



**La Paz Sin Tierras. El Caso De San José De León: Un Análisis Normativo Del Acceso A
Tierras De La Población En Proceso De Reincorporación De Las FARC- EP.**

Alexander Bejarano Cordoba

Artículo de investigación presentado para optar al título de Abogado

Asesor

Derzu Pérez Figueroa Magíster (MSc) en Derecho

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Derecho

Carepa, Antioquia, Colombia

2023

Cita	(Bejarano Cordoba , 2023)
Referencia	Bejarano Cordoba, A. (2023). <i>La Paz Sin Tierras. El Caso De San José De León: Un Análisis Normativo Del Acceso A Tierras De La Población En Proceso De Reincorporación De Las FARC- EP.</i>
Estilo APA 7 (2020)	[Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Carepa, Colombia.



Seleccione posgrado UdeA (A-Z), Cohorte Seleccione cohorte posgrado.
Grupo de Investigación Seleccione grupo de investigación UdeA (A-Z).
Seleccione centro de investigación UdeA (A-Z).



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de este trabajo corresponde al derecho de expresión del autor y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. El autor asume la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

Quiero dedicar este trabajo primeramente a DIOS, por haberme permitido no desmayar en el intento por lograr este objetivo, a mi madre Ana Lorenza, mis hermanos (as), a mi compañera de vida, Karel Patricia quien sufrió en carne propia mis desmotivaciones y ganas de dejar todo tirado y quien siempre tuvo buenas palabras o acciones para motivarme y seguir ; a los hermanos de otra madre que me regalo la vida, Enri y Tomas, de quienes aprendí que los amigos nos acompañamos en las buenas y en las malas sin importar las circunstancias o el momento por el cual estamos pasando en la vida. Por ultimo dedicar este logro a Derzu Pérez, Alix Bibiana, Sebastián, los Profesores, maestros, asesores de mi Alma Mater quienes me enseñaron que para escribir es necesario ensuciarse las manos con tinta.

Agradecimientos

A mis compañeros de pregrado con quienes escribí nuevas experiencias. A mi cuñado Kevin quien me brindo su conocimiento y me animo a seguir adelante para lograr este objetivo.

Resumen

Alexander Bejarano Córdoba¹

El presente texto es el producto de la reflexión en torno a un problema advertido en el periodo que su autor compartió con la población en proceso de reincorporación de las antiguas FARC-EP en la vereda de San José de León, municipio de Mutatá. En dicha convivencia se mostró las enormes dificultades que esta población tenía para acceder a la propiedad de la tierra en que habitaban. Tal dificultad fue la motivación para adelantar la presente reflexión en torno al régimen jurídico de acceso a la tierra para la población reincorporada o, mejor dicho, a la ausencia de un régimen jurídico.

En los dos apartados de este texto se exploran nociones como las de conflicto agrario y la tenencia de la tierra como marco explicativo de la importancia de las políticas de acceso a tierra y su normativa jurídica. Al respecto, se expone por medio de un análisis normativo la inexistencia de un régimen jurídico que implemente de manera explícita una política diferenciada para el acceso a la propiedad de la tierra de la población en proceso de reincorporación luego del Acuerdo Final para la terminación del conflicto.

Palabras clave: Conflicto agrario, acceso a la tierra, tenencia de la tierra, derecho de propiedad, reforma rural integral, acuerdo final, población en reincorporación

¹ Egresado no graduado del pregrado de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (sede Tulenapa) y miembro del Semillero de Investigación Política y Derecho Agrario (SIPDA).

Abstract

The following text is the product that surrounds the problem noted from the community to the author during the period of the reintegration process of the old FARC- EP located at the settlement San Jose de Leon, municipality of Mutata. During this coexistence, it shows the enormous difficulties of this community to access the land in which they dwell. Such difficulty was the main motivation to move forward with the present reflection about the legal access of the land for the reintegration population in the absence of a legal regiment.

In both of these texts, we can explore the notion of the agrarian conflict and the land tenure as an explanatory framework about the importance of the legal access of the land and its legal norms. In this regard, it is established through a normative analysis the absence of a legal regiment in an explicit form to contrast legal access and ownership of the land for the population at midst in the reintegration process after the final agreement for the conflict's termination.

Keywords: Agrarian conflict, access to the land, land tenure, property rights, comprehensive rural reform, final agreement, reintegration population.

Introducción

El propósito de este artículo está centrado en determinar en tiempos de Posconflicto cuáles han sido las dificultades de acceso a la tierra de la población excombatiente de las FARC- EP. Este elemento en sí representa una dificultad en términos de literatura disponible sobre el tema, teniendo en cuenta que, aunque en Colombia se han materializado procesos de dejación de armas con otros grupos armados, el centro de gravedad de estos, no estaba sobre la tierra o el sector rural como eje principal. Por tal razón, se espera que al leer el presente artículo se reflexione sobre cada uno de los elementos conceptuales abordados y que estos permitan una mayor comprensión de la problemática planteada, pues no es algo acabado, solo representa un pequeño aporte en la discusión del acceso a la propiedad rural del país y las dificultades de acceso a la propiedad rural de parte de los firmantes de la paz, a partir de la experiencia de los reincorporados hoy asentados en San José del León, Municipio de Mutatá.

Valdría la pena enunciar que el presente texto es fruto de una serie de reflexiones enmarcadas en las actividades del Semillero de Investigación en Políticas y Derecho Agrario que desarrolló sus actividades en la sede Tulenapa de la Universidad de Antioquia.

Dichas reflexiones me permitieron desarrollar, o de manera más sincera nominar, ejercicios previos que de manera intuitiva había desarrollado en el marco de mis funciones como instructor del SENA al acompañar el proceso de establecimiento de la infraestructura sanitaria del asentamiento de los antiguos excombatientes en San José de León.

En dichas jornadas, se recopiló mucha de la información que luego se sistematizó y sirvió como un estudio de caso para la construcción de los interrogantes que guían el análisis de la normatividad de acceso a tierra. Y si bien la respuesta pareciese obvia requirió la profundización en normas constitucionales, legales y reglamentarias que componen la manera de tramitar la pregunta de si existe una ruta jurídica diferenciada que permita el acceso a la propiedad de la tierra a la población en proceso de reincorporación.

Al final la respuesta nos enfrenta a los claros oscuros y las barreras que han sido la constante en seis años de implementación de los Acuerdos para el final del conflicto.

El presente artículo se divide en dos cuerpos, el primero de estos se orienta a la

presentación de unos mínimos conceptuales básicos alrededor del conflicto agrario y la tenencia de la tierra como categorías que presentan el problema que ha tratado de solventar el Estado colombiano por medio de políticas de acceso a tierras o reformas agrarias, en este primer cuerpo se incluye una sintética caracterización del proceso de asentamiento de la población en reincorporación en la vereda de San José de León del municipio de Mutatá.

Dicha caracterización sirve como excusa o motivación para el problema que se advirtió en la convivencia con dicha comunidad: el acceso a la propiedad de la tierra para la población en proceso de reincorporación. Dicho problema es después abordado en el segundo apartado del texto a partir de la descripción y análisis del régimen normativo del acceso a la tierra y las dificultades en el proceso de promulgación de una ruta jurídica específica para la población reincorporada. Por último, se hacen unas observaciones finales a manera de conclusión.

Conflicto, Estructura Agraria Y Derechos De Propiedad. Un Escenario Complejo Al Que Se Le Suman Los Problemas De Acceso A La Tierra De La Población En Proceso De Reincorporación.

Para la realización de este artículo se tendrá en cuenta como punto de partida tres temas específicos; el primero, está relacionado con el conflicto agrario, en este apartado el lector podrá analizar cuáles han sido los mayores problemas en materia agraria y porque la tenencia de la tierra resulta ser una de las grandes tensiones por resolver en Colombia; en el segundo apartado se tratará sobre la tenencia de la tierra, cuáles son los derechos de propiedad y se identificara cuáles son los procedimientos e instituciones del Estado para adelantar un trámite de acceso a la tierra como factor de desarrollo en Colombia; por último, se presentará el caso de la comunidad de excombatientes de San José de León. Esta experiencia caracterizada como un escenario de resiliencia por parte de esta comunidad muestra los rasgos generales que ha tenido que enfrentar la población en proceso de reincorporación para desarrollar un plan de vida por fuera de la guerra. Precisamente este caso muestra en la realidad las barreras casi que infranqueables para el acceso a la tierra en Colombia.

