

**Documento con insumos jurídicos en materia de tierras
para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 253
del Plan Nacional de Desarrollo 2019, relacionado con el
sector campesino**

**INDIRA PATRICIA OÑATE DONADO
DIRECCIÓN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE**

CONTRATO DNP-35-2021

DICIEMBRE 2021

Tabla de contenido

Introducción.....	3
1. Tenencia y ocupación de tierras del campesinado.....	5
1.1 Plan Nacional de Clarificación de Baldíos - Sentencia T-488.....	7
1.2 Concentración en la propiedad de la tierra rural	11
2. Zonas de Reserva Campesina	14
2.1 Características de las Zonas de Reserva Campesina.....	15
Constitución.....	16
Beneficiarios.....	17
Requisitos	17
Decisión	18
2.2 Proceso de Constitución de las Zonas de Reserva Campesina.....	19
2.3 Las ZRC y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.....	20
2.4 Las Zonas de Reserva Campesinas Constituidas.....	21
2.5 Zonas de Reserva campesina estancadas:	21
El Fallo de Tutela.....	22
La decisión del Consejo Directivo de la ANT	23
3. PLAN DE FORMALIZACIÓN RRI.....	27
Objetivos	28
Objetivo general	28
Objetivos específicos	28
Estrategias.....	29
Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento.....	30
Estado actual del Plan	31

Insumos jurídicos en materia de tierras para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 253 del Plan Nacional de Desarrollo 2019, relacionado con el sector campesino.

Introducción

El punto de partida del presente documento, sin duda se encuentra enmarcado en el Artículo 253 del Plan Nacional de Desarrollo 2019 el cual establece que *“El Gobierno nacional construirá una política pública para la población campesina. El proceso de elaboración de dicha política se realizará a partir de la recolección de insumos de diferentes espacios de participación que incluyan a las organizaciones campesinas, la academia y las entidades especializadas en el tema campesino, se tendrán en cuenta los estudios de la Comisión de Expertos del campesinado, entre otros. (...)”*.

Sin embargo, dada la novedad del abordaje del tema, esto es, desde la óptica de una política pública, es necesario acudir a referentes que orienten de alguna manera la forma de establecer una hoja de ruta clara que abarque todos los aspectos relevantes para esta población, para tal efecto, tendremos en cuenta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, firmada por estados como Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Mongolia, Nicaragua, Paraguay, Portugal, Sudáfrica y Venezuela en 2018 (Naciones Unidas, 2018). La cual propone la siguiente definición de campesino:

“se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.”

Adicionalmente, esta declaración incluye diferentes aspectos, como la protección de los derechos de los campesinos, la necesidad de dialogar las decisiones que los puedan afectar, el disfrute de los derechos humanos, la erradicación de la discriminación contra la

mujer, el acceso a los recursos naturales y la evaluación de diferentes variables previo a la aprobación de su uso, el derecho a la asociación y acceso a información, acceso a la justicia, acceso al trabajo, protección social y contra riesgos laborales, derecho a la seguridad alimentaria y a la alimentación y acceso a la tierra y al agua.

Además de los aspectos señalados se contempla la posibilidad de llevar a cabo reformas agrarias, para garantizar el acceso a la tierra y a los recursos naturales y señala, entre otros aspectos, la importancia del acceso a semillas, agua potable, servicios médicos, medicina tradicional, vivienda, formación adecuada y preservación de sus prácticas culturales (Naciones Unidas, 2018).

Si bien este documento otorga un amplio referente en la labor encomendada por el citado artículo 253, debemos aclarar que Colombia se abstuvo de firmar la anterior declaración, ya que, entre otros aspectos, “... *va en contravía de obligaciones contraídas por los Estados en virtud de acuerdos comerciales y de propiedad intelectual; entre otros*”¹. Al respecto, es importante destacar que, para el gobierno, el voto absteniéndose de firmar la Declaración no implica un rechazo a la misma, sino reservas sobre algunos apartes de su contenido.

