



**Reforma Rural Integral y la democratización de la tierra en Colombia**  
*Integral Rural Reform and Land Democratization*

Juliana Hernández Restrepo

Trabajo de grado para optar por el título de Abogada

Asesora

Natalia María Posada Pérez, magíster en Estudios Socioespaciales

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Derecho  
2023

---

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>Cita</b>                | (Hernández Restrepo, 2023)   |
| <b>Referencia</b>          | Hernández Restrepo, J. (2023). <i>Reforma Rural Integral y la democratización de la tierra en Colombia</i> . [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. |
| <b>Estilo APA 7 (2020)</b> |  |

---



Asesora: Natalia María Posada Pérez



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

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

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## **Resumen**

La Reforma Rural Integral contenida en el Acuerdo de Paz es una de las más recientes respuestas al problema agrario que ha persistido durante la historia del país y que ha sido causa y consecuencia de múltiples violencias, como el conflicto armado interno entre las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo y el Estado colombiano. A partir de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu (2000), el objetivo de este artículo es analizar dicha Reforma, que busca sentar las bases para la transformación del campo, frente a la democratización de la tierra partiendo de la historia agraria del país, el estado de la implementación de los Acuerdos de paz y los alcances de la Reforma Rural Integral como garantía de no repetición del conflicto. Esta investigación adopta un enfoque cualitativo a través del método hermenéutico, priorizando el uso de fuentes secundarias académicas, periodísticas y jurídicas, auxiliadas con la consulta de fuentes primarias mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas. El análisis muestra que a pesar de la trascendencia del punto 1 del Acuerdo, la Reforma Rural Integral es insuficiente para romper las brechas de desigualdad que existen en el campo y lograr una paz estable y duradera en el país.

**Palabras clave:** Reforma Rural Integral, Acuerdo de Paz, reformas agrarias, conflicto armado interno, democratización de la tierra.

## **Integral Rural Reform and the democratization of land in Colombia**

### ***Abstract***

The Integral Rural Reform included in the Peace Agreement is one of the most recent responses to the agrarian problem that has persisted throughout the Colombia's history and has been both the cause and consequence of multiple forms of violence, such as the internal armed conflict between the former Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the Colombian State. Using Pierre Bourdieu's theory of fields (2000), the objective of this article is to analyze this Reform, which aims to lay the foundations for the transformation of the countryside, based on the democratization of land starting from the country's agrarian history, the status of the implementation of the Agreements, and the scope of the Integral Rural Reform as a guarantee of non-repetition of the conflict. This research adopts a qualitative approach through the hermeneutic method, prioritizing the use of academic, journalistic, and legal secondary sources, supplemented by semi-structured interview consultations with primary sources. The analysis shows that despite the importance of first point of the Agreement, the Integral Rural Reform is insufficient to break the gaps of inequality that exist in the countryside and achieve stable and lasting peace in the country.

*Key words: Integral Rural Reform, Peace Agreement, agrarian reforms, internal armed conflict, land democratization.*

### **Introducción**

Durante más de 50 años, Colombia padeció un conflicto armado interno entre la antigua guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano, en el que también han participado otros actores legales e ilegales, que le dejaron al país 8 millones de víctimas, según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2023). Sobre las causas del conflicto armado, académicos, sectores políticos, activistas y el mismo Estado, coinciden en que la principal y más relevante está relacionada con las problemáticas del campo colombiano, que a lo largo de los siglos XIX y XX desencadenaron conflictos civiles recurrentes, antesala del conflicto armado interno, y que en la actualidad siguen generando dinámicas de violencia y

desigualdad, relacionadas con la concentración de la propiedad de la tierra, el atraso en derechos y desarrollo de los territorios rurales, la limitación a la participación y organización política de ciertos sectores, la inequitativa distribución de la riqueza, las brechas generadas por el modelo económico de explotación rural, el abandono estatal en bienes y servicios para el bienestar social y, por supuesto, el despojo y la violencia en contra de los campesinos colombianos.

Tras la firma de los Acuerdos del Teatro Colón entre el Estado y la guerrilla de las FARC-EP en el 2016, se generó en el país la expectativa de un período de posacuerdo, que permitiera dar fin a medio siglo de violencia y resarcir las causas y consecuencias del mismo. En este sentido, las partes negociadoras consagraron el punto 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” (Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción de Una Paz Estable y Duradera, 2016, p. 6) como la base para el fin del conflicto y la construcción de un nuevo país en paz. Esta Reforma busca un desarrollo agrario integral que genere una transformación del campo, orientada a integrar las regiones al desarrollo, erradicar la pobreza rural, y asegurar el pleno disfrute de los derechos de ciudadanía en las zonas rurales, para consolidar las bases que van a permitir la finalización del conflicto.

Sin embargo, aunque el objetivo de la Reforma Rural Integral (en adelante RRI) sea brindar las condiciones para democratizar la tierra en el país, esto no significa que efectivamente contenga los mecanismos necesarios para hacerlo, pues la problemática rural colombiana es histórica, estructural y ha generado consecuencias como el origen del conflicto armado interno más longevo del mundo occidental. Sumado a esto, y teniendo en cuenta el recuento histórico anterior, en el país los esfuerzos por implementar una reforma agraria han sido incontables, desde modificaciones pequeñas hasta intentos de transformaciones estructurales, cuyos propósitos casi siempre fracasaron.

En la actualidad, la RRI ajusta seis años desde el inicio de su implementación, y se cuenta con la información pertinente para evaluar sus contenidos a la luz de sus resultados, y también, en relación con un diagnóstico de las causas del conflicto armado frente a las

problemáticas históricas del campo, lo cual permite analizar hasta qué punto el derecho a través de la RRI como un nuevo esfuerzo de reforma agraria y el consecuente desarrollo jurídico, logra transformar las realidades sociales, democratizar la tierra y romper las brechas que causaron medio siglo de conflicto armado.

Sobre las relaciones entre el problema agrario en Colombia y el conflicto armado hay una considerable producción institucional y académica, que retrata el estado del campo colombiano durante los siglos XX y XXI, antes de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las antiguas FARC-EP. En este acercamiento se priorizan las publicaciones académicas a partir del año 2011, con pocas excepciones en la temporalidad cuando la información es relevante. Así mismo, a partir de informes y producciones institucionales y fuentes de carácter oficial.

El rastreo documental sobre RRI, reformas agrarias y la relación conflicto armado - problemática de la tierra, arroja un consenso en torno a lo fundamental que resulta solucionar de fondo esta última para la consecución de una paz estable y duradera, asunto que ha estado lo suficientemente claro desde la emisión de la primera reforma agraria del siglo XX, la Ley 200 de 1936, en autores como Ruiz (2017), Segrelles (2018), Rodríguez et al. (2017), Matías (2018), Albán (2011), entre otros. También hay un acuerdo en autores como Echavarría Álvarez et al., 2022, Procuraduría General de la Nación, 2021a, Bedoya, 2019), Ruiz (2020) y Pachón (2021) en torno a los riesgos que tiene la RRI en su implementación, y la precaria entrega de resultados por parte del Gobierno Nacional como responsable de su ejecución. Para llegar a esto, se consultaron publicaciones institucionales y de seguimiento a la implementación de la RRI, también, sobre las relaciones históricas y conceptuales entre el problema agrario y el conflicto armado (1964 – 2016). En el mismo sentido, con el fin de explicar dicha relación, se indagaron problemáticas vinculadas como la desruralización, la concentración de la tierra, las condiciones socioeconómicas precarias del campesinado y la presión de los grandes capitales en las políticas de reforma agraria. Finalmente se tuvo en cuenta la producción académica sobre los resultados de las principales reformas agrarias del siglo XX.

En el rastreo se identificaron vacíos en la producción académica y gubernamental referente a las desigualdades del campo durante el posacuerdo, y también, la reflexión sobre los efectos que tendrá la RRI en las problemáticas del campo colombiano a partir de sus contenidos y avances. En este sentido, la presente investigación apuntó a fortalecer la producción académica sobre el estado del problema agrario en el país a partir de los seis años de implementación de la RRI, y la determinación de si esta ha aportado a la garantía de las condiciones necesarias para democratizar la tierra y la no repetición del conflicto.

Para esto, se estableció un marco teórico en torno a la sociología jurídica, perspectiva que ha venido cobrando relevancia en la investigación del Derecho en el país, por su relación con la mayoría de los problemas sociales, políticos y económicos que busca regular a través de la norma jurídica. Entendiendo para el caso concreto, que al estudio del Derecho lo superan las dinámicas de la violencia, la ilegitimidad del Estado en los territorios, la corrupción, el retraso económico en las zonas rurales, la limitada participación democrática de la clase campesina por su desconexión con el resto del país, y la marginalidad social, entre otros. Sumado a esto, las políticas públicas que han pretendido solucionar tales problemas, más la excesiva producción de normas jurídicas ineficientes e ineficaces, han puesto en cuestión el papel del derecho en Colombia (Carvajal, 2011).

Así las cosas, la investigación retomó el concepto de campo jurídico de Bourdieu (2000) y su relación con los campos sociales, reconociendo los contextos y problemas históricos, sociopolíticos y jurídicos que dieron lugar a la Reforma, como norma jurídica producto de una lucha entre poderes. A la larga, la RRI fue producto de un convulsionado período de negociación del conflicto armado y la suma de décadas de violencia atadas al campo, en el marco de los intereses de las clases rurales dominantes que han dictado siempre las normas agrarias (Caballero, 2018).