Conflicto Agrario: La Lucha Por La Tierra Y El Territorio.

En el país hoy en día persisten diversos conflictos en el sector rural, de los cuales se hace referencia al agrario y el conflicto armado, estos tienen una correlación de causa y efecto por la forma en la que se han generado. La articulación de estos es lo que podemos llamar un problema de dimensiones mayores, los cuales tienen como base condiciones de modo tiempo y lugar similares.

Las tensiones por la tierra, se asociación generalmente con el conflicto agrario, mientras que la problemática armada, con el territorio, el dominio de la población y de la institucionalidad pública para el aprovechamiento y generación de las rentas. Los principales actores del conflicto armado son los grupos guerrilleros, autodefensas y las fuerzas militares, las cuales se disputan de forma permanente la confianza de la población y el ejercicio de la soberanía sobre el territorio. Para dar sustento a lo anterior se toma referencia lo dicho por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

El conflicto agrario tiene dos expresiones; una es la deuda social y política del Estado y la sociedad colombiana con el sector rural; la otra son los diferentes conflictos por la tierra, cuyo corazón es la disputa por los derechos de propiedad.

El conflicto agrario expresa igualmente la falta de reconocimiento de lo rural como estratégico para el desarrollo, lo que se ha traducido en una inadecuada utilización de su potencial productivo y de los recursos humanos disponibles (PNUD. 2011, p.186).

En Colombia el conflicto presenta formas violentas, en el momento que los actores confrontados hacen uso de las armas para tomar y adueñarse de aquellos derechos de propiedad que no les pertenecen, o defender los que ya tienen. Estos actores vulneran derechos que el Estado no defiende, ni garantiza en diversas circunstancias, siendo el caso de terratenientes que han conformado y promovido agrupaciones de autodefensas para garantizar su propia seguridad, o para apropiarse de tierras de acuerdo a sus diversos intereses. Una caracterización de dichas dimensiones del conflicto se presenta en el siguiente diagrama que muestra las dos dimensiones del conflicto agrario, el mismo es una adaptación de la caracterización provista por el PNUD (2011, p. 187).

Figura 1. Dimensiones del conflicto agrario



Nota: La imagen refleja las dos perspectivas que se generan a partir de la tensión rural identificando por un lado las causas del conflicto armado y por otro lado los agentes que lo ocasionan. Adaptado de Dimensiones del conflicto agrario, del PNUD (p.187), 2011.

Una historia de los conflictos por la tierra es provista por el mismo PNUD, que presenta las luchas por la tierra, sus balances y sus actores en tres momentos definidos. El primero de ellos nominado como *la confrontación y la lucha por la tierra*, es un primer momento en que la lucha alrededor del acceso a la propiedad de tierra es liderada por los campesinos contra los terratenientes; posteriormente esa misma lucha es asumida por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) como representante del movimiento campesino, organización que dio origen a la ocupación de tierras en algunos departamentos de nuestro país por algunos años. Un segundo momento que parte de la ruptura del movimiento campesino, la institucionalización de los procesos de cambio y la modernización del campo de la mano del Liberalismo que intenta romper con los procesos de acaparamiento y despojo desarrollados por los movimientos armados y el narcotráfico; y un tercer momento que responde a los intentos por la recuperación institucional de tierras con el inicio de la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución (Ley 1448 de 2011). (PNUD, pp.189-191).

Es de anotar que dicha visión quedó planteada en el momento en que la perspectiva de una salida negociada al conflicto con las FARC-EP apenas se avizoraba, por lo cual es necesario integrar por lo menos un cuarto y quinto momento en lo que se refiere a la dinámica del conflicto agrario y las alternativas de solución.

Estos dos nuevos escenarios, inician en el largo periodo en la cual se desarrolló el proceso de negociación con el grupo insurgente FARC-EP (2012-2016) que consideraríamos como un quinto momento. Un periodo donde se dio un intenso debate en torno al conflicto rural, nos referimos al punto 1 denominado *Hacia un nuevo campo colombiano. Reforma Rural Integral*². Dicho escenario de discusión, adicionalmente a intensos procesos de reflexión y análisis por parte

² Su contenido puede ser consultado en la Biblioteca del Proceso de Paz. En su título II denominado Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Disponible en: <http://consulta.archivogeneral.gov.co/ConsultaWeb/elemento-del-cuadro.jsp?id=37011617&total=0&ini=1&fin=0> (Consultado el 29-08-22).

del mismo Gobierno³, pudiera ser comprendido como un periodo de diseño de las herramientas para la implementación de un nuevo momento reformista.

A dicho periodo le sucede un último, que a nuestro parecer podría ser considerado como el escenario actual en donde se encuentra comprendido el problema que aborda el presente artículo. Este periodo lo consideramos como el periodo de lucha por la implementación o detención de la Reforma Rural Integral, un escenario donde se inician tímidamente los procesos de normativización del Acuerdo y la implementación de estos. Diversos balances al respecto (PGR, 2021; Instituto Kroc, 2022) muestran que el punto 1 del mismo, correspondiente a la Reforma Rural Integral se muestra como el punto que más dificultades tiene para su desarrollo.

La Estructura Agraria Y La Tenencia De La Tierra.

Los problemas de la tenencia de la tierra siempre han sido objeto de tensión en nuestra sociedad, siempre se ha creído que los problemas en el sector rural están íntimamente relacionados con la estructura de la tenencia de la tierra.

La tenencia de la tierra en Colombia es uno de los elementos más importantes de la estructura agraria⁴ y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural, la estructura de la tierra se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos (CNMH, 2013).

La actual estructura es el resultado de procesos históricos que han conducido a consolidar una alta concentración de la propiedad rural, la cual no ha sido alterada por el conflicto; en cambio se ha reforzado con el proceso de expoliación y compra de terrenos por parte del narcotráfico. De manera que el país enfrenta un reto de gran magnitud para cambiar esa estructura y abrirle caminos al desarrollo.

³ Al respecto habrá que indicar la realización de un nuevo Censo Nacional Agropecuario (DANE 2014) casi 60 años después del último realizado. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014> (Consultado el 29-08-22), y adicionalmente el desarrollo de una Misión Rural que ofrecía una serie de análisis y recomendaciones en torno al conflicto rural (DNP, 2015). Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx> (Consultado el 29-08-22).

⁴ Al respecto, la estructura agraria es entendida como “un conjunto de relaciones-endógenas y exógenas-cuyo núcleo central es la propiedad sobre la tierra y sobre los medios de producción (García, 1982, p. 35)”. Buena parte de la propuesta del PNUD (2011, p.180) orbita en torno a las definiciones de Machado (2003) quien se apoya en el economista García Nossa.

La tenencia en Colombia es una interrogante de enorme impacto, pues su informalidad es notable, registrándose hasta un 52% de informalidad en la tenencia de la tierra. Existen cinco factores técnicos que es necesario contemplar para entender la complejidad de los procesos que ayudan a mantener la desigual y muy alta concentración de la tenencia de la tierra en Colombia; son ellos: (a) desactualización del catastro rural, (b) poco avance en la relación catastro-registro, (c) modernización inconclusa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, (d) seria desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea, y (e) atrasos en información y deficiencias en su acceso (UPRA, 2020).

Por Qué Es Importante La Tenencia De La Tierra.

La tenencia de la tierra tiene múltiples factores sobre los cuales recae su importancia, en este apartado, se tratará de mencionar aquellos elementos básicos sobre los cuales puede estar cimentada su importancia.