Dadas las anteriores orientaciones abarcaremos los distintos problemas existentes sobre las tierras rurales, los cuales sin duda deberán de objeto de estudio e intervención por parte de la eventual política pública para la población campesina.

¹ Concepto técnico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, elaborado con el liderazgo del Ministerio del Interior, con la participación de ministerios de Exteriores; Agricultura y Desarrollo Rural; Minas y Energía; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Cultura; la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales; la Agencia Nacional de Tierras; y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

1. Tenencia y ocupación de tierras del campesinado

En esta sección del documento, se plantea un resumen de la problemática de tierras, de acuerdo con la investigación de noticias Caracol que se cita a pie de página².

Según Francisco Gutiérrez Sanín, director del Observatorio de Tierras de la Universidad Nacional, las dificultades en el acceso se originan en la incapacidad estatal de realizar un inventario de tierras y de este desorden sacaron provecho los acaparadores para correr las cercas de sus fincas, mientras la violencia intensificó el despojo.

“Al calor del conflicto armado hubo una reconcentración de la tierra básicamente a sangre y fuego y lo vemos con las cifras: los 8 millones de desplazados. El estudio más serio que conocemos sobre pérdida de tierra que es el que hizo Garay y Asociados para la Corte Constitucional, ese análisis llega a la conclusión de que más o menos el 40% de las personas desplazadas perdieron la tierra, si estamos hablando de 8 millones de desplazados imagínese la masa de colombianos que perdieron la tierra a punta de bala”, aseguró el director del observatorio.

Ante todo este panorama se tiene conocimiento³ de una ponencia que estudia la Corte Constitucional en la que se pide declarar el estado de las cosas inconstitucionales, con el fin de proteger los derechos de los campesinos en materia de acceso a la tierra en Colombia, con ponencia del magistrado Antonio José Lizarazo.

Para Lizarazo, la vulneración de los derechos de los campesinos ha sido tan prolongada como la omisión de las autoridades en brindar una solución, siendo la única solución la adopción de medidas urgentes y estructurales de forma coordinada por parte de varias entidades del Estado.

Según el magistrado, es inadmisibles que el Estado hoy no sepa quién posee la tierra en Colombia, ni cuáles son los baldíos que le corresponden a la Nación y que debieron ser redistribuidos para la Reforma Agraria.

² “Robo, usurpación y despojo: la guerra sin cuartel que se libra en Colombia por la tierra” Investigación de Noticias Caracol, 2021. Recuperado de https://noticias.caracoltv.com/colombia/robo-usurpacion-y-despojo-la-guerra-sin-cuartel-que-se-libra-en-colombia-por-la-tierra?_amp=true&_twitter_impression=true el 22 de febrero de 2021.

³ Citado en la investigación referenciada.

Comentado [FHV1]: Creo que sería útil incluir alguna fecha de la demanda que motiva el estudio por parte de la Corte

Comentado [FHV2]: Esto se extrae de la ponencia? Se hizo pública?

La razón principal de este desconocimiento es la ausencia de información catastral, ya que únicamente se cuenta con información catastral confiable del 17% de los predios del país, es decir, menos de la quinta parte del territorio colombiano.

Comentado [FHV3]: Creo que vale la pena indicar el año y la fuente de esta información.

Estas dificultades contribuyen de manera negativa al cumplimiento del punto 1 del acuerdo de paz que dispuso la formalización de 7 millones de hectáreas para campesinos poseedores sin títulos, y la adjudicación de tres millones de hectáreas más en la reforma agraria.

Con el fin de avanzar en la actualización catastral, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi gestionó dos créditos por 150 millones de dólares con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

“Definitivamente, es una deuda histórica que tenemos en Colombia. Al principio del cuatrenio solo el 5% del territorio tenía información catastral actualizada y otro 28% nunca había sido contado con este tipo de datos. Por eso el Gobierno nacional está comprometido con el avance de la política de catastro multipropósito para saldar esta deuda”, manifestó Olga Lucía Morales, directora del Agustín Codazzi.