Siguiendo a Bourdieu (2000) y los campos sociales y jurídico, si bien lo negociado en La Habana respondía a la necesidad básica de explicar cómo inició y perduró durante medio siglo el conflicto a partir de la condición rural, lo establecido en la norma y el estado de implementación, así mismo, deberá responder a un análisis integral de si efectivamente

logrará democratizar el acceso y el uso a la tierra en el país, brindará las condiciones suficientes de dignidad y desarrollo al campo, y suplirá las desigualdades históricas de la población.

En este orden, en un primer momento se describen las causas del conflicto armado en relación con las problemáticas históricas del campo colombiano, para posteriormente identificar las diferencias y similitudes entre los contenidos de la RRI con las reformas agrarias que la antecedieron. Por último, se examina el estado de la implementación de la RRI desde su proclamación en 2016 hasta el 2022, partiendo de los avances y principales obstáculos en función de la democratización de la tierra en Colombia.

### **Metodología**

La presente investigación adoptó un enfoque cualitativo el cual parte de un acercamiento preliminar al objeto de estudio para “abordar las realidades subjetivas e intersubjetivas como objetos legítimos de conocimiento científico” (Galeano, 2003, p.18). Siguiendo a la autora, la investigación cualitativa busca comprender la realidad como resultado de un proceso construido históricamente, donde la diversidad y las particularidades de las vivencias y la interacción subjetiva de los sujetos con su entorno determina la vida social. Así, el enfoque cualitativo brindó una visión holística de la realidad social del campo colombiano, basada no sólo en hechos históricos, implementaciones normativas de reformas agrarias y efectos materiales, sino también un acercamiento subjetivo a los retos de la implementación de la RRI desde la visión de funcionarios públicos y organizaciones no gubernamentales, lo cual permitió analizar los resultados en la implementación de la RRI hasta 2022. Es decir, con base en las causas del conflicto armado, las reformas agrarias del pasado y los avances del Acuerdo de Paz, se logró desagregar el contexto de aplicación de la norma jurídica, comprendiendo la democratización de la tierra como el fin de esta.

En consonancia con el enfoque cualitativo, se tomó el método hermenéutico, donde los textos aparecen como parte fundamental del proceso investigativo, estando “en la búsqueda de comprender al otro, no sólo a través de la conversación, sino en lo que encuentra detrás



de lo no dicho” (Fuster, 2019, p. 205). Con ello, se buscó a partir del estudio del conflicto armado colombiano y los procesos de reforma agraria del siglo XX, las problemáticas históricas del campo, para comprender cómo aporta la RRI a la democratización de la tierra en el país.

Para alcanzar esto, se priorizó el uso de fuentes secundarias a través de la revisión documental y el análisis de contenido, con el complemento de fuentes primarias en técnicas conversacionales como la entrevista abierta y semiestructurada. Con ello se identificaron documentos de entidades gubernamentales y no gubernamentales relacionados con la implementación de los Acuerdos de Paz y el conflicto armado, así como artículos académicos y libros derivados de investigación depositados en bases de datos académicas y repositorios institucionales asociados a la RRI, sus objetivos y componentes, así como la construcción conceptual de la democratización de la tierra, a partir de otros conceptos como desconcentración de la propiedad, cierre de brechas, desintegración campo-ciudad, restitución de tierras y desarrollo rural integral. La revisión documental se hizo a partir del análisis normativo del Acuerdo de Paz y las normas complementarias para la implementación de la RRI, o relacionados con la problemática agraria del país, partiendo de la interpretación de la norma desde sus objetivos, en este caso, las necesarias transformaciones en el campo colombiano.

Lo anterior se complementó con fuentes primarias, priorizando las entrevistas abiertas, utilizada en la primera fase exploratoria de la investigación, con el fin de identificar documentación clave para el objeto de análisis sugerida por personas expertas, especialmente, académicos. De igual manera, se aplicaron entrevistas semiestructuradas en aras de generar información con actores estratégicos, tanto de entidades oficiales de seguimiento a la implementación de la RRI como de organizaciones sociales vinculadas al tema de investigación, con el fin de recabar información que pudiera explicar las dificultades que se han encontrado desde el ejercicio práctico de implementación y seguimiento. El muestreo fue no probabilístico, por bola de nieve el cual permitió la identificación inicial de funcionarios y miembros de las entidades verificadoras, que a su vez facilitaron el enlace con otros sujetos relevantes, por su conocimiento y experiencia sobre el tema.

Una vez recolectada la información a través de la metodología presentada, se presentan la discusión y los resultados a través de cuatro apartados: el conflicto armado interno a la luz del problema agrario colombiano, las reformas agrarias del siglo XX y su conexión con la RRI, y el estado de implementación de esta última a 2022 para al final presentar las conclusiones sobre si la RRI soluciona o no el problema agrario.

## **1. El conflicto armado interno a la luz del problema agrario colombiano**

El último medio siglo de historia nacional ha sido un ciclo permanente de violencias en el marco del conflicto armado que dejaron la nada despreciable cifra de más de 8 millones de víctimas, según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2023). Específicamente, el conflicto armado entre el Estado colombiano y la antigua guerrilla de las FARC-EP duró 52 años (1964 – 2016), el más longevo del hemisferio occidental (Calderón, 2016), y fue concluido oficialmente el 24 de noviembre del 2016 a través de la firma del Acuerdo de Paz en el Teatro Colón tras cuatro años de negociaciones.

Dicho ciclo de negociaciones no sólo se fundamentó en las condiciones mínimas de desarme y desmovilización del actor armado ilegal y las garantías estatales para ello, sino que intentó desde la primera etapa realizar un balance de las causas que dieron lugar al conflicto armado, en aras de lograr la reparación a las víctimas, la reconciliación nacional y la no repetición de la violencia armada. Para las partes negociadoras los múltiples conflictos políticos y sociales que ha vivido Colombia han sido generados y agudizados por “la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la concentración del poder político y económico en las tradicionales oligarquías colombianas” (Matías, 2017, p.2).

A propósito de esto, la lucha por la tierra en Colombia no surgió con el conflicto armado sino al revés. La lucha por la tierra en América Latina ha desencadenado varias guerras civiles sin perder vigencia en la actualidad (Segrelles, 2018), y en Colombia, por ejemplo, entre los siglos XIX y XX, fenómenos como la Guerra de los Mil Días o el período de La Violencia se desarrollaron fundamentalmente en la ruralidad. De hecho, el alzamiento de las FARC-EP

y de otros grupos insurgentes, como el Ejército Popular de Liberación EPL y Ejército de Liberación Nacional ELN, se justificó en la pobreza del campesinado, la excesiva concentración de la tierra, el despojo de la propiedad rural y el abandono estatal (Bedoya, 2019), de suerte que la ocupación territorial de las guerrillas se mantuvo en las regiones con mayor ausencia del Estado y mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas (Ruiz, 2017).

El Acuerdo de Paz con las FARC-EP trae de presente que el conflicto por la tierra es la causa de fondo que dio lugar al conflicto armado colombiano, por esto, el primer punto en la agenda fue el desarrollo agrario. Así lo manifestó en el año 2012 en Oslo, durante el acto de instalación de la mesa de negociación del punto 1 Iván Márquez, miembro del Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP:

En nuestra visión, colocar sobre la mesa el asunto del desarrollo agrario integral como primer punto del acuerdo general remite a asumir el análisis de uno de los aspectos centrales del conflicto. El problema de la tierra es causa histórica de la confrontación de clases en Colombia. (Presidencia de la República, 2018, p. 59)

Ahora bien, el problema agrario colombiano posee varios elementos constitutivos, entre estos, el principal y más profundo que es la extrema concentración de la tierra, un fenómeno que hace que en un país predominantemente rural la tierra se encuentre en pocas manos que no la producen, mientras el grueso del campesinado no la posee o la posee insuficientemente (Ruiz, 2017). Dicha concentración tiene su causa en distintas variables. Por un lado, la desigualdad en la distribución de la propiedad rural calculada por la evolución del índice Gini que incrementó de 0,869 en 1960, a 0,897 en 2014 (Rodríguez et al., 2017). Para 1960 solo el 1,2% de los propietarios rurales poseían el 50% de las tierras (Albán, 2011), y para finales de la década de los noventa, el 67% de los propietarios poseían solo el 3% de la superficie, mientras que ya el 0,06% de todos los propietarios del país acaparaban el 51,5% de la superficie agropecuaria (Segrelles, 2018). En cifras más recientes, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012) señala que el 77% de la propiedad se encuentra en el 13% de propietarios, y que el 80% de los campesinos del país tienen propiedades por menos de una Unidad Agrícola Familiar. Es decir, la propiedad rural colombiana está concentrada

en pocas manos, que agrupan no solo la mayor parte del territorio, sino también la más productiva, y el campesinado sólo posee tierras dispersas en minifundios improductivos de pocas hectáreas, por lo cual, terminan sometidos a la pobreza (Matías, 2017).

Estos fenómenos de concentración de la propiedad que no son novedad ni consecuencia exclusiva del conflicto armado han sido punto central de al menos tres intentos fallidos de reformas agrarias en el siglo XX (con sus contrarreformas y modificaciones) basadas en la redistribución (Trujillo, 2014). De aquí que la problemática de la tierra ha sido detonante de múltiples violencias a lo largo de la historia nacional: más de 8,4 millones de personas han sido desplazadas en Colombia (Unidad para la atención y reparación integral a las Víctimas, 2023) y, además, se calcula que 8 millones de hectáreas han sido despojadas o abandonadas por la fuerza (Comisión de la Verdad, 2022). Específicamente, el despojo de tierras en Colombia trasciende cualquier problema público imaginable, y ha permitido la apropiación ilegal (o legal<sup>1</sup>) de la mayor parte del territorio rural en latifundios de pocos propietarios y la construcción de la estructura agraria desequilibrada que existe hoy, con tendencia a perpetuarse (Suescún, 2013).