En primer lugar, la tenencia de la tierra es importante de acuerdo a la FAO, porque supone el aumento del acceso de las personas a la producción de alimentos, bienes y servicios. Ahora bien, los derechos sobre la tierra resultan ser un elemento vital para que las personas y sus familias equilibren sus capacidades, se debe de tener en cuenta que la tenencia de la tierra no representa solo una fuente de producción económica, sino que al margen de esta resulta ser la base para las relaciones sociales y culturales. La tierra como elemento fundamental y esencial para la producción de alimentos, es al igual el motor para la economía, de allí que la tenencia de esta, es importante porque permite no solo la producción de alimentos, ni de riqueza económica, también produce vida, cultura y cohesión en la sociedad; más allá de estos aspectos, es necesario entender que la tenencia de la tierra resulta ser la columna vertebral de una Nación. No podemos dejar de lado que la tenencia de la tierra resulta ser importante porque entre esta, las personas y las familias se crea un vínculo que va más allá de una simple relación jurídica, la tenencia permite la explotación de los recursos y determina a su vez el tiempo y las circunstancias bajo las cuales se usan los recursos en ella (FAO, 2003).

El acceso a la tierra resulta ser problemático cuando se desconoce las complejidades de las relaciones que de ella se derivan, ya que estas determinan el contexto propio de los individuos o las personas para acceder a la tenencia de la tierra. La importancia, por último, la podemos

determinar en que esta, es un motor para la justicia, igualdad e inclusión social de un país donde se requiere reducir los índices de pobreza que generalmente son mayores en las áreas rurales.

¿Qué Es La Tenencia De La Tierra?

Para definir que es la tenencia de la tierra, es necesario distinguir que entendemos por tenencia; según Bruce, el término “tenencia” (tenure), se deriva del término latino para “tener” o “poseer” y tenencia de la tierra, se refiere a los términos bajo los cuales se posee algo, es decir los derechos y obligaciones del poseedor (2000). Por esta misma línea el mismo autor define la tenencia en términos legales como aquella que implica el derecho a poseer la tierra, en lugar simplemente de tenerla

La FAO, define la tenencia de la tierra como la relación jurídica, entre personas, en cuanto individuo o grupos, con respecto a la tierra. Las reglas sobre la tenencia de la tierra definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad, estas mismas reglas definen como puede utilizarse, controlar, y transferir la tierra (2003).

Los Derechos De Propiedad Y La Tenencia De La Tierra.

Para la FAO la tenencia de la tierra es la relación existente entre las personas, grupos de personas, e individuos con respecto a la tierra y los recursos naturales del medio.

Esta se entiende como un conjunto de leyes que indican la forma como se asignan los derechos de propiedad y de igual forma define como se otorgan el derecho al uso, dominio, control y disposición de la tierra; en síntesis, la tenencia de la tierra es una institución que indica quien puede utilizarla, sus usos y el aprovechamiento de está. Afirma la FAO:

Los derechos a la tenencia de la tierra, y a vivir en ella, se tratan en el derecho internacional como elementos de los derechos humanos a través de convenios como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1969), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). (2003, p. 20-22).

La tenencia de la tierra es un elemento fundamental en la estructura social, política y económica, la relación de la tenencia de la tierra puede estar bien definida y ser exigible ante la jurisdicción ordinaria. Pueden existir circunstancias en las cuales estas relaciones pueden estar simplemente mal definidas, con ambigüedades, errores que dejan en entredicho la posible relación jurídica existente entre el propietario y el bien inmueble bajo dominio.

Comprender, entender el concepto de tenencia de la tierra, permitirá la comprensión de las diferentes formas o categorías en las que esta se puede identificar:

Privada: Se entiende esta forma como la asignación del derecho a un particular, el cual puede ser una persona natural o jurídica.

Colectivo: Esta categoría define el derecho de las comunidades que poseen prácticas culturales, ancestrales y comparten el mismo territorio, sin que este se pueda otorgar a título individual, en nuestro país este es un derecho otorgado a las comunidades indígenas y afro.

De libre acceso: se determina por ser un mecanismo que brinda posibilidades a todos los individuos, simplemente con el cumplimiento de requisitos establecidos en la ley.

Estatal: Hace referencia expresa a los derechos de propiedad de entidades del Estado, es decir los bienes de uso público.

Aunque la tenencia de la tierra se puede configurar en una forma de propiedad, es necesario recordar que el concepto de propiedad es más amplio, ya que implica ejercer actos de señor y dueño sobre un bien.

Sobre la tenencia, nuestro Código Civil⁵ nos da unas características claras frente al tema, nos indica que esta se puede ejercer sobre una cosa, no como el dueño, si no en nombre de este. En este sentido afirma la FAO, que, tratándose en el caso concreto de la tenencia de la tierra, se puede llamar con mejor precisión como un derecho a la propiedad de la tierra. Los derechos de propiedad ostentan algunas características.

⁵ El artículo 669 del Código Civil Colombiano (Ley) dispone como definición del derecho de dominio: “*El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad*”.

Derecho de uso: se define como aquel derecho hacer uso de la tierra para la siembra de cultivos, establecimiento de sistemas silvopastoriles y aprovechamiento de los recursos forestales.

Derechos de control: estos derechos se entienden como la facultad que tiene el propietario para decidir cuál va hacer el uso o la destinación de la tierra, es decir que cultivos se pueden cultivar y como se realizara el aprovechamiento de los frutos generados de la cosecha de los o el cultivo.

Derecho de transferencia: se resumen como el derecho de disposición del bien a venderlo, gravarlo con hipoteca, cederlo, transmitir el derecho mediante la herencia o en definitivas disponer a los derechos anteriores

En efecto, los derechos de tenencia a la tierra se pueden identificar como derechos formales e informales. Sobre los anteriores es necesario realizar una distinción que permita una mejor comprensión de ambas figuras.

Al referirnos a los derechos informales, se debe comprender, que estos no tienen ningún tipo de reconocimiento y validez para ser protegido por el Estado, es decir, son derechos que carecen seguridad jurídica por no tener un título valido registrado. Por otro lado, la formalidad en la tenencia de la tierra, es tener un derecho plenamente reconocido sobre esta y gozar del reconocimiento pleno de parte de las entidades del Estado.

El acceso a la tierra se origina desde dos matices, el primero, en forma de equilibrio social, el cual está dado por la demanda social que conlleva a que los diferentes gobiernos inicien estrategias mediante propuestas de reforma agraria, a fin de poder satisfacer la necesidad de aquellos que no poseen la tierra, esta forma se adopta en forma de política pública, con el propósito de corregir brechas históricas y lograr la distribución de la tierra de forma equitativa.

Uno de los puntos centrales de nuestro conflicto pasó por la lucha por la tierra y la lucha por el territorio como se hablaba al inicio de este apartado. Al momento de la firma del Acuerdo Final este conflicto se pretendió atender por medio de la Reforma Rural Integral. Uno de los vacíos del complejo diseño institucional que requería el Acuerdo fue la de una política específica para los excombatientes en que se pudiera materializar el acceso a la tierra para una población primordialmente rural y con cultura campesina. De este vacío habla la siguiente historia. Un relato

libre que expresa los tiempos compartidos y las experiencias profesionales de este estudiante con los antiguos miembros de las FARC-EP en el proceso de reincorporación.

De Tierra Alta A San José De León. Un Pueblo De Excombatientes.

La Vereda San José del León, está ubicada entre los municipios de Chigorodó y Mutatá, al margen izquierdo de la vía Nacional que conecta la subregión de Urabá con la capital del departamento de Antioquia. Se encuentra en jurisdicción del municipio de Mutatá *“Este es el primer municipio de Urabá que se encuentra el viajero al entrar a la región bananera por la carretera al Mar. Sus ríos, su diversidad de fauna y flora y sus asentamientos indígenas Emberás Katíos, a los que es posible visitar, son los principales atractivos para los turistas”* (Puebliando por Antioquia , 2022).