Comentado [FHV4]: Ya en este momento exDirectora

En esa misma línea, se pronunció Fernanda García, la Superintendente de Notariado y Registro. Según dijo, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se está realizando el gran inventario de propiedades del Estado y, al tiempo, se han intensificado los controles para impedir que las mafias que rondan las oficinas de registros públicos detengan su actuar.

“En la oficina de Registros Públicos de Florencia y de San Vicente del Caguán nos percatamos que había un concierto para delinquir en ese aspecto. Un grupo de profesionales conjuntamente con la registradora recibían unas dádivas a cambio de alterar el sistema de información registral que nosotros tenemos en la superintendencia. No vamos a tolerar la corrupción, ya se han proferido en menos de un mes tres fallos disciplinarios con sanciones de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos”, mencionó García.

A pesar del esfuerzo institucional, de los avances en la lucha contra la corrupción o del inventario de baldíos en camino, la situación de los campesinos es catastrófica. Pese a todos los esfuerzos, el magistrado Lizarazo evidenció a través de números la magnitud del problema: el Estado hoy tramita 37.000 procesos de clarificación, recuperación y

titulación de predios que podrían tardar 40 años en resolverse y costarle a la Nación casi un billón de pesos.

A la fecha (Noviembre 2021) la propuesta realizada por Lizarazo aún se encuentra en discusión.

Comentado [FHV5]: Es extraño lo pública que llegó a ser esta ponencia. Creo que debemos explicar eso de alguna forma.

1.1 Plan Nacional de Clarificación de Baldíos - Sentencia T-488

Comentado [FHV6]: Por favor referenciamos el año.

La problemática descrita en el punto anterior se abordó de manera expresa por la CORTE CONSTITUCIONAL en la sentencia T-488 cuyas decisiones principales se exponen a continuación:

La acción de tutela que dio origen a la expedición de la sentencia giró en torno al cumplimiento de un proceso de pertenencia rural. El Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué declaró la adquisición del derecho real de dominio sobre el predio “El Lindanal” a través del modo de prescripción adquisitiva extraordinaria o usucapión, y ordenó la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria. Sin embargo, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo no acató esta decisión, alegando que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título otorgado por el Incoder.

La Corte Constitucional indicó en la sentencia T-488 que, la negativa de inscripción emanada del Registrador Público de Paz de Ariporo se encontró ajustada al marco constitucional y legal vigente que consagra la imprescriptibilidad de los bienes baldíos.

Además de lo anterior reconoció que la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación desconocía los objetivos constitucionales y evidencio una falla estructural en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos.

- En la parte resolutive del fallo de tutela se expresó:

“ORDENAR al Incoder, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. Copia del anterior plan de trabajo se enviará a la Procuraduría General de la Nación y a la

Contraloría General de la República para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, evalúen los cronogramas e indicadores de gestión mediante un informe que presentarán al juez de instancia, en el transcurso del mes siguiente a la recepción del plan. De igual manera, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y la Presidencia de la República recibirán copia del plan propuesto por el Incoder y de los comentarios y sugerencias que formulen los órganos de control. Una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes a la notificación de esta providencia, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios.”

“ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural prestar el acompañamiento debido al Incoder, velando por la orientación, articulación institucional y evaluación de las órdenes impartidas.”

“ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, hacer seguimiento, dentro de sus competencias constitucionales y legales, a las órdenes anteriores así como evaluar su cumplimiento y desarrollo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, las referidas entidades presentarán un informe al juez de instancia, a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y a la Presidencia de la República, referente a los avances en el seguimiento y control sobre las órdenes proferidas.”

- El 20 de octubre de 2015 la Contraloría rindió informe a la Corte en el que concluyó que se incumplió la Sentencia, debido a:
 - ✓ Debilidad institucional,
 - ✓ Falta de continuidad de actividades entre entidades; y
 - ✓ Crisis de los sistemas de información de la tierra, tanto por la carencia de datos como de articulación.