Al respecto, el país llegó a tener hasta 300 mil personas desplazadas por año (Matías, 2017), lo cual generó la necesidad en la clase política colombiana tras la presión de las víctimas, de sancionar la Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones, en sus primeros cinco años de vigencia, registró más de cien mil solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (Bonilla y Bernal, 2018). En el marco de lo anterior, hay una relación intrínseca entre la existencia de

---

<sup>1</sup> La violencia en Colombia alcanzó tal recrudecimiento que permitió que el despojo de tierras trascendiera al uso de la fuerza y la coacción sobre el campesino, e hiciera uso de otros mecanismos a través de medios legales como las compraventas irregulares con inducción de error o ventas con precios irrisorios a causa del miedo y la escalada de la violencia, los procesos de pertenencia por posesión, procesos ejecutivos, fraudes procesales y adjudicación de baldíos ocupados a terratenientes que generaban la expulsión de los campesinos (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2009).

un conflicto armado y una estructura agraria concentrada e inamovible asociada a las variadas dinámicas de violencia. Un Acuerdo de Paz que pretenda solucionar esta dicotomía, deberá desconcentrar la tierra.

Por otro lado, y en una estrecha relación con la concentración de la propiedad rural, también es importante reflexionar sobre el uso que se le ha dado a la tierra en el país. Ciertas formas de usar la tierra incrementan la concentración, despojan a los campesinos, deterioran el medio ambiente y precarizan la seguridad alimentaria del país (Segrelles, 2018). En este sentido, el Acuerdo de Paz incluyó disposiciones encaminadas a delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental. Dicha delimitación (Ministerio de Agricultura. UPRA, 2018) arrojó que el estado actual del área territorial del país es de 114.074.970 hectáreas (ha.), distribuidas así:

*Tabla 1. Identificación general de la frontera agrícola en Colombia en el año 2018*

| <b>ACTIVIDAD / COBERTURAS</b> | <b>HAS</b>         | <b>%</b>   |
|-------------------------------|--------------------|------------|
| Agricultura                   | 5.079.341          | 4,5        |
| Áreas de Pastoreo             | 31.156.166         | 27,3       |
| Forestal de producción        | 135.235            | 0,1        |
| Cuerpos de agua               | 1.704.041          | 1,5        |
| Agricultura Familiar          | 1.225.065          | 1,1        |
| No agrícolas                  | 74.775.590         | 65,5       |
| <b>TOTAL ÁREA CONTINENTAL</b> | <b>114.074.970</b> | <b>100</b> |

Nota. Tomado de Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Min Agricultura (2018).

Sin embargo, la composición de la tierra en Colombia según su aptitud y uso real arroja que, por ejemplo, el uso potencial de agricultura es de 14 millones ha, frente a un uso real de 6 millones ha. Mientras tanto, el uso potencial ganadero es de 19 millones ha, frente a un uso real de 31 millones ha (Ministerio de Agricultura. UPRA, 2018; Rendón y Gutiérrez, 2019). Los pastos ocupan el 80% de la superficie productiva del país -34 millones de hectáreas- (Segrelles, 2018). Teniendo en cuenta que la actividad ganadera en Colombia está anclada a grandes extensiones de tierra fértil subutilizada, es necesario anclar este ordenamiento territorial errático a las manifestaciones de la violencia del conflicto armado y su relación con el despojo de tierras. La estructura del desplazamiento y la concentración de la tierra deben ser tenidas en cuenta también desde el estado de la frontera agropecuaria de país, y ser

un tema central en el proceso de posacuerdo, tal y como lo incluye la RRI (Rodríguez et al., 2017).

En sintonía con lo ya descrito, también es importante señalar como factor fundamental del conflicto las brechas y condiciones socioeconómicas del campo colombiano, trazados por el abandono estatal, las necesidades insatisfechas, y demás elementos que pudieron generar el conflicto en un primer momento, y que de no solucionarse podrían ser la base para la repetición del mismo. De acuerdo con Echavarría et al., (2022), la población rural alcanza hasta el 46% en el índice de pobreza multidimensional 2,5 veces más alta que en las zonas urbanas, entendiéndose que “el 60% del empleo generado en el campo es informal, el 85% de los pobladores carecen de servicios de alcantarillado y el 60% de agua potable” (Trujillo, 2014, p. 11). En el caso puntual del empleo además de informal es precario, poco cualificado, de baja calidad y de bajos ingresos, donde persisten el trabajo infantil, la baja participación de las mujeres en trabajos no domésticos, y bajas coberturas en protección social – estimadas por debajo del 15% - (Rendón y Gutiérrez, 2019).

Sumado a estas necesidades básicas, no solo en torno a la concentración de la propiedad de la tierra se evidencia la desigualdad, también está en las condiciones de producción agrícola del campesino promedio colombiano, el cual no tiene acceso a créditos, asistencia técnica, subsidios, infraestructura, lo cual no le permite competir con grandes propietarios agroindustriales, lo que a la larga va forjando el camino para un proceso de desruralización, la eliminación de los campesinos del modelo de desarrollo del país y nuevas dinámicas de despojo (Rendón y Gutiérrez, 2019).

En este esbozo rápido de las condiciones estructurales que afectan al campo y constituyen el problema agrario colombiano se manifiestan algunas de las razones por las cuales el primer punto de negociaciones entre las FARC-EP y el Estado fue el Acuerdo sobre la RRI:

La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los

derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia.

Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo... (Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción de Una Paz Estable y Duradera, 2016, p. 4)

## **2. Las reformas agrarias del siglo XX y su conexión con la Reforma Rural Integral**

Durante el siglo XX en Colombia, y ante la escalada de conflictos cuya base era la tierra, se intentaron diferentes mecanismos legales para zanjar la problemática, entre reformas agrarias aparentemente integrales, contrarreformas, modificaciones a la estructura del Estado, y una cantidad considerable de normas jurídicas, de las cuales se analizarán las tres principales: Ley 200 de 1936: Sobre Régimen de Tierras, Ley 135 de 1961: Sobre Reforma Social Agraria y Ley 160 de 1994: Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y otras disposiciones, con el propósito de identificar las diferencias y similitudes entre estas -además de sus efectos materiales- y la RRI contenida en el Acuerdo de Paz. Como adelanto, estas reformas fueron insuficientes, mal dirigidas y perjudiciales para el desarrollo rural y la calidad de vida de los campesinos (Segrelles, 2018).

En primer lugar, la Ley 200 de 1936 fue la manifestación política más importante del regreso al poder del Partido Liberal a través del presidente Alfonso López Pumarejo. La llamada “Revolución en Marcha” era la conclusión de que el conflicto y la violencia derivaban de la inequitativa distribución de la propiedad de la tierra, y la declaratoria de que la propiedad tenía una función social y debía ser explotada. Sus disposiciones contenían herramientas para solucionar la indefinición de la propiedad de la tierra (Albán, 2011), para la adjudicación de baldíos a particulares, la extinción del derecho de dominio o propiedad de predios abandonados, la prescripción adquisitiva del dominio de quien ocupara terrenos privados no explotados creyendo que estos eran baldíos (buena fe), la prevención de la deforestación y el daño ambiental, entre otras medidas de carácter procesal y probatorio.

Para 1936 ya existía la estructura agraria inequitativa y desigual de la actualidad, con los mismos grandes propietarios terratenientes interesados en que esta se mantenga estática. Esta clase social y política se encargó de desprestigiar la legitimidad de la ley argumentando violaciones contra la propiedad privada al incluir la extinción de dominio para tierras improductivas o despojadas. Sin embargo, la misma reforma terminó por ampliar más la brecha de la concentración, al permitir la adjudicación de predios “abandonados” tras cierto tiempo de ocupación. A pesar de que la disposición estaba dirigida a aquellos poseedores de buena fe, que suponían que el predio era un bien baldío, esto hizo que despojadores de tierras se hicieran a títulos sobre las mismas, conduciendo a nuevos y más profundos episodios de violencia y despojo (Ruiz, 2017). Además, fue el mismo López Pumarejo quien en su segundo mandato promovió la Ley 100 de 1944 sobre Régimen de Tierras que buscaba la compra estatal de tierras improductivas para entregarlas a través de contratos de aparcería a particulares que las explotaran, enfocándose en promover la explotación capitalista de las grandes propiedades sin redistribuirlas, lo cual terminó por favorecer la preservación de los latifundios. Así, la Ley 200 de 1936 fue sancionada para dar trámite a la protesta campesina que vivía el país en su momento, sin modificar de algún modo la estructura social del campo o dar soluciones de fondo (Albán, 2011).

Entre esta Ley 200 de 1936 y la Ley 135 de 1961 aconteció uno de los episodios más convulsos de la historia nacional llamado el período de La Violencia. En esta guerra bipartidista – Conservadores vs. Liberales – ocurrida entre 1946 y 1958 murieron cerca de 190 mil personas, y otros dos millones más fueron desplazados (Chacón, 2003). La Violencia fue la suma de múltiples tipos de violencias políticas, sociales, económicas y religiosas, pero el fondo de la guerra se encontraba en el campo colombiano y el modelo de desarrollo del país, y sus resultados fueron el desplazamiento forzado de los campesinos hacia asentamientos informales en la ciudad, lejos de la pobreza y la guerra, y el acrecentamiento del despojo de tierras que ya describimos (Caballero, 2018).