Para llegar a este territorio, es necesario recorrer aproximadamente 2 Km, de los cuales 1.5 se encuentran construidos en placa huella, mediante un sistema de auto construcción realizado por los excombatientes o firmantes del proceso de Paz, ellos en su mayoría tiene su arraigo en el campo, es decir provienen de familias campesinas. Estas familias han creado fuertes lazos que los unen dado el tiempo que han compartido juntos, lo cual constituye un paso firme hacia la vida y reintegración civil.

Al momento de firmar la paz con el Gobierno Nacional, se logró evidenciar que alguno de los excombatientes del frente 58 de las FARC – EP, solo tenían poco menos de 5 años de haberse incorporado a las filas; podemos decir que la mayoría de los excombatientes hombres y mujeres el tiempo los había consolidado como una fuerza de gran maniobrabilidad militar por el tiempo que ya tenían en las armas.

El 30 de septiembre de 2017, el frente 58 *Héroes de las Cañas* de las antiguas FARC– EP, inicia su desplazamiento desde el Punto Transitorio de Normalización, ubicado en la Vereda Gallo del Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba hacia el Municipio de Mutatá; a su llegada al corregimiento la fortuna, fueron recibidos por el alcalde electo en su momento, él señor, Jairo Ortiz, quién había recibido la información, que estos eran invasores de tierra. Pasado el encuentro con el alcalde, este se comunica con el Gobernador de Antioquia y de forma inmediata se despliega la oferta institucional para brindarles atención oportuna.

El proceso de desplazamiento y asentamiento en San José del León, se originó dadas las siguientes razones : incumplimiento inicialmente en la construcción y adecuación de las instalaciones del ETCR ubicado en la Vereda Gallo del Municipio de Tierralta – Córdoba; la imposibilidad de acceder a un territorio propio para el desarrollo de los proyectos productivos; la disputa del territorio entre el Parque Nacional Nudo de Paramillo, Comunidades Indígenas y los colonos; la falta de pago del arrendamiento, al propietario del predio donde se encontraban las instalaciones del ETCR de la Vereda Gallo; la incertidumbre generada por los patrullajes continuos de tropas paramilitares que asechaban constantemente las inmediaciones del lugar y por último la falta de compromiso del Gobierno Nacional, Gobernación de Antioquia en la compra de un predio para su asentamiento.

Cumpliendo con la oferta institucional desplegada por la Gobernación de Antioquia, se origina el compromiso de adquirir un predio para el asentamiento de los excombatientes, la primera oferta de venta la recibieron de parte del propietario del predio donde habían desembarcado y estaban establecidos desde el momento de su llegada de Gallo.

Pasados los días, sus horas y sorteando un mundo de dificultades, el colectivo se encontraba desmotivado porque no había sido posible concretar la compra del predio por parte de la Gobernación de Antioquia. Presos por el desánimo, la angustia y sin ver posibilidad alguna para materializar la compra del predio donde iniciar una nueva vida, soportan el paso del tiempo esperando algo que ellos en su interior sabían que no iba a llagar; esta solo era una de las tantas veces en que ese deseo se veía frustrado por parte de la institucionalidad.

Trascurrido así, un mes desde la primera oferta y al evidenciar la falta de compromiso y las fallas en la oferta institucional, cautivos en el desespero y sin saber qué hacer ante la situación en que se encontraban, deciden buscar la solución al problema por sus propios medios.

Para ese momento relatan, fue viable salir a buscar un predio en el sector aledaño al que se encontraban, se desplazaron a la parte alta de dicha localidad.

Para el 4 de noviembre de 2017, recorriendo la parte alta del corregimiento la Fortuna se encuentran con la señora “LINA” quien les propone venderles el predio que estaban recorriendo. Este proceso de negociación, cuentan los firmantes de la paz que estuvieron presentes en dicha reunión, duro poco más de una hora, después de ese lapso de tiempo ya se había concretado la compra del predio.

Esto ya suponía un gran avance, porque ninguna institución del Estado en todo ese tiempo había avanzado como lo habían hecho hasta el momento. Así las cosas, el día 5 de noviembre de 2017, cada uno de los excombatientes del Frente 58 de las FARC-EP, firmantes del proceso de paz con el Gobierno Nacional, se organizan y se trasladan junto a sus familias para habitar el predio donde hoy está construida el centro poblado de la vereda San José del León; sin una escuela, sin agua potable, sin una casa, en ese momento, pero con la convicción de estar haciendo lo correcto para seguir adelante con sus sueños y proyectos.

El predio, se compra con el aporte económico que hace de cada uno de los 56 excombatientes firmantes de la paz, recursos que hacían parte de los ingresos que el Gobierno Nacional destina para su sostenimiento y que se entregaban por concepto de Renta Básica Mensual y que estos habían ahorrado desde el primer momento en que se dio el primer desembolso. cada participante realizó un aporte aproximadamente de un millón de pesos (\$ 1.000.000) lo cual fue suficiente para la compra del predio negociado. De esta manera fue posible materializar el sueño de tener un lugar donde construir un mejor futuro para los suyos.

En adelante, el proceso de construcción de viviendas del asentamiento inicio con la creación de los diferentes comités que iban a estar encargados de: cortar madera, hacer vías, medir solares o lotes y asignar de acuerdo al área que previamente se había acordado de manera conjunta. Ello, significo entonces, un gran reto, toda vez que las decisiones que se tomaban se debían discutir con el colectivo.

Con dificultades, aciertos y desaciertos, hacia el mes de abril de 2018 y con el esfuerzo de todos, ya se había avanzado en la construcción del 80 % de las viviendas requeridas donde se ubicarían los 56 excombatientes entre hombres y mujeres firmantes del proceso de paz y sus respectivas familias, en total 85 personas que habían apostado a ese sueño de construir un territorio donde se materializara ese anhelo de construir la paz en la cual habían creído desde el primer momento en que pensaron en la posibilidad de callar los fusiles y darse la oportunidad de vivir en un País donde hubiera espacio para la vida y la reconciliación entre un pueblo que había derramado sangre por más de 60 años que perduro el conflicto armado en Colombia.

La construcción de este Nuevo Espacio de Reincorporación, marco un precedente en el proceso de paz, al ser esta la primera experiencia donde los excombatientes del frente 58 de las extintas FARC – EP, demostraban al mundo su firme intención de construcción de la paz, a pesar

de las dificultades que motivaron su desplazamiento, llegada y construcción de San José del León. Hoy, aunque aún persisten los incumplimientos de parte del Estado Colombiano con los firmantes del proceso de paz en materia de acceso a la propiedad rural y otros puntos en los cuales no se ha logrado avanzar después de cuatro años de implementación de los Acuerdos de Paz, los excombatientes del frente 58 de las Farc – Ep siguen apostando a generar sus propias oportunidades de desarrollo, en la actualidad la vereda cuenta con el servicio público de energía.

A continuación, se presentará la caracterización de la población excombatiente firmante del Acuerdo de Paz, que se encuentran asentados en la vereda San José del León del Municipio de Mutatá. De acuerdo a la ARN, se estiman las siguientes características de la población.

Tabla 1. Datos demográficos

Población	Total, activos	Masculino	Femenino
Reincorporación	49	36	13
Familiares	43		
Menores de edad	45		
Grupos familiares	45	33	12

Fuente: Tomado del Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación (SIRR, 2022).

Se presentan los siguientes grupos de edades:

Tabla 2. Grupos etarios

Rango edad	# personas	Masculino	Femenino
18 – 28 años	8	6	2
29 – 59 años	40	29	11
60 años - más	1	1	–

Fuente: Tomado del Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación (SIRR, 2022).

Tabla 3. Enfoques diferenciales

	Reincorporación
Número de mujeres acreditadas embarazadas:	0
Número total de mujeres embarazadas:	0

Número de personas de la tercera edad:	4
Número de personas acreditadas con discapacidad:	4
Número de personas acreditadas pertenecientes a grupos étnicos:	0

Fuente: Tomado del Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación (SIRR, 2022).