- Ante este informe de la Contraloría, la Corte ordenó mediante auto de 1 de diciembre de 2015:
 - ✓ Que se informara el estado actual del cumplimiento,
 - ✓ Que se cumpliera lo ordenado y

- ✓ Que se explicaran las debilidades que dan lugar al incumplimiento.
- Ante lo ordenado las entidades respondieron lo siguiente:
 - ✓ IGAC informó que estaba elaborando un estudio con el fin de obtener línea base de posibles baldíos y que se articulará con **ANT** para consolidar.
 - ✓ UPRA informó dificultades similares a las expresadas por Contraloría.
 - ✓ SNR informó que consultó 163 ORIPs e identificaron 26.926 predios aproximadamente con riesgo de ser pertenencias sobre 1'202.366 has de baldíos.
 - ✓ **INCODER** entregó el Plan el 12/enero/16, con horizonte a 2025.
- Mediante Auto 222 del 23 de mayo de 2016 la Corte ordenó que se complementara el Plan y demás informes de la mesa Interinstitucional (creada por la Corte para el seguimiento a los compromisos) que permita “medir el avance ... en relación con los mismos indicadores construidos por la misma institucionalidad”

Por ello ordenó a la Mesa responder varios puntos encaminados a resolver la falta de “especificidad y claridad”.

- El 7 de julio de 2016 la Procuraduría emitió pronunciamiento en los siguientes términos:
 - ✓ Declaró que a la fecha la ANT no ha empezado a funcionar ni ha hecho empalme lo que tiene paralizado la misión, incluido la atención al Plan Nacional de Clarificación.
 - ✓ La SNR cumplió.
 - ✓ No se ha hecho el inventario de baldíos que depende del catastro multipropósito ordenado por Ley 1753 de 2015.
 - ✓ La recuperación de baldíos dados por pertenencia resulta imposible para la débil institucionalidad agraria.

Mediante Auto del 22 de noviembre de 2016, se emitió respuesta al “Informe de gestión del Plan Nacional de Clarificación...” presentado por la ANT el 5 de julio de 2016.

Dicho Auto insistió en que el informe de la ANT no cumplió los requisitos de especificidad y claridad necesarios para evaluar el cumplimiento de la T-488-14 y solicitó que se especificaran los fundamentos de la proyección 2017-2025, los costos totales, y su asignación durante las vigencias 2017 a 2025 así como las fuentes de financiación.

Comentado [FHV7]: Aclarar que para ese momento ya no existía el Incoder.

Comentado [FHV8]: En esa fecha fue el Incoder o ANT?

- Auto 040 del 15 de marzo de 2017

La Corte Constitucional concluyó que a la fecha de expedición del referido auto, se han subsanado en gran medida varias de las falencias identificadas en el Auto 222 de 2016, gracias a la construcción de la nueva batería de indicadores, ya que la información presentada permitió medir y valorar con claridad la correlación entre las metas a alcanzar y la actuación gubernamental destinada a lograrla, así como también permitieron establecer cargas administrativas no solo en cabeza de la ANT, sino también en las demás entidades encargadas de garantizar la gobernanza de la tierra.

Pese a todo lo anterior, subsiste un problema fundamental que impide evaluar el avance o estancamiento de la actuación institucional de cara al cumplimiento de las metas trazadas en el plan, lo anterior por cuanto al no haberse establecido en los nuevos indicadores un universo aproximado de la problemática, es claro que no puede porcentualmente reportarse el cumplimiento de las sub actividades, por tanto, se ordenó presentar para cada indicador una aproximación del universo del problema a atender.

La Corte señaló que no es de recibo la afirmación de la ANT referente a que no tiene claridad respecto de cuál es el valor que año a año demandará la ejecución del Plan Nacional de Clarificación y que por ello se deberán realizar pronósticos o aproximaciones de las acciones a implementar las cuales podrán ser corregidas.

Como las órdenes dadas en el referido auto podían llegar a impactar significativamente los presupuestos de la ANT, IGAC SNR se ordenó a dichas entidades adelantar las gestiones necesarias para garantizar que el Ministerio de Hacienda y el DNP adoptaran los respectivos correctivos presupuestales que permitieran implementar las órdenes proferidas, por tanto, se debían identificar los componentes de sus presupuestos de inversión y de funcionamiento que destinaran al cumplimiento de las órdenes.