Terminada La Violencia, en respuesta a las consecuencias de la guerra, la reforma agraria fallida de 1936, y el problema de la concentración de la tierra, el primer presidente



del Frente Nacional Alberto Lleras Camargo promovió la Ley 135 de 1961 “Sobre Reforma Social Agraria”, con tres objetivos principales: “dotar de tierras a los campesinos, adecuar tierras para incorporarlas a la producción, y prestar servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios” (Albán, 2011, p. 21). Para la ejecución de dicha ley, se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, en aras de que los grandes propietarios les dieran un uso y explotación adecuado a las tierras y así “eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad, reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a quienes no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación” (Ley 135 de 1961, artículo 1°).

Al INCORA se le dieron las funciones de administrar los baldíos de la nación y el Fondo Nacional Agrario, clarificar y sanear la propiedad de las tierras, promover la construcción de vías que comuniquen las zonas de producción agrícola con el resto del país, recuperar tierras y, en general, la administración de la política de tierras y el desarrollo rural. Así mismo, estableció la extinción de dominio sobre tierras incultas y la obligación de todos los propietarios de predios de más de 2 mil hectáreas, de presentar la documentación que señale el título, la ubicación, la extensión, y especialmente, la forma de explotación del mismo. En el caso de que de dicha documentación y análisis se concluyera que el predio no era explotado adecuadamente, el Instituto podría adelantar la extinción del derecho de dominio sobre el mismo por razones de interés social.

La Ley 135 de 1961 perseguía objetivos similares a los de la reforma agraria de 1936 con mecanismos estatales más definidos, pero fue obstaculizada no sólo por la incapacidad operativa del Estado colombiano, sino también por los intereses de las élites y los grandes terratenientes, que vieron en el INCORA y la extinción del dominio improductivo un enemigo de la estructura agraria concentrada. El INCORA fue reformado en múltiples ocasiones, reformas que profundizaron el conflicto y condujeron al Pacto de Chicoral en el gobierno de Misael Pastrana en 1973, una contrarreforma agraria dispuesta para frenar la reforma promulgada en 1961 y fortalecida en 1966 por Lleras Restrepo (Albán, 2011), en términos de Uprimny Yepes (2022): “Cuando se acordó el Pacto de Chicoral, Colombia desperdició la oportunidad de satisfacer los reclamos campesinos por la tierra y de evitar décadas de conflicto armado y violencia.” (párr. 1).

Fracasada la Ley 135 de 1961 y las reformas que la sucedieron, en 1994 el presidente César Gaviria Trujillo promulgó la Ley 160 de 1994, un intento más de reforma agraria dirigida a crear el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, subsidios para la adquisición de tierras, la reforma al INCORA, entre otros. El objetivo del Sistema era promover el acceso a los trabajadores agrarios a la propiedad, estimuló la colonización de nuevas tierras y privilegió la titulación de baldíos sin afectar los latifundios improductivos (Albán, 2011). Además, esta ley ofrecía una visión más integral del campo y sus necesidades, superando las políticas públicas enfocadas únicamente en el acceso a la tierra, creó subsistemas encargados de organización y capacitación campesina e indígena, de servicios sociales básicos como la infraestructura, vivienda y adecuación de tierras, de asistencia técnica, de mercadeo, inversión rural, financiación y otros.

Diferente a las reformas anteriores, la Ley 160 de 1994 buscaba promover y consolidar la paz ideada por la nueva Constitución Política de 1991, y aportar así al nuevo modelo de desarrollo neoliberal a través del mercado de tierras, pero con medidas no muy innovadoras. Sin embargo, la prioridad ya no era la desconcentración de la propiedad improductiva o relacionada con el despojo (aunque incluye en sus disposiciones la extinción de dominio sobre tierras incultas), sino la adjudicación de baldíos (a través de subsidios y un modelo de mercado) en pequeños minifundios a los campesinos, que terminó beneficiando a quienes tuvieran mayor poder de negociación, con medidas de facto o netamente económicas (Villaveces, 2021).

Esta Reforma pretendía integrar el campo colombiano en el modelo de mercado aperturista, y al mismo tiempo resolver las consecuencias nefastas de este mismo modelo en el desarrollo rural. El país debía convertirse en un proveedor de materias primas a nivel internacional, pero lo que ocurrió fue la desindustrialización acelerada del aparato productivo colombiano y la destrucción de millones de empleos. Lo anterior devino, entre otras cosas, en la importación de 8 mil millones de toneladas de alimentos al año en un país productor (Segrelles, 2018). De acuerdo con el autor, la Ley 160 de 1994 cometió el error de basar la reforma agraria en el mercado, en un país con desigualdades tan profundas de acceso a la

tierra (Segrelles, 2018). Sumado a esto, para los noventa ya se sentían las consecuencias del recrudecimiento del conflicto armado a partir de los años ochenta, al que se sumaron nuevos actores como los grupos paramilitares y narcotraficantes, dejando como consecuencia el desplazamiento de millones de campesinos y el fortalecimiento de la concentración de la tierra (Albán, 2011).

En suma, el país lleva cerca de un siglo reconociendo el problema agrario como un asunto público de especial atención, e intentando encontrar soluciones a través del derecho, sin embargo, la exagerada producción de normas jurídicas ha estado atada a la dominación de la clase terrateniente que ocupa espacios económicos y políticos de poder sobre la clase campesina. En Bourdieu (2000) eso es el derecho, el campo jurídico como una parte del espacio social donde se pelea el monopolio para definirlo, el producto de una lucha entre intereses, capital y percepciones. También desde la perspectiva de los campos sociales la producción de normas de reforma agraria no es solo la manifestación del derecho, sino también la relación entre este y los contextos históricos y las tensiones políticas del momento: “El derecho y la jurisprudencia son un reflejo directo de las relaciones de fuerza existentes, donde se expresan las determinaciones económicas, y en particular, los intereses de los dominantes y el instrumento de dominación” (Bourdieu, 2000, p. 166). Desde esta perspectiva, las leyes de reforma agraria respondían al contexto político, la Ley 200 de 1936 a las consecuencias de la Gran Depresión, las condiciones de trabajo en las haciendas y el avance del capitalismo agrario, las normas promulgadas entre esta y la Ley 135 de 1961 fueron respuesta a la tensión mundial entre capitalismo y comunismo y la fuerza del movimiento rural, y la Ley 160 de 1994 una respuesta a la profunda crisis económica asociada a la apertura del mercado y el recrudecimiento de la violencia en los años ochenta y noventa (Albán, 2011).

Ahora bien, a la larga historia de reformas agrarias del país se sumó en 2016 la promulgación del Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano, cuyo primer punto, sobre Reforma Rural Integral, está dirigido a sentar las bases para la transformación del campo y evitar que el conflicto armado interno se repita. Las partes negociadoras manifestaron en principio que no era otro intento fallido de reformar la realidad a través de

las leyes, rechazando el fetichismo legal que ha acompañado el problema agrario (Presidencia de la República, 2018). Quizás la única diferencia entre la RRI y las reformas anteriores es el contexto de un país en fase de posacuerdo con las FARC-EP (no es correcto hablar de un país en paz, los territorios abandonados por la extinta guerrilla se encuentran en disputa por otros actores armados), y que además superó episodios de cruda violencia como el auge del paramilitarismo y el fortalecimiento de guerrillas de insurgencia como las FARC-EP entre los años noventa y dos mil. Sin embargo, la focalización en la aguda concentración de la tierra y medidas para combatirla sigue vigente.

Esta RRI se estructuró en disposiciones para garantizar el acceso a la propiedad a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y asegurar el correcto uso de la misma, en la búsqueda del desarrollo rural integral a través de herramientas como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en las zonas más afectadas por el conflicto y la reestructuración del aparato estatal con la construcción de planes nacionales sectoriales para la disminución de las desigualdades. La Reforma es claramente más completa, robusta e integral que sus predecesoras, teniendo en cuenta que mientras las reformas previas buscaban la solución individual y específica de uno de los tantos problemas que tiene el campo colombiano, la RRI aborda la mayoría de las dificultades en simultáneo. A pesar de esto, las similitudes son tangibles: las medidas de acceso a la tierra van también desde la adjudicación hasta formalización, se enfoca con más detalle en el uso del territorio (las medidas del siglo pasado no superaban la extinción a territorios “incultos o improductivos”) a través de disposiciones como el catastro multipropósito y la delimitación de la frontera agrícola, y se preocupa igual por las necesidades básicas y la calidad de vida de los campesinos, siendo la RRI más puntual en las medidas a implementar, mientras que en las reformas del pasado este asunto era meramente enunciativo.

Para cerrar, es necesario recordar que las presiones políticas que dieron paso al fracaso de las reformas mencionadas siguen vigentes y afectaron de igual manera al Acuerdo de Paz. Tras la victoria del “No” en el plebiscito, el mecanismo de refrendación mediante el cual el Gobierno preguntó a los colombianos su postura, a favor o en contra del Acuerdo firmado, las fuerzas políticas agrupadas en el uribismo (ganaderos, agroindustriales, hacendados,

élites rurales de todo el país) presentaron solicitudes de ajustes al primer borrador del Acuerdo de La Habana, entre estos, la eliminación de los beneficios para las Zonas de Reserva Campesina, la promoción de la producción agroempresarial de mayor escala, y la limitación de la participación directa de las comunidades en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial para dar prioridad a las propuestas de los gobernantes locales (Pacifista, 2016). También hubo presiones menos formales a través de la opinión pública en la campaña por el “No”, como el rumor de que la RRI incluía la herramienta de la expropiación de tierras sin límites que acabaría con el derecho a la propiedad privada<sup>2</sup>, una manifestación recurrente desde la reforma de 1936 por parte de las élites que concentran la propiedad de la tierra en el país.