Tabla 4. Nivel de Educación

Máx. Educativo	Nivel	# personas en reincorporación
Básica Primaria		20
Femenino		4
Masculino		16
Básica Secundaria		13
Femenino		4
Masculino		9
Media Vocacional		13
Femenino		5
Masculino		8
#N/A		3
Masculino		3
Total, general		49

Fuente: Tomado del Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación (SIRR, 2022).

Las Normas De Acceso A La Tierra Y La Ausencia De Marcos Normativos Específicos Para El Acceso A La Tierra De La Población En Reincorporación.

De lo anteriormente descrito surge la pregunta ¿Cuáles son las dificultades jurídicas que impiden el acceso a la tierra de los excombatientes de las Farc – EP, asentados en la vereda San José Del León del Municipio de Mutatá?, me motiva brindar una respuesta que aún sin estar

acabada, permita dejar en evidencia que el sistema normativo en temas de acceso a tierra para personas en proceso de reincorporación presenta un vacío que vulnera los derechos de estas y que tienen como propósito vivir una vida de paz y reconciliación que no los aleje de sus orígenes ni de su visión de desarrollar un proyecto de vida en las zonas rurales donde han decidido habitar.

Dar una respuesta en términos de la pregunta que se plantea, es desentrañar si la voluntad de la clase política del país aún persiste en desconocer que los conflictos armados del país en gran medida han tenido origen en la disputa por la tierra. Y si persisten en desconocer que un alto promedio de los colombianos tiene arraigo rural y que sus perspectivas de vida se central en la tierra. Las grandes motivaciones de este cuestionamiento realmente se centran en obtener una respuesta que permite entender por qué un conflicto de más de 60 años que tuvo su origen y se desarrolló en el campo, se persiste en generar más desigualdades a aquellos que fueron sujetos de la confrontación armada contra el Estado y que aun pasando por un proceso de paz se le vulneran sus derechos como firmantes y sujetos de protección por el Estado.

La Carta Política de 1991, como norma de normas, desde su artículo 64 constitucional, establece como deber del Estado “*promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (...) con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*” desde esta perspectiva el Estado establece como sujeto de especial protección a campesinos, indígenas y afrodescendientes. En adelante las disposiciones normativas reglamentan los mecanismos de acceso a la tierra y se aborda al igual, las diferentes formas de formalización de los derechos de propiedad, de la misma manera desarrolla los mecanismos de acceso para el desarrollo de proyectos agroindustriales sobre las Zonas de Desarrollo Empresarial y las Zonas de interés Nacional de Desarrollo Rural Económico y Social. Las normas de acceso a la tierra se configuran como un amplio sistema de fuentes que se orientan a materializar la obligación que asumió el estado de promover el acceso progresivo a la tierra de un sector de la población y que por muchos años a soportado grandes limitaciones y cambios en cuanto a la materialización de este derecho.

En general, dentro de esa amalgama de sujetos de especial protección ya mencionados, se ubican de igual forma las empresas especializadas del sector agropecuario que fueran reconocidas por el Ministerio de Agricultura o que se dedicaran a la explotación de cultivos, ganadería etc. Más allá, de estos sujetos de especial protección, es de notarse que no existe un mecanismo que permita

que las personas producto de un proceso, negociación, dejación de armas o un dialogo de paz, sean sujetos de adjudicación de tierras, aun teniendo un marco normativo general para el acceso a la propiedad de la tierra.

Antecedentes Al Actual Régimen Jurídico Del Acceso A Tierras.

El antecedente más importante en relación con el acceso a la tierra en la legislación colombiana fue la Reforma Constitucional de 1936, de esta forma por primera vez se declaró con fuerza constitucional que la propiedad tenía una función social y comportaba obligaciones, es decir, que la propiedad no era un derecho absoluto y eterno, sino que estaba sujeto al cumplimiento de estos condicionamientos, de lo contrario podría ser expropiada.

Mediante la expedición de la Ley 200 de 1936 “sobre régimen de tierras” se busca atender el problema de la tenencia informal y el acceso a la propiedad de la tierra. Esta ley es reconocida como el primer intento de reforma agraria en Colombia, una reforma de tipo “marginal” porque no se propuso atacar el latifundio y la abrumadora concentración de tierras, sino abrir la posibilidad de adjudicar baldíos a los colonos que los explotaban económicamente, con el objeto de incorporar a la economía nacional la mayor cantidad de tierras.

La Ley 200 de 1936, es reconocida como un intento de apaciguar la demanda creciente de tierras del campesinado, pero su implementación fue tan deficiente que sus objetivos no fueron alcanzados; el mecanismo privilegiado históricamente en la legislación colombiana para que los y las campesinas sin tierra puedan acceder a la propiedad rural es la titulación de bienes baldíos.

El segundo intento de reforma agraria en Colombia se materializó a través de la expedición de la Ley 135 de 1961, mediante la cual se instauró dos mecanismos novedosos de dotación de tierras sobre un enfoque redistributivo. La “colonización dirigida” que consistía en organizar la ocupación y dotación de baldíos bajo un régimen especial de adjudicación gratuita para “trabajadores pobres o de escasos recursos” o a cooperativas de trabajadores agrícolas, en zonas definidas por el Estado, en las cuales primero se reservaba un área para la conservación de los recursos naturales y el establecimiento de infraestructura de servicios públicos, y no menos el 70% restante se destinaba a la constitución de Unidades Agrícolas Familiares. Y las parcelaciones y concentraciones parcelarias, mediante las cuales se adjudicaban predios adquiridos por el Estado a

sujetos de reforma agraria, los cuales se comprometían al pago del precio del bien en un término de 15 años con una tasa de interés fija.

El capítulo X de la Ley 135 introdujo la figura de la Unidad Agrícola Familiar -UAF, aún vigente, estableciendo que los programas de colonización dirigida y parcelación tendrían por objeto la constitución de este tipo de Unidades. En la actualidad la UAF se define -en positivo- como un área de tierra en una Zona Relativamente Homogénea en la que es posible constituir una empresa básica rural para que una familia obtenga ingresos de dos salarios mínimos como excedente capitalizable. En negativo, la extensión del terreno no puede ser mayor que aquella que materialmente pueda ser explotada directamente por la familia adjudicataria.

La Ley 135 de 1961 fue reemplazada por la Ley 160 de 1994 por la cual se crea el “*Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*”. Esta ley prioriza el mecanismo de “mercado asistido de tierras”, La adjudicación de baldíos procede a petición de parte o de oficio y actualmente está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras -ANT⁶-, entidad encargada de administrarlos. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,1994).

El Régimen Jurídico Actual De La Política De Acceso A Tierras.

Partiendo de la norma superior en nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Política de Colombia de 1991, esta contempla en su artículo 64: “*promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (...) con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*”. Asimismo, el artículo 65 de la Constitución otorga a la producción de alimentos especial protección por parte del Estado otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras, así como promoviendo la investigación y transferencia de tecnología para la elaboración de materias primas de origen agropecuario con la finalidad de aumentar la productividad. Por último, el artículo 66 de la Constitución Política de Colombia, contempla que deben establecerse condiciones especiales de crédito agropecuario, tomando en consideración los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a esa actividad relacionados con calamidades ambientales.

⁶ La Agencia Nacional de Tierras (ANT) es la actual institución pública encargada de dicha política. Su conformación esta antecedida por la creación y posterior liquidación del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) que se crea a partir de la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

Ahora bien, como desarrollo de este articulado, nace a la vida jurídica la Ley 160 de 1994; hoy vigente y conocida comúnmente como la ley de la reforma agraria, esta se enmarca bajo los principios que gobiernan el Estado Social de Derecho consagrados en nuestra Constitución.

El artículo primero de la ley 160 de 1994, enuncia, que es un deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. Al mismo tiempo desarrolla sus objetivos en el artículo 2⁷:

Se determina en el artículo 12: con referencia a las funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, -hoy ANT- entre otras: “*Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras que ellos promuevan a través de los mecanismos previstos en los numerales 5o., 6o. y 7o. de este artículo*”. Esta función es importante considerarla pues establece la competencia de este organismo en el desarrollo de la política de acceso a tierra para la población objeto de dicha política.