Se instó al DNP y a Hacienda que, en todos los ejercicios de priorización de proyectos de inversión, se tuviera en cuenta la importancia de las órdenes de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222.

Adicional a los autos de seguimiento referidos, en febrero del año 2019, la Corte Constitucional, instó a las instituciones que conforman la Mesa Interinstitucional, creada para el logro de las órdenes proferidas por la Corte, a rendir un informe sobre el estado de avance de las mismas.

En virtud a que la orden dada en el año 2014, de adelantar un plan de clarificación de la propiedad, para avanzar en un inventario de baldíos que condujera a identificar y administrar el patrimonio de la Nación, aún no se ha cumplido, se encuentran diversas alternativas de solución, de un lado se encuentran aquellos que apoyan la prescripción de baldíos, lo que implica una reforma constitucional y de otra parte los que defienden la legislación actual. A la fecha la apuesta sigue siendo el cumplimiento a lo dicho lo por la Sentencia T-488 y sus autos de seguimiento, tales como, adelantar el plan nacional de clarificación de la propiedad, que la ANT adelante los procesos agrarios de clarificación de manera pronta, que la Superintendencia de Notariado y Registro realice el proceso de transferencia de registros inmobiliarios de libros viejos a sistema único electrónico y a ambas entidades para que se coordinen en cumplimiento de sus funciones.

1.2 Concentración en la propiedad de la tierra rural

Según el DANE, en Colombia hay 2.370.099 predios rurales dedicados a la actividad agropecuaria. De esa cifra, 1.669.287 tienen menos de cinco hectáreas. Esta tierra ocupada por pequeños productores corresponde al 2% del área rural del censo agropecuario.

Comentado [FHV9]: Por favor incluir estos datos a qué año corresponden.

Contrario a lo manifestado, hay 5.842 predios de más de mil hectáreas que abarcan el 73.8% de la tierra productiva. Lo anterior demuestra una evidente concentración de la tierra que, evidencia a Colombia como uno de los países más desiguales del mundo en esta materia.

Comentado [FHV10]: Hay un evidente y un evidencia muy cerca.

Según Francisco Gutiérrez Sanín, director del Observatorio de Tierras de la Universidad Nacional, “Lo primero que habría que decir es que Colombia tiene una concentración absolutamente obscena de la tierra y es una concentración de la tierra que es una cosa que rara vez se dice. No solamente es injusta socialmente, sino que además es una lápida sobre las posibilidades de desarrollo del país. Ningún país con la estructura agraria que tiene Colombia ha salido del subdesarrollo. Es así de sencillo”, aseguró Gutiérrez.⁴

Lo cierto es que para poder determinar si existe concentración en la propiedad de la tierra para la producción agropecuaria es necesario acudir al índice Gini, el cual según lo indicado por el “Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia”, es “una

⁴ “Robo, usurpación y despojo: la guerra sin cuartel que se libra en Colombia por la tierra” Investigación de Noticias Caracol, 2021. Recuperado de https://noticias.caracoltv.com/colombia/robo-usurpacion-y-despojo-la-guerra-sin-cuartel-que-se-libra-en-colombia-por-la-tierra?_amp=true&_twitter_impression=true el 22 de febrero de 2021.

medida de la dispersión de una distribución y se utiliza comúnmente para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, la riqueza y la tierra “.

Cuando el valor del Gini se acerca a 1, nos encontramos en una situación en la que la posesión de la tierra recae en unos pocos individuos, pero, si el valor se acerca más a cero esto querrá decir que la propiedad de las tierras está distribuida en una mayor cantidad de personas, existiendo menor concentración de la tierra y por ende una distribución más equitativa.

Comentado [FHV11]: Creo que vale la pena incluir alguna referencia.

Para el año 2011, según el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Gini Nacional 2011. Catastro Jurisdicción IGAC, fue de 0,87422, cifra que indica que en Colombia existe una alta concentración en la propiedad de la tierra en unos pocos individuos