### 3. El estado de la implementación de la Reforma Rural Integral a 2022

El punto 1 del Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” tiene su base en la idea de que el conflicto armado interno se debe fundamentalmente al problema agrario, y por ello no es viable pensar en el posacuerdo sin retomar las causas que le dieron lugar. Por esto, parte del reconocimiento de las problemáticas estructurales que se viven en el campo, que abarca el 94,4% del territorio nacional y el 75,5% de los municipios (Ministerio de Agricultura, 2016). En cuanto a los problemas identificados, existen distintas condiciones actuales adversas al campesinado, muchas de ellas prolongadas a través del tiempo:

*Tabla 2. Condiciones de calidad de vida en el campo colombiano en el año 2016*

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Acceso a la tierra</b>         | <b>El 64% de los hogares rurales no tiene acceso a la tierra</b>                                       |
| <b>Crédito</b>                    | Solo un 11% de los productores solicitó un crédito agropecuario.                                       |
| <b>Asistencia técnica</b>         | Solo el 9,6% de las Unidades Productivas Agropecuarias recibieron asistencia técnica.                  |
| <b>Concentración de la tierra</b> | El 46,6% de la tierra en Colombia (propiedades de más de 500 ha) la posee el 0,4% de los propietarios. |

<sup>2</sup> Información extraída de notas de prensa de periódicos nacionales e internacionales del mes de octubre de 2016. (Chacón, 2016; Cosoy, 2016; El Tiempo, 2016; Infobae, 2015).

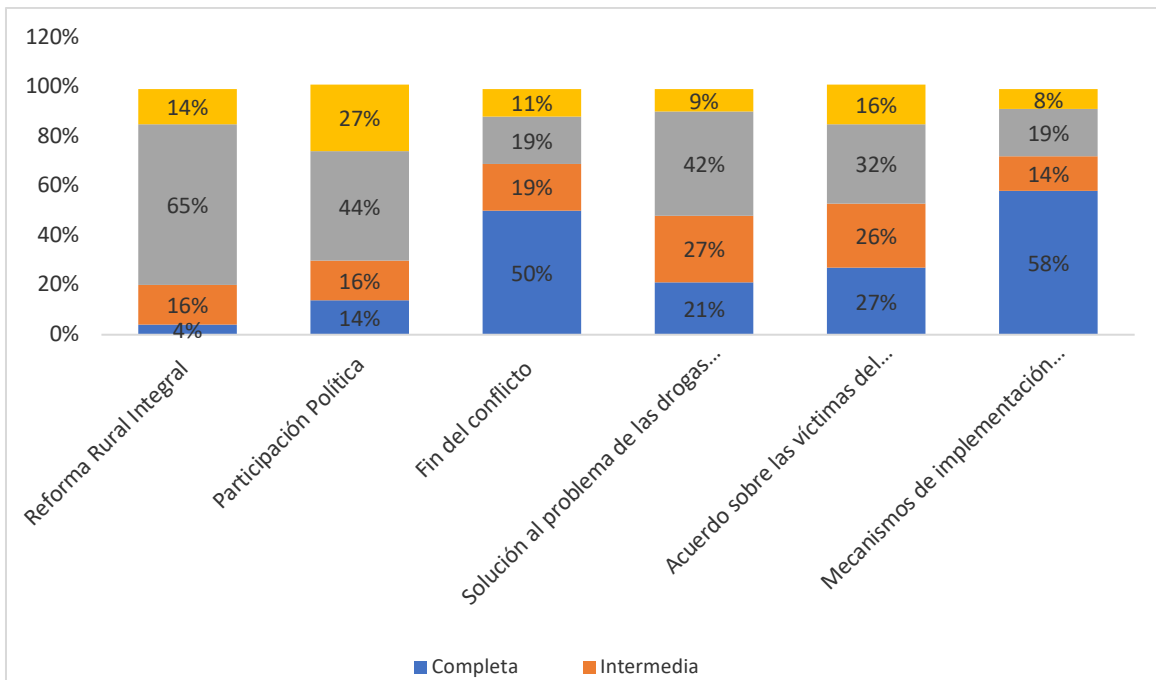
|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Catastro</b>        | De los 3.718.000 predios rurales inscritos en el catastro nacional, 1,7 millones no cuentan con títulos formales de propiedad.  |
| <b>Vivienda</b>        | Existe un 61% de déficit de vivienda en el campo.   |
| <b>Pobreza</b>         | Mientras en la ciudad la pobreza extrema alcanza un poco más del 5%, en el campo es cercana al 20%, y la pobreza multidimensional alcanzó un 44,7% de la población rural. |
| <b>Salud</b>           | La cobertura en salud es del 96,1%, sin embargo, los centros de salud están distantes de las poblaciones campesinas.  |
| <b>Infraestructura</b> | La cobertura de acueducto en zona rural es del 53% y el alcantarillado es del 16%.  |
| <b>Desempleo</b>       | El 26% de los jóvenes del campo se encuentran inactivos, el 75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior al SMMLV.                        |
| <b>Educación</b>       | 11,5% de analfabetismo en el campo. El 20% de la población rural entre los 5 y 16 años no asiste a ninguna institución de educación formal.                               |

Nota. Elaboración propia con base al ABC de la Política de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura (2016).

Con esto en mente, la RRI se basa en cuatro pilares: acceso integral y uso de la tierra, planes nacionales orientados al campo, programas de desarrollo con enfoque territorial, y sistema de seguridad alimentaria. En cuanto al pilar de acceso y uso de la tierra, las principales acciones son la creación de un fondo de tierras con tres millones de hectáreas dispuestas para adjudicación gratuita, un plan de subsidios y créditos, medidas para la protección del medio ambiente, y acciones para la formalización de la propiedad rural. El segundo pilar de planes nacionales sectoriales, está orientado a proveer bienes y servicios públicos básicos que no han llegado en plenitud al campo, como la infraestructura y adecuación de tierras, subsidios y generación de ingresos, educación, infraestructura en salud, estímulos a la producción agropecuaria, formalización laboral y asistencia técnica. El tercer pilar contempla la formulación de planes de desarrollo con enfoque territorial en las regiones más afectadas por el conflicto y la pobreza, para agilizar la implementación de los planes nacionales rurales y dar protagonismo a la participación de las comunidades en la construcción de la paz territorial. Por último, el cuarto pilar sobre el sistema de seguridad alimentaria, busca fortalecerlo en el país, a través de la producción de alimentos y la lucha contra el hambre en las zonas rurales.

Ahora bien, la RRI lleva seis años de implementación (2017 – 2022) y ya hay elementos materiales para evaluar el nivel de avance de sus disposiciones, a partir del seguimiento a la implementación que instituciones gubernamentales y organizaciones sociales han hecho del mismo. En general, el punto 1 da cuenta de una menor cantidad de disposiciones completas y el mayor con disposiciones en avance mínimo frente a otros puntos del Acuerdo, según el seguimiento del Instituto Kroc, una entidad internacional encargada de la veeduría por disposición del mismo Acuerdo, con un avance de sólo el 4% de disposiciones completas, 16% en estado intermedio, 65% en avance mínimo y 14% no iniciadas (Echavarría et al., 2022).

*Figura 1. Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final a marzo de 2022.*



Nota: Tomado de Echavarría et al. (2022), informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final. Enero – marzo 2022.

Hasta ahora, la prioridad en la ejecución por parte del Gobierno ha sido el diseño y la planeación de las políticas públicas agrarias contenidas en la RRI. Según Echavarría et al., (2022), esto genera una alerta en tanto la experiencia internacional demuestra que en los primeros años de posacuerdo se cimentan los pilares de construcción de la paz, y la implementación no ha superado la tendencia lineal de pocos cambios y pocas acciones de ejecución de lo acordado.

En cuanto al pilar de acceso integral y uso de tierras, el principal avance es la conformación del Fondo de Tierras para la administración y adjudicación de tres millones de hectáreas en un período de 12 años que serán entregadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Las tierras que lo conforman, según el texto normativo, provendrían de extinción judicial de dominio en casos de concentración ilegal de tierras, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la actualización y delimitación de la Reserva Forestal, tierras inexploradas recuperadas con extinción administrativa de dominio, tierras expropiadas por interés social y utilidad pública con la debida indemnización y tierras donadas.



Hasta diciembre de 2022, el Fondo de Tierras había recibido 2.230.935 hectáreas, de las cuales solo 19.719 están disponibles para redistribución, al no presentar ocupaciones o tener la debida caracterización que determine su ocupación, explotación y calidad de adjudicable<sup>3</sup>. Sobre esto se ha evidenciado por parte de la Procuraduría General de la Nación (2021b) y centros de investigación como el Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO-<sup>4</sup> (Naranjo, S, comunicación personal, 25 de octubre de 2022), que al Fondo están ingresando bienes rurales para formalización de ocupaciones previas, o incluso territorios que las poblaciones étnicas ya tenían en su haber a los que por norma (Decreto Ley 902 de 2017) deben asignarse salvaguardas de administración por parte del Estado. Esto deslegitima el proceso de redistribución y de acceso a tierras de los campesinos, ya que el avance reportado hasta ahora del Fondo de Tierras no es congruente con la realidad y el propósito del Acuerdo.