Es importante destacar que de acuerdo con el artículo 24 de la referida norma, se determinaban cuáles eran los sujetos elegibles como beneficiarios de la política de acceso a tierras y los detalla de la siguiente manera:

Hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Con atención preferencial las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.

Es de anotar que dicha política fue modificada a partir del proceso de implementación normativa de la Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo Final). Esta implementación se materializó en la promulgación del Decreto Ley 902 de 2017 que estableció un proceso y una serie de condiciones nuevas para la política de acceso a tierras. (Ministerio de agricultura, 2017), al respecto es pertinente considerar que los antiguos sujetos de reforma agraria contemplada en la

⁷ Créase el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos.

normativa del año 1994 se modificarían según el tenor de los artículos 2-7 del Decreto Ley mencionado anteriormente.

En dicho articulado se establecen las siguientes características: Los sujetos de acceso a tierra y formalización estarán exclusivamente destinados a nacionales y estos serán clasificados en tres categorías. a) Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. b) Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito y. c) Sujetos de acceso a tierra y formalización a título oneroso. Las características de cada una de estas categorías son definidas de manera amplia en el articulado referido y reglamentado en el Decreto Único Reglamentario del Sector agropecuario 1071 de 2015.

Según el mencionado Decreto son sujetos de adjudicación personas naturales y jurídicas. Sólo podrán hacerse adjudicaciones de baldíos por ocupación previa, en favor de personas naturales, empresas comunitarias, cooperativas campesinas, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley y las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2° del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación agrícola o ganadera. (Decreto 2664 de 1994, art. 4) (Artículo 2.14.10.2.1.)

El Decreto 1330 de 2020, en su capítulo de acceso a tierras determinaría los sujetos de acceso a tierra y a formalización, siguiendo los derroteros del Decreto Ley 902 de 2017, según el siguiente enunciado:

Artículo 2.14.22.2.1. Entrada en operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras determina que este se otorgará preferentemente en las zonas focalizadas con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio, y dependerá de tres aspectos:

1. La realización de barrido predial,
2. La conformación del Registro de Inmuebles Rurales para atender a los aspirantes del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.
3. La disponibilidad presupuestal de la Agencia Nacional de Tierras para la adjudicación del Subsidio.

Posteriormente en su artículo subsiguiente se determinarían los requisitos de elegibilidad para la transferencia del derecho de dominio del predio rural en los siguientes términos:

Artículo 2.14.22.2.2. Elegibilidad de los aspirantes al Subsidio Integral de Acceso a Tierras. La adjudicación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras sólo procederá en favor de los sujetos de acceso a tierra y formalización en el siguiente orden de prioridad:

1. Sujetos de acceso a tierra a título gratuito.

Se atenderán en primer lugar a quienes hayan sido inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento en la categoría de sujetos de acceso a tierra a título gratuito, en orden decreciente de conformidad con el puntaje obtenido.

2. Sujetos de acceso a tierra a título parcialmente gratuito.

Una vez se hayan atendido a todos los sujetos de acceso a tierra a título gratuito inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento, se procederá a atender a quienes se encuentren inscritos en dicho registro en la categoría de sujetos de acceso a tierra a título parcialmente gratuito, en orden decreciente de conformidad con el puntaje obtenido.

3. Propietarios de tierras rurales en extensiones inferiores a la Unidad Agrícola Familiar.

Una vez se hayan atendido a los sujetos de los que tratan los numerales 1 y 2 del presente artículo, podrán postularse al Subsidio Integral de Acceso a Tierras quienes tengan la condición de propietarios de tierras rurales, solamente en las proporciones necesarias para completar la Unidad Agrícola Familiar predial. La Agencia Nacional de Tierras evaluará los predios sobre los que ostentan propiedad para determinar las porciones faltantes.

Es de anotar que dicho ejercicio de revisión nos ha mostrado que en la normativa revisada no se encuentra consagrado una política diferenciada para la población en proceso de reincorporación. Desarrollado este apartado nos ocuparemos de la noción de población de proceso en reincorporación y veremos si podemos considerar existe una política diferenciada en el marco normativo del acceso a tierras.

La Población En Proceso De Reincorporación Y El Acceso A Tierras.

El artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017 *Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016* estableció la condición de beneficiarios para la reincorporación en los siguientes términos:

Los beneficiarios de los programas de reincorporación serán los miembros de las FARC - EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP. Este listado será entregado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Agencia de Normalización y Reincorporación.

Se puede entender, que quien no tenga la cualidad de ser exintegrante de las FARC -EP, y aun siendo, no esté acreditado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en el marco del Acuerdo Final, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° del Decreto Ley 899 de 2017 y sea menor de edad; no cumplirá con la definición de Población en proceso de Reincorporación.

La comprensión de este concepto, permitirá ubicar esta población en el marco del ordenamiento jurídico orientado al acceso a la tierra en Colombia.

¿Acceso A Tierra Para La Población En Proceso De Reincorporación Por Fuera Del Marco General De La Política De Acceso A Tierras?

Una de las problemáticas percibidas en el marco del proceso de implementación del AF fue lo atinente a la dotación de predios para la reincorporación económica de los excombatientes. En ningún aparte del AF quedaron establecidos mecanismos y obligaciones institucionales para tal fin. Esta problemática fue objeto de discusión entre las partes en la etapa final del gobierno Santos (2014-2018).

Al respecto, tanto representantes de las antiguas FARC-EP como del Gobierno Nacional atendieron dicha problemática con el diseño de un mecanismo especial y con enfoque diferencial hacia la población reincorporada que se incorporó a un proyecto de decreto para el establecimiento

de un programa especial de dotación de tierras. Dicho proyecto⁸ fue objeto de una feroz resistencia por parte de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) quien objetó su carácter diferenciado bajo el argumento que establecía un trato desigual y discriminatorio de los campesinos sin tierra, resistencia que terminó en su desestimación por parte del Gobierno Nacional (Verdad Abierta, 2018).

La anterior posición, más que un argumento en pro de la población campesina sin tierra mostraba una enorme resistencia a los desarrollos del AF en materia de acceso a tierras. Puesto que las políticas diferenciales llevan precisamente las condiciones particulares de un grupo poblacional como un supuesto para su existencia. Nos podemos encontrar frente a un falso argumento que encubre los verdaderos reparos que pueda tener el máximo representante de los intereses de los agroindustriales a que la población reincorporada tuviera una ruta propia en la política de acceso a tierras.

Tal situación también fue objeto de consideración por parte del Gobierno Nacional para la elaboración del documento CONPES 3931 que estableció la política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP. En dicho documento se reconoció que:

...el Acuerdo Final no estableció expresamente la dotación de tierras de manera preferente para exintegrantes de las FARCEP y sus asociaciones u organizaciones. Dado lo anterior, en las dinámicas de la reincorporación durante el primer año de la implementación se pudo evidenciar la necesidad de contar con tierras para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios por parte de las asociaciones y cooperativas (p. 52).

El anterior reconocimiento conectaba en dicho documento con una mención a distintas alternativas que hacían recapitulación de algunos de los elementos analizados hasta ahora, mencionando que dichas fórmulas en tanto constituían los marcos normativos de la política de acceso a tierras entendían por incluidas a la población reincorporada como población objetivo dentro de los sujetos de acceso a tierras y formalización. En esta exposición el CONPES hizo

⁸ Si bien los proyectos surten un proceso de publicidad para recaudar la participación de los ciudadanos (Ley 437 de 2011, artículo 8, numeral 8; reglamentado por el Decreto 1085 del 2001 artículo 2.1.2.1.14), este proyecto no se encuentra disponible en el historial de proyectos de regulación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Solo pudiendo ser consultado en el siguiente link del portal Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/05/Proyecto-de-decreto-de-Reincorporacion-de-Tierras.pdf> (Consultado el 5 de julio de 2022).

mención a los Decretos del Ministerio de Agricultura 756⁹ y 758¹⁰ de 2018, que en ningún momento constituían marcos de acceso diferenciado a la tierra para la población en proceso de reincorporación.

