/noticias/los-matan-por-borrachos-mindefensa/amp/>
- Oxfam Internacional. (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Recuperado de https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf
- Oxfam Internacional. (2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia*. Colombia: autor. Recuperado de https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf
- Oxfam Internacional. (5 de febrero de 2018). *Radiografía de la desigualdad* [archivo de video]. Facebook. Recuperado de <https://www.facebook.com/OxfamenColombia/videos/oxfam-radiograf%C3%ADa-de-la-desigualdad/1897149193632422/>

- Paz Cardona, A. & Latam, M. (25 de abril de 2018). Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca. *Semana Sostenible*. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882>
- Pegoraro, L. (2015). Ruolo della dottrina, comparazione e “legal tourism”. *Diálogos de Saberes*, (43), 219-236.
- Pérez Zapata, H. (1978). *Enjuiciamiento a la política agraria y cafetera*. Bogotá: Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos (ACIA).
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de mayo de 2017). Decreto Ley 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. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Procuraduría General de la Nación e Instituto de Estudios del Ministerio Público. (2018). *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia. Informe Procuraduría General de la Nación*. Bogotá: autores. Recuperado de http://kavilando.org/images/stories/documentos/180710_Violencia-sistematica-contra-defensores-derechos-territoriales.pdf
- Ramírez Prado, J. (4 de octubre de 2016). El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia. *La República*. Recuperado de http://www.larepublica.co/el-no-ha-sido-la-campa%C3%B1a-m%C3%A1s-barata-y-m%C3%A1s-efectiva-de-la-historia_427891
- Reyes Posada, A. (13 de diciembre de 2017). Las políticas de tierras del posacuerdo de paz [entrada de blog]. Alejandro Reyes Posada. Recuperado el 15 de diciembre de <https://alejandroreyesposada.wordpress.com/2017/12/13/las-politicas-de-tierras-del-posacuerdo-de-paz/>
- Salgado Ruiz, H. (2017). Modelo de desarrollo agrario colombiano, acumulación por despojo y Acuerdo de Paz. *Trabajo y Derecho*, (54), 13-31. *Diálogos de Saberes*, (39), 69-86.
- Villegas, J. (1981). *Colombia: enfrentamiento Iglesia-Estado, 1819-1887*. Medellín: La Carreta.
- Zuleta, E. (1976). *Proceso evolutivo de la propiedad*. Medellín: La Oveja Negra.