Otra disposición importante en este pilar es el intento de creación de una Jurisdicción Agraria que proteja los derechos de propiedad y acompañe la estrategia de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural. La disposición indica la formalización de siete millones de hectáreas de pequeños campesinos con prioridad en las zonas PDET y las Zonas de Reserva Campesina. Los conflictos atados al despojo y el desplazamiento forzado a menudo se relacionan con la indefinición de la propiedad en Colombia, por ello, se establecen acciones como la gratuidad de la formalización, un plan de formalización masiva, el acceso al Fondo de Tierras y a créditos especiales para compra de tierras dirigidos a campesinos con tierra insuficiente. Por otro lado, la creación de una Jurisdicción Agraria que ayude a dirimir todos los litigios que hay y puede haber sobre la pertenencia de la tierra. Según la Agencia Nacional de Tierras con corte a diciembre de 2022 habían sido formalizadas cerca de 3 millones de has de baldíos<sup>5</sup>, de las cuales más de 1 millón de has lo fueron antes a la firma del Acuerdo (Procuraduría General de la Nación, 2021b).

---

<sup>3</sup> Información obtenida a través de derecho de petición dirigido a la Agencia Nacional de Tierras.

<sup>4</sup> Información obtenida en entrevista realizada a Sandra Naranjo el día 25 de octubre de 2022. Sandra ejerció como investigadora del punto 1 del Acuerdo de Paz con las FARC-EP desde CEPDIPO.

<sup>5</sup> Información obtenida a través de derecho de petición dirigido a la Agencia Nacional de Tierras.

Hasta ahora la Jurisdicción Agraria no ha sido creada, siendo uno de los incumplimientos más graves, ya que el Decreto Ley 902 de 2017 que reglamentó los componentes de acceso y formalización de tierras, estableció un procedimiento para la formalización a través de acto administrativo, pero mantiene la fase judicial con aprobación de un juez mediante auto, lo cual deja sin herramientas a la RRI para garantizar la meta de siete millones ha sin la existencia de una jurisdicción especializada distinta a la colapsada jurisdicción ordinaria civil. Sobre esto, Echavarría et al. (2022) destacó que algunas disposiciones que habían tenido avances retrocedieron por decisiones políticas, entre estas, el compromiso de crear la Jurisdicción Agraria que inició su trámite en el Congreso, pero fue archivada. Para el momento de entrega de este artículo, el proyecto se encuentra de nuevo radicado y avanza entre las Cámaras.

Probablemente la inacción legislativa en el caso de la RRI sea una de las causas principales de su incumplimiento. Como con la Jurisdicción Agraria, muchas de las disposiciones del Acuerdo dependen de ajustes normativos que deben pasar por el Congreso. Echavarría et al. (2022) identificó que 38 disposiciones son estrictamente normativas, pero afectan a otras 109, de las cuales para 2021, 79 no tenían ningún avance de viabilidad. El Acuerdo tuvo un impulso inicial en el período del fast track y las facultades extraordinarias que le fueron concedidas al Gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos para emitir decretos con fuerza de ley que reglamentaran la RRI: el Decreto Ley 902 de 2017 que creó el Fondo de Tierras, el Decreto Ley 893 de 2017: Por El Cual Se Crean Los Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial -PDET, el Decreto 884 de 2017: Por El Cual Se Expiden Normas Tendientes a La Implementación Del Plan Nacional de Electrificación Rural, el Decreto Ley 890 de 2017: Por El Cual Se Dictan Disposiciones Para La Formulación Del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, etc. (Bedoya, 2019). En adelante la RRI se ha reglamentado mediante actos administrativos de las entidades que la llevan a cabo, especialmente en lo relacionado a los planes nacionales sectoriales de los que se hablará más adelante.

Este bloqueo en el Congreso no es tampoco una novedad. En los primeros años de la implementación el partido de oposición al Acuerdo de Paz tenía las mayorías parlamentarias, y como en el pasado con los demás intentos de reforma agraria, las élites terratenientes se propusieron bloquear la democratización de la tierra a través de la representación directa en el Congreso, el clientelismo y la captura de la burocracia encargada de la implementación (Caballero, 2018). Un recuento de la composición de los ministerios desde 2016 hecho por Luis Enrique Ruiz (2020) demostró una similitud entre las élites políticas y las élites propietarias en las carteras clave para la implementación. Esto sumado a la imposibilidad de tramitar leyes en el Congreso y la iniciativa pública de los partidos menos progresistas de sabotear el espíritu de la reforma. Sobre los proyectos de ley relacionados con la implementación, se encontró que entre 2016 y 2017 se presentaron 11 vinculados con la RRI, de los cuales nueve fueron archivados (Ruiz, 2020).

Por su parte, el levantamiento del catastro multipropósito, una herramienta para conocer con precisión quién es dueño, poseedor o tenedor de la tierra, y delimitar el ordenamiento productivo, no avanza de acuerdo a lo planeado. Para el año 2022 el 53,92% del territorio nacional debía estar actualizado catastralmente (Documento CONPES 3958), sin embargo, el avance era del 40% (Departamento Nacional de Planeación, 2022). En cuanto a la zonificación ambiental y las Zonas de Reserva Campesina, con corte 2022 solo se ha finalizado el proyecto de constitución de la ZRC de Montes de María 2, y no hay avances en la constitución de Sumapaz, Losada-Guayabero y Güejar-Cafre (Procuraduría General de la Nación, 2021b, p. 5).<sup>6</sup>

El segundo pilar de la RRI contempla los PDET para aquellas zonas del país más afectadas por la pobreza, el conflicto, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito. Estos programas con vigencia de 10 años desde su formulación serían construidos de forma participativa con las comunidades en 16 subregiones que abarcan 170 municipios, el 36% del territorio nacional y 6,6 millones de colombianos (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

---

<sup>6</sup> Estas Zonas de Reserva Campesina fueron oficialmente constituidas en el año 2023, pero no se incluyen porque exceden la temporalidad de la investigación determinada hasta diciembre de 2022.

Entre 2017 y 2019, en la formulación de los PDET participaron más de 200 mil personas en las zonas seleccionadas, que construyeron en total 32.808 iniciativas en los Planes de Acción para la Transformación Regional. De estas, 11.120 iniciativas (el 33,89%) fueron priorizadas al tener viabilidad jurídica y técnica, de las cuales, para febrero de 2022, el 44,46% estaban en ejecución, el 26,37% terminados, el 22,98% estructurados, el 3,48% en estructuración y el 2,61% estructurados y financiados (Echavarría et al., 2022). Más allá de lo anterior, los procesos de formulación de los PDET y la construcción de las iniciativas ha tenido diferentes críticas en torno a sus desafíos y limitaciones. Según Echavarría et al. (2022), las iniciativas fueron pensadas con el fin de estabilizar los territorios y sus dificultades, lejos del fin contemplado por el Acuerdo de transformar estructural e integralmente el campo, además de que los gobernantes locales han manifestado la desarticulación entre los mismos y los procesos de planeación local. Estas iniciativas también se desvirtuaron y el proceso de construcción terminó limitado a pequeñas obras de infraestructura que las comunidades han requerido siempre, y no trascendieron a lo estructural. Sin embargo, es necesario resaltar que las hojas de ruta PDET han permitido que la construcción de la paz estable y duradera y el debate en torno a los Acuerdos llegara a los lugares más afectados por el conflicto, lo cual articuló territorios e impulsó la participación, aunque estos espacios masivos de discusión no coincidieran con las discusiones de fondo y de alto nivel que exigía la RRI.

Por su parte el tercer pilar establece los Planes Nacionales Sectoriales como los instrumentos que posibilitarán la dotación de bienes y servicios públicos para toda la ruralidad con prioridad en las zonas PDET, buscando la erradicación de la pobreza extrema en 15 años, la reducción de todas las formas de pobreza rural en un 50%, la disminución de las desigualdades y la convergencia de mejores niveles de vida en el campo. Como se mencionó anteriormente, la RRI no sólo dispone estrategias relacionadas al acceso y uso de la propiedad rural, sino que también reconoce las desigualdades y atrasos en necesidades básicas que tiene la población rural colombiana. En este sentido contempla la adopción de 16 planes especiales sobre protección social de los trabajadores rurales, conectividad, electrificación, agua y saneamiento, educación rural, vivienda rural, comercialización,

generación de ingresos, formalización de la propiedad, asociatividad, vías terciarias, riego y drenaje, más la protección del derecho a la alimentación. Dichos planes debían adoptarse en su totalidad para el año 2018 ya que eran la cuota inicial de la implementación de la RRI, sin embargo, solo fueron adoptados en su totalidad hasta el año 2022, y en la actualidad el plan (plan de protección social) que mayor desarrollo tiene no supera el 34% de avance de acuerdo con datos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

En este sentido, el recuento del estado de la implementación del punto 1 del Acuerdo “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” arroja un panorama poco alentador. Junto al punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas”, estos son los únicos componentes del Acuerdo que buscan transformar de fondo las problemáticas históricas que causaron en el país un conflicto armado durante medio siglo, y que, por lo tanto, hacen que su intervención sea necesaria para la garantía de no repetición del conflicto.