Tal situación tendría que esperar a los desarrollos del gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), gobierno que en el Plan Nacional de Desarrollo_2018-2022 Ley 1955 de 2019 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* establecería una norma específica que marcaría la política específica en materia de acceso a tierras para la población en proceso de reincorporación. Dicha norma en su artículo 283 determinó:

Administración y destinación de bienes. Ordena_Añadir un párrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2017 modificada por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, así:

Parágrafo 4o. Los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia Nacional de Reincorporación, en los plazos que defina el Gobierno Nacional. En estos casos se configurará una excepción frente a la obligación de transferir todos los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras. Se excluyen de esta previsión los bienes a que se refiere el artículo 144 de la presente ley.

Frente a lo anterior, es necesario realizar una precisión frente lo plantado, lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo; si se toma como una posibilidad de acceso para la población en reincorporación, viene condicionado por el desarrollo de un proyecto productivo que deben de ejecutar la población en proceso de reincorporación, solo al cumplirse dicha estipulación podrá la Sociedad de Activos Especiales (SAE), transferir el dominio de dichos predios, esto propiamente se

⁹ Mediante este decreto se adiciona un párrafo al artículo al artículo 2.14.16.1 del Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, mediante el cual se faculta a la (ANT) para que pueda adjudicar tierra de forma directa a asociaciones o a organizaciones cooperativas.

¹⁰ Mediante este decreto se adiciona el artículo 2.5.5.4.4 al Capítulo 4 del Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto-1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Mediante este se autoriza al FRISCO, para suscribir contratos de arrendamiento con los siguientes sujetos de protección; Víctimas identificadas en el Registro Único de Víctimas, Beneficiarios del Programa de Reincorporación, Beneficiarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

configura como una excepción frente a la obligación legal que tiene la SAE de transferir los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras. Ahora bien, el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017 afirma el propósito de destinar todos los recursos al Gobierno Nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno nacional.

Dicha ruta sería precisada posteriormente por medio del Decreto 1543 DE 2020 que se encargaría de definir los requisitos que deberían suplir la población reincorporada. El principal de los requisitos estaría centrado en la existencia de proyectos productivos aprobados por las distintas instituciones estatales. Las normas que aluden a dicho requisito se transcriben a continuación:

Artículo 2.5.5.13.2.1. Requisito para la transferencia. En el marco de lo establecido en el presente capítulo, para poder acceder a la transferencia del derecho de dominio, los beneficiarios deberán contar con la aprobación previa de un proyecto productivo por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en el caso de proyectos productivos individuales o del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) en el caso de proyectos productivos colectivos.

Artículo 2.5.5.13.2.2. Solicitud de predio para el desarrollo de proyectos productivos. Los beneficiarios deberán presentar un proyecto productivo para desarrollar en el predio objeto de la solicitud, el cual deberá estar relacionado en el listado remitido por el administrador del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), conforme al artículo 2.5.5.13.1.4. del presente Decreto. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) de manera mensual, dará a conocer a los beneficiarios el listado remitido por el administrador del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO).

El proyecto productivo deberá ser presentado conforme a los procedimientos que establezca la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) para la aprobación de proyectos productivos individuales de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1212 de 2018 y los procedimientos acordados en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), para la aprobación de proyectos productivos colectivos de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2027 de 2016.

Los beneficiarios a los que alude el presente capítulo deberán indicar en la solicitud de asignación del predio para el desarrollo de un proyecto productivo, la manera en que se espera se efectúe la transferencia del derecho de dominio, la cual podrá ser individual, directamente a asociaciones u organizaciones cooperativas conformadas por exintegrantes de las FARC-EP o común y proindiviso en porciones iguales.

Por fuera de la evidente dificultad en la que dicha normativa pone a la población en proceso de reincorporación pues, condiciona el inicio de la solicitud a la aprobación del proyecto productivo, los balances en su implementación muestran a corte de marzo del año 2021 la ineficacia de dicha ruta. Pues según los datos recolectados por la Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz hasta dicha fecha no se habían efectuado ninguna transferencia ya sea a título individual o colectivo de predios rurales (Procuraduría, 2021, p. 282). Al respecto el ministerio público concluye sobre la ruta de acceso a tierras para los reincorporados que:

En suma, los procesos de compras directas sobre bienes privados rurales y mejoras sobre baldíos no garantizan el acceso real de la tierra para fines productivos, puesto que dichas estrategias solo resuelven la necesidad de formalización de lotes de terreno para construcción de viviendas. Por esta razón, los excombatientes tendrán que recurrir a la ruta general de acceso a la tierra para campesinos sin tierra establecida en el Decreto Ley 902 (Ibid.)

Ahora bien, un análisis previo al Decreto Ley 902, nos permite realizar las siguientes conclusiones parciales, en razón a la afirmación de lo mencionado por el ministerio público y citado en el párrafo anterior:

Los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902, hacen una mención expresa de los sujetos a los cuales va dirigido la norma, pero, es clara la ausencia del sujeto de derecho población en proceso de reincorporación como parte de esta. Ahora bien, esta disposición normativa producto del primer eje temático Reforma Rural integral, busca ser soporte para la transformación del campo y una perspectiva en el direccionamiento de una política en favor de los pequeños agricultores y personas de escasos recursos (pobres) que promuevan la agricultura familiar y rural. De este análisis se

deduce que mediante el Título II del presente decreto Ley, se establecen las herramientas específicas para la operación del Registro y como la autoridad (ANT), determinará las personas o sujetos de derecho a incluir en este registro, la forma de hacer el registro y su respectivo tiempo para hacerlo, lo que nos lleva a pensar que este registro no se realizará en todo momento y que será la entidad quien determinara quienes pueden realizar el registro. En ese mismo sentido en el título III, se establece de forma prioritaria que se asignará derechos a personas con mayor grado de vulnerabilidad, lo cual, se convierte en un límite para el acceso a la tierra a los excombatientes, ya que estos no están dentro den orden de prioridad. Para el caso que nos ocupa persiste una limitante en términos de cumplimiento de requisitos para ser sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, tal requisito indica que estos no podrían ser propietarios de predios rurales o en su defecto urbanos. Es necesario indicar que estos compraron el predio donde se encuentran establecidos, hecho que a *prima facie* los deja por fuera al realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos.

Dentro de las ultimas preclusiones se puede determinar que no es suficiente con estar inscritos en el RESO, este registro está sujeto al cumplimiento de los requisitos de acceso a tierra y que estas se encuentren en “zonas focalizadas” las cuales son competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, el cual es el encargado de determinar cada año la priorización de la ANT. Es necesario aclarar que la focalización se refiere a la delimitación de un municipio completo o parte del corregimiento o vereda. Por ultimo las zonas no focalizadas son competencia directa de la ANT, donde la institución ejecutara un procedimiento único teniendo en cuenta los inscritos en el RESO, previo cumplimiento de requisitos y diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento FISO, el cual se podrá diligenciar con acompañamiento de los funcionarios ANT, en la ciudad de Bogotá y para el caso en concreto los excombatientes en proceso de reincorporación tendrían que desplazarse hasta la ciudad de Medellín o Montería a fin de diligenciar el formulario FISO, ya que estas son las Unidades de Gestión Territorial de la Agencia Nacional de Tierras autorizadas para ello, aun existiendo una Unidad de Gestión Territorial de la Agencia Nacional de Tierras en Urabá.

Conclusiones.

Una de las dificultades que le ha tocado afrontar a los excombatientes de las FARC-EP, es la falta de una ruta jurídica que les permita acceder a la propiedad de la tierra para la materialización de los proyectos productivos y su reincorporación a la vida civil.