Las disposiciones de la RRI, que alcanzan el 4% de avance completo tras seis años de implementación, no son novedosas frente a otras herramientas normativas que se han producido en el país. La adjudicación de tierras, la función social de la propiedad, los subsidios y créditos para acceso y explotación, el reconocimiento de la insatisfacción de necesidades básicas son medidas ya determinadas por la jurisprudencia como necesarias para el deber constitucional del Estado con los campesinos (Rodríguez et al., 2017). A pesar de esto, la implementación no alcanza sus objetivos. No existe la voluntad política e institucional suficiente por parte del poder ejecutivo ni el poder legislativo de que la RRI sea efectiva, y el poder judicial no tendrá herramientas para aportar hasta que la Jurisdicción Agraria exista. Por ejemplo, Pachón (2021) referencia que los avances han sido casi inexistentes, basados solo en la creación de nueva institucionalidad, cuyo enfoque y visión están replicando un modelo de inicios de los años sesenta.

Por otro lado, las condiciones de seguridad en los territorios no están dadas y con el paso del tiempo se agravan más por el acomodamiento de nuevos actores armados. En especial los territorios PDET han sido afectados por la agudización de la inseguridad, la violencia y la persecución de liderazgos sociales y población excombatiente. Solo en 2021,

se registraron 168 homicidios en contra de líderes y defensores de derechos humanos y 1.813 homicidios selectivos en el país Echavarría et al. (2022). En 2022 la cifra de asesinatos de líderes ascendió a 218 (Indepaz, 2022). En cuanto a los firmantes del acuerdo, han sido asesinados 348 excombatientes desde la firma del Acuerdo (Indepaz, 2023).

En síntesis, la Reforma Rural Integral no está ni cerca de cumplir los objetivos para los cuales fue constituida: sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural y contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

#### **4. La Reforma Rural Integral no soluciona el problema agrario**

Como ya se ha dicho, la Reforma retoma elementos de intentos de reforma agraria que se hicieron en el pasado, y su valor agregado frente a estos es la mirada de integralidad que logra, además de realizar un ejercicio complejo acorde al contexto histórico. A pesar de esto, la RRI como las demás, omiten asuntos pendientes y muy importantes para lograr la llamada democratización (Bedoya, 2019).

En primer lugar la problemática más estructural e histórica: combatir el latifundio y la concentración excesiva de la propiedad rural. Se reiteran disposiciones sobre adjudicación de bienes por parte del Estado a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, además de los mecanismos que ya existían en la ley para alimentar el Fondo de Tierras. A la fecha, no ha habido acciones encaminadas a redistribuir la propiedad rural latifundista, improductiva o relacionadas con el despojo, y las tierras disponibles para su adjudicación provienen principalmente de procesos de formalización (es decir, ya ocupadas), territorios étnicos y baldíos. Por otro lado, la concentración excesiva de la tierra tiene su base en una estructura agraria determinada por los grandes capitales que han marcado la economía y la política en el país. Aquí es importante partir de que dicha concentración aparentemente inamovible es el resultado de un conflicto social, donde campesinos y terratenientes han disputado el estatus del campo. Al respecto, Bourdieu (2000) señala que la pelea por el monopolio del derecho (el campo jurídico) implica la disputa sobre quien determina qué es y qué no es el derecho,

y lo determina como el producto de una lucha condicionada por los hábitos de quien disputa y su capital. Es en este sentido, que el campo jurídico (las reformas agrarias, la estructura agraria, la reacción ante el despojo, la concentración y los pocos límites legales que se le imponen) es el resultado de un monopolio que históricamente han ostentado los grandes capitales del campo colombiano sobre la visión estatal de la propiedad de la tierra.

En segundo lugar, la indefinición de los derechos de propiedad que han agudizado los desequilibrios sociales (Albán, 2011) no se ha solucionado. El catastro multipropósito va retrasado en la meta, no hay jurisdicción agraria que descongestione los procesos de pertenencia, y la informalidad en la propiedad rural sigue siendo predominante (la meta de formalización, de lento avance, es de siete millones de hectáreas mientras que el territorio nacional dispuesto para producción agrícola y agropecuaria es de 37 millones de hectáreas) (Ministerio de Agricultura. UPRA, 2018).

En tercer lugar, el Gobierno de Juan Manuel Santos en la mesa de negociaciones dejó claro que ni el modelo económico del país ni la inversión extranjera iban a ser debatidos (Presidencia de la República, 2018), lo cual anula de entrada las necesarias discusiones en torno a la extracción minero-energética, la extranjerización del territorio, la agroindustria y los tratados de libre comercio (Bedoya, 2019). Para ejemplificar, existe en el país la Ley 1776 de 2016, que crea las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social ZIDRES. Estas zonas hacen parte del modelo económico basado en la agroindustria, la competitividad productiva y el ordenamiento territorial que protege al gran propietario y sus latifundios (Matías, 2017). Las ZIDRES legalizan grandes extensiones de terrenos baldíos de la nación con el pretexto de garantizar el acceso a la tierra, sin embargo, lo que hace es “eliminar los límites a la propiedad que han impedido que grandes empresas concreten la compra de vastas extensiones de tierra para dar paso a sus proyectos agroindustriales” (Bedoya, 2019, p.10). Con esto, el Gobierno en el momento más importante del proceso de paz, promulgó una ley que en vez de favorecer a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, entrega las tierras de la agricultura a las empresas de gran capital, que probablemente se hicieron a ellas por vías de hecho. En este sentido, Santos y el equipo negociador del Gobierno conjugaron el derecho con los conflictos políticos del momento, pero quizás de una forma equivocada. Para

Bourdieu (2000) los campos sociales de política y derecho deben conjugarse en espacios de interacción, donde se complementen o disputen entre sí, ya que procesos de transformación política como el Acuerdo de Paz, debe ir más allá de un simple diseño institucional o normativo, y debe responder a las tensiones políticas del momento. El Estado colombiano en este aspecto pudo haber conjugado el momento histórico de las negociaciones con la transformación estructural de aquellos problemas que han generado la violencia, como el modelo de desarrollo económico, la extracción minera o la agroindustria y zanjar los conflictos entre campesinos y grandes empresas propietarias, sin embargo, como respuesta a las tensiones políticas y la oposición que reclamaba un acuerdo más laxo en su contenido, tomó otro camino que las apaciguaba y además dictaba normas en contra del espíritu de lo que se estaba acordando en ese momento.

Además, la agroindustria colombiana tiene como objetivos la producción de cultivos permanentes de exportación como el aceite de palma (250 mil hectáreas cultivadas – 14,86% de la superficie total del país), y la caña de azúcar (404.500 hectáreas cultivadas – 24,12% de la superficie total del país) (Segrelles, 2018). Las consecuencias más lógicas de esta transformación del uso del suelo rural es la profundización de los obstáculos que tienen los pequeños y medianos campesinos que subsisten del cultivo transitorio de alimentos como los cereales, los tubérculos, hortalizas, etc., para acceder a la propiedad rural y el riesgo de que el país pierda soberanía alimentaria al incrementar la importación de los productos que aquí se podrían cultivar.

Por último, para que no fracase la Reforma, el período de posacuerdo no debe narrarse como el logro de la paz estable y duradera, más bien su base discursiva debe ser el reconocimiento de que en Colombia, muchas de las condiciones propias del conflicto armado son estructurales, y el Acuerdo avanza en su solución pero no las elimina, para que la sociedad y el Estado en su conjunto mantengan el esfuerzo de construir una sociedad sin conflicto armado (Bonilla y Bernal, 2018). Además, no hay que dejar de exaltar que la RRI es un avance fundamental en el reconocimiento de los derechos del campesino y los problemas del campo colombiano, y que por esto, es foco de especial atención ya que sigue siendo un campo jurídico y social en disputa, con múltiples actores con vocación de



dominación, con variadas determinaciones económicas y con un contexto difícil de comprender en su totalidad (Bourdieu, 2000), por lo cual, el terreno ya abonado en el Acuerdo está constantemente en riesgo.

Es probable que las consecuencias del incumplimiento o de las discusiones que no se dieron en las negociaciones no generen el rearme de la población firmante, que se encuentra dispersa, en condiciones de vulnerabilidad y en amenaza, pero sí podrían provocar nuevos focos de violencia que provengan de la población rural, que sigue viviendo en condiciones de marginalidad, en territorios ocupados por los grupos armados que se disputan el control, en desconexión con el resto del país y cuyas necesidades básicas siguen sin ser satisfechas. En este sentido, el riesgo de que un nuevo conflicto armado interno, o la redinamización de las violencias ya existentes seguirá latente.

### **Conclusiones**

En este artículo se analiza el conflicto armado interno y su relación con el problema agrario del país. El conflicto entre el Estado colombiano y las FARC-EP fue terminado en el año 2016 con la firma del Acuerdo de Paz, el cual no solo se centró en las condiciones del desarme y la desmovilización de este grupo armado de insurgencia, sino que también intentó abordar las causas de la violencia, como lo son la lucha por la tierra y el problema agrario.

El problema agrario colombiano está dado por distintos fenómenos como la extrema concentración y desigualdad en la distribución de la tierra, la indefinición de la propiedad rural, el inadecuado uso de la misma y las precarias condiciones de calidad de vida de los campesinos, todos estos atados a las dinámicas de violencia, despojo y desplazamiento que ha padecido el campo a la largo de la historia. Es en este sentido que, durante el siglo XX, se intentaron diferentes reformas agrarias de las cuales resaltan la Ley 200 de 1936 (Alfonso López Pumarejo), Ley 135 de 1961 (Alberto Lleras Camargo) y la Ley 160 de 1994 (César Gaviria), por su relativa integralidad y su importancia política e histórica. Estas reformas fueron insuficientes para el desarrollo rural, y terminaron por profundizar el conflicto, al no

resistir el embate de una estructura agraria estática y concentrada, sumadas a la inoperabilidad del Estado.

Por su parte, la Reforma Rural Integral es el más reciente intento de reforma agraria, con la especial característica de ser promulgada en un momento de posacuerdo. Esta reforma contempla cuatro pilares: acceso y uso de la tierra, programas de desarrollo con enfoque territorial, programas nacionales orientados al campo y la seguridad alimentaria. A pesar de su importancia, el avance de la implementación del Punto 1, a pesar de ser el más estructural de los acuerdos, es precario, con sólo un 4% de sus disposiciones completadas seis años después de la firma.

Descrito lo anterior, el análisis objeto de la investigación permite asegurar que en realidad la RRI no está ni cerca de cumplir con la promesa que hizo al país de sentar las bases para la transformación del campo, y que además, sus contenidos no son lo suficientemente integrales y disruptivos, pues ya habían fracasado en el pasado en las reformas del siglo XX, y no atacan de base las problemáticas ancladas a asuntos como la concentración extrema de la tierra y el despojo.

La teoría de los campos jurídico y social de Pierre Bourdieu permitió determinar que dichas problemáticas están atadas a una estrecha relación de dominación que existe entre la clase terrateniente y la clase campesina, y que se ha reflejado históricamente en la producción de reformas agrarias, haciendo del derecho una lucha de intereses y capital. La RRI no es ajena de estas tensiones, y es de igual forma un campo en disputa, entre todos los actores que la conforman y su vocación de dominación, que la ponen en riesgo.

La democratización de la tierra en Colombia es urgente y necesaria para la construcción de la paz estable y duradera, y mientras el problema agrario persista, persistirán con él las dinámicas de violencia, los grupos armados ilegales, la desigualdad y la pobreza. Es por esto que el estudio permanente de la Reforma Rural Integral como norma jurídica y sus avances o retrocesos, además de la atención al contexto político del país es fundamental. Sobre todo,

porque durante la temporalidad de esta investigación hubo cambio de período presidencial en el país posesionándose como nuevo mandatario Gustavo Petro Urrego.

En el programa de gobierno del presidente Petro se dio especial relevancia a la implementación del Acuerdo de Paz y la solución del problema agrario, lo cual se ha evidenciado en estos primeros meses de mandato como una prioridad del gobierno. Será necesario en el futuro determinar si el tránsito político que hubo en el país hacia un modelo de gobierno diferente, con reconocimiento pleno del conflicto armado interno, de los derechos del campesinado y de la construcción de una ‘Paz Total’ tendrá efectos relevantes sobre esta problemática y conseguirá por fin la democratización de la tierra en Colombia.

### Referencias

- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, (2016).  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=69286&dt=S>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). *Todo sobre el PDET*.  
[https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_pdet/](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_pdet/)
- Albán, Á. (2011). Reforma y Contrarreforma Agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13, 327–356.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual* (Editorial Kimpres Ltda., Ed.; 1st ed.).  
[www.memoriahistorica-cnrr.org.co](http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co)
- Bedoya, M. R. (2019). Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 54, 37–58.  
<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a03>
- Bonilla, J. D., y Bernal Ramírez, E. J. (2018). Escenarios de rehabilitación posbélica: análisis prospectivo para la ejecución de los acuerdos en relación con el componente de restitución de tierras. *Revista Nueva Época*, 50, 69–92.
- Bourdieu, P. (2000a). *Poder, derecho y clases sociales* (S. A. Editorial Desclée de Brouwer, Ed.; 2nd ed.). B.G.M., S.A.
- Bourdieu, P. (2000b). *Poder, derecho y clases sociales* (Desclée de Brouwer S.A., Ed.; 2nd ed.). RGM S.A.

- Caballero, A. (2018). *Historia de Colombia y sus oligarquías (1498 - 2017)*. <https://bibliotecanacional.gov.co/es-co/proyectos-digitales/historia-de-colombia/libro/index.html>
- Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latinoamérica, 1*, 227–257.
- Carvajal, J. (2011). La sociología jurídica y el derecho. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, XIV*, 109–119.
- Chacón, M. (2003). *Dinámica y determinantes de la violencia durante “La Violencia”: Una aproximación desde la econometría espacial*. Universidad de los Andes.
- Chacón, L. (2016, octubre 3). El triunfo del ‘no’ y la polarización en Colombia. *Forbes, México*. <https://www.forbes.com.mx/el-triunfo-del-no-y-la-polarizacion-en-colombia/>
- Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*.
- Constitución política de Colombia 1991, (1991).
- Cosoy, N. (2016, octubre 7). Colombia: qué quieren cambiar de los acuerdos de paz con las FARC los promotores del “no” y cuán factible es que lo consigan. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37582078>
- Decreto 884 de 2017. Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Diario Oficial No.50.245 (2017).
- Decreto Ley 890 de 2017. Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, Diario Oficial No. 50.247 (2017).
- Decreto Ley 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, Diario Oficial No.50.247 (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, 80 Diario Oficial No.50.248 (2017). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=69310&dt=S>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *DNP presenta avances y reflexiones sobre implementación del Catastro Multipropósito y el SAT*. <https://www.catastromultiproposito.gov.co/noticias/Paginas/DNP-presenta-avances-y-reflexiones-sobre-implementacion-del-Catastro-Multiproposito-y-el-SAT.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*. <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

- Documento CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, (2019). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Echavarría, J., Gómez, M., Forero, B., Balen, M., Cabanzo, M., Ditta, E., Gutiérrez, E., Joshi, M., y Márquez, J. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- El Tiempo (2016, agosto 27). El plan para garantizar la tierra prometida. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16685040>
- Fuster, D. E. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, 7(1), 201–229.
- Galeano M., M. E. (2003). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa* (Fondo Editorial Universidad EAFIT, Ed.).
- Indepaz. (2023). *Consolidado desde la firma de los acuerdos de paz hasta el 2023*. <https://indepaz.org.co>
- Infobae. (2015, agosto 2). Reforma agraria: Colombia comprará tierras para redistribuirlas tras el conflicto con FARC. <https://www.infobae.com/2015/08/02/1745765-reforma-agraria-colombia-comprara-tierras-redistribuir-las-el-conflicto-farc/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la distribución rural en Colombia*. Imprenta Nacional de Colombia. <https://www.researchgate.net/publication/237428231>
- Ley 100 de 1944. Sobre régimen de tierras, Diario Oficial No. 25.759 (1944). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635845>
- Ley 135 de 1961. Sobre reforma social agraria, Diario Oficial No 30691 (1961).
- Ley 135 de 1961. Sobre reforma social agraria., Diario Oficial. N. 30691 (1961).
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial 48096* (2011).
- 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, Diario Oficial No 41479 (1994).
- Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico social, ZIDRES, Diario Oficial No. 49.770 (2016).
- Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras, 16 de diciembre (1936).
- Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras, Diario Oficial No. 23388 (1937).
- Matías, S. R. (2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Diálogos de Saberes (Universidad Libre)*, 46, 19–39.

- Matías, S. R. (2018). La Reforma Rural Integral y su implementación. *Diálogos de Saberes*, 48, 25–45. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4377>
- Ministerio de Agricultura. (2016). *ABC de la Reforma Rural Integral*.
- Ministerio de Agricultura. UPRA. (2018). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia*.
- Pachón, F. A. (2021). Distribución de la propiedad rural en Colombia en el siglo XXI. *Revista de Economía e Sociología Rural*, 60(4), 1–18. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.242402>
- Pacifista. (2016, October 13). *Cinco reformas que el uribismo quiere quitarle al Acuerdo Final*.
- Presidencia de la República, O. del A. C. para la P. (2018). *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral: Vol. Tomo II*.
- Procuraduría General de la Nación. (2021a). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría General de la Nación. (2021b). *Seguimiento a la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz (abril 2020 - marzo 2021)*. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>
- Rendón, J. A., y Gutiérrez, S. (2019). Brechas urbano-rurales. Las desigualdades rurales en Colombia. *Revista Universidad de La Salle*, 1(82), 13–36. <https://doi.org/10.19052/ruls.vol1.iss82.2>
- Rodríguez, C., Uprimny, R., Sánchez, N. C., Junieles, I., Martínez, H., Eslava, G., Jimena, A., y Barragán, M. (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*. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- Ruiz, C. (2017). El estado del campo colombiano para la Reforma Rural Integral. El caso de Antioquia. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 50, 303–325. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n50a16>
- Ruiz, L. E. (2020). Élités y restricciones institucionales de las reformas agrarias: la implementación del acuerdo de paz en Colombia. *Revistas de Derecho (Universidad Del Norte)*, 53, 85–107. <http://orcid.org/0000-0002-9397-6373>
- Segrelles, J. A. (2018). La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia: Obstáculo principal para una paz duradera y democrática. *Anales de Geografía (Universidad Complutense)*, 38(2), 409–433. <https://doi.org/10.5209/AGUC>
- Suescún, C. A. (2013). La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concertación de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*, 32(61), 653–682.

- Trujillo, I. P. (2014). Reformas agrarias en Colombia: experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los Acuerdos de Paz en la Habana. *Ensayos de Economía*, 45, 35–60.
- Unidad para la atención y reparación integral a las Víctimas. (2023). *Registro Único de Víctimas (RUV)*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Uprimny, R. (2022, January 23). Las enseñanzas del Pacto de Chicoral. *De Justicia*. <https://www.dejusticia.org/column/las-enseñanzas-del-pacto-de-chicoral/>
- Villaveces, J. (2021, April 14). Seis décadas de políticas de tierras: entre la Ley 135 de 1961 y la Constitución del 91. *El Espectador*.