Ello obedece a que muchos de los Puntos Transitorios de Normalización, fueron ubicados por el Gobierno Nacional en zonas o territorios de títulos colectivos otorgados a resguardos indígenas, comunidades negras o en su defecto se ubicaban dentro de un territorio de áreas protegidas, lo cual impedía que los proyectos productivos se materializaran de acuerdo a las expectativas proyectadas por los excombatientes para alcanzar la reincorporación económica y social.

El Punto Transitorio de Normalización ubicado en la vereda gallo del Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba, está ubicado al sur del Departamento, el 70 % del territorio, hace parte de un área montañosa la cual hace parte de la cordillera occidental e inicia el Nudo el Paramillo, gran parte del territorio corresponde a 260 mil hectáreas pertenecientes al Parque Natural Nudo de Paramillo; el área restante corresponde a una zona de amortiguación de la reserva natural y una zona de reforestación.

La ausencia de una norma que permita el acceso a la tierra para los excombatientes las FARC-EP, es una de las mayores dificultades porque aunque el principal pilar del acuerdo de paz fue la realización de una Reforma Rural Integral para consolidar el acceso integral y la explotación de la tierra, esta política se orientó hacia los campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente como sujeto de derechos, como se describe en el Acuerdo de Reforma Agraria pilar # 1 Acceso Integral y Usos de la Tierra, sin considerar la población en proceso de reincorporación.

El Decreto 1277 de 2013¹¹, soportado en el Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia de 1991¹² como norma superior, establece los sujetos que serán beneficiarios de dicha norma de acuerdo a los Artículos 1,2 del presente Decreto. Ahora bien, este decreto no desarrolla la Reforma Rural Integral, pero es evidente que la ruta descrita deja al margen a los excombatientes

¹¹ Decreto mediante el cual se establece un programa especial de dotación de tierras.

¹² Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o colectiva.

como sujetos de derecho. En contra posición tenemos entonces, el Decreto Ley 902¹³ de 2017, el cual desarrolla la Reforma Rural Integral, pero, aunque, es un producto jurídico diseñado para atender lo pactado en el AF, no contempla a los excombatientes como sujetos de derecho para acceder a la tierra, tal cual como se puede evidenciar en su Artículo 4,5; donde se describe con amplia suficiencia quienes son los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito.

Lo anterior, desconoce la importancia de la tierra para los excombatientes teniendo en cuenta la caracterización de la comunidad de las FARC – EP, realizada por la Universidad Nacional a través del Censo socioeconómico del 6 de junio del mismo año. Como resultado se censaron 10.015 personas en total. De acuerdo al origen por país se determinó que 9929 ex guerrilleros son de nacionalidad colombiana de los cuales el 66 % tienen origen rural, 19 % urbano y por último 15% urbano - rural. Del total de la población se pudo establecer que 10.015 personas tienen interés en desarrollar proyectos productivos colectivos y que de estas el 60%, está orientada a trabajar en proyectos agropecuarios y granjas integrales (UN-CNR 2017).

Lo descrito anteriormente y que se evidencia en dicho estudio, resalta y deja en evidencia porqué acceder a la tierra es importante para los excombatientes, es evidente que el desarrollo de sus proyectos productivos y empresariales están ligados a la tierra como factor de producción. El reclamo por la tierra no es un elemento nuevo, recordemos que el acceso y el uso de la tierra han sido motores que han originado el conflicto y permitido su duración el en tiempo.

En cuanto al Decreto 1543 de 2020¹⁴, es necesario resaltar que las tierras que se adjudicarían para el desarrollo de los proyectos de los excombatientes, tienen que haber pasado por un proceso de extinción de dominio, el cual se puede dar por el cumplimiento de cualquiera de las siguientes razones ; primero que en el predio de referencia no se haya cumplido con la función social ecológica, segundo que esta sea producto de expropiación o recuperación de baldíos que hayan sido en debidamente ocupados y finalmente que el predio se encuentre vinculado directa e indirectamente en la ejecución de delitos de narcotráfico y enriquecimiento ilícito.

Ahora bien, el Decreto 1543 de 2020, en su Artículo 2.5.5.13.1.2. *Ámbito de Aplicación.* Hace referencia expresa de los predios que son susceptibles de transferencia, haciendo hincapié en

¹³ Decreto por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de Tierras

¹⁴ Se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación

que deben de ser predios rurales extintos; al mismo tiempo encontramos se evidencia que subsiste una prohibición en el parágrafo del mismo artículo el cual textualmente refiere:

Parágrafo 1. No podrán ser objeto de transferencia los bienes rurales extintos cuya causa de investigación dentro del proceso de extinción de dominio se derive de actividades delictivas relacionadas con los exintegrantes de las FARC-EP, estas excepciones se configuran en limitaciones legales y para tal efecto no ameritan ningún tipo de discusión ante su aplicación.

No podemos dejar de lado que la propiedad de la tierra desde la perspectiva del Decreto, está limitada a la realización del proyecto productivo, y solo se podrá transferir el dominio del bien al cumplimiento de cinco años (5). Es decir, el excombatiente se hará propietario solo si cumple dicha condición.

Por otro lado, aunque esta puede verse como una ruta de acceso a la propiedad de la tierra por parte de los excombatientes de las FARC- EP, es evidente que está sometida a las condiciones expuestas anteriormente lo que hace particularmente difícil a la población en reincorporación el acceso a la propiedad de la tierra.

Referencias Bibliográficas

Bruce, J. W. (2000). *TENURE BRIEF*. Land Tenure Center,

CNMH. (2013). *Tierras Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*.

Bogotá: CNMH

Ministerio de agricultura y desarrollo rural (1994). *Ley 160*.

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20160%20de%201994.pdf>

Echavarría, J, et al. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. (2003). *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural*. FAO.org

PNUD. (2011). *Colombia Rural Razones para la esperanza*. Bogotá: Offset Gráfico Editores.

Puebloando por Antioquia. (26 de 04 de 2022). Obtenido de Puebloando por Antioquia:

<https://puebliandoporantioquia.com.co/subregion-uraba/municipio-mutata/>

Procuraduría General de la República (2021). *Tercer Informe al Congreso Sobre el Estado de Avance del Proceso de Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá. PGR.

Universidad Nacional de Colombia. (2017). *Caracterización Comunidad FARC-EP. Censo Socioeconómico UN=CNR 2017*.

UPRA. (2020). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019*. Bogotá: UPRA.

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. 3 de agosto de 1994.

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20160%20de%201994.pdf>

Resolución 740 de 2017. *Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de*

Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. 13 de junio de 2013.

https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_ant_0740_2017.htm

Sistema de Información para la Reintegración y Reincorporación (SIRR) (2022). *Censo de reincorporados año 2022.*

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). *Decreto ley 902.*

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20Ley%20No.%20902%20de%202017.pdf>

Normatividad

Constitución política de Colombia de 1991. Artículos 64 y 66.

Ley 200 de 1936, 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.

Ley 135 de 1961. Reforma Social Agraria, ccapítulo X, Unidad Agrícola Familiar -UAF.

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. Artículos 2,12 y 24.

Ley 1955 de 2019. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Artículos 144 y 283, párrafo 4.

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. Artículos 2,4,5,7. (Artículo 2.14.22.2.1.) (2.14.22.2.2.)

Ley 1849 de 2017. Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 “Código de Extinción de Dominio” y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 899 de 2017. Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Artículo 2
Decreto Único Reglamentario del Sector agropecuario 1071 de 2015.

Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario). Artículo 157 # 2

Decreto 2664 de 1994. Por medio del cual se reglamenta el capítulo XII Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Artículo (4), (2.14.10.2.1)

Decreto 1277 de 2013, Por el cual se establece un programa especial de dotación de tierras. Artículos 1 y 2.

Decreto 2027 de 2016 Por cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación

Decreto 1212 de 2018. Por medio del cual se adiciona una función a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y se modifica el Decreto 4138 de 2011

Decreto 1330 de 2020. Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras. Capítulo de acceso a tierras.

Decreto 1543 DE 2020. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y

se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación. Artículo 2.5.5.13.2.1. (2.5.5.13.2.2), (2.5.5.13.1.4),

CONPES 3931. La política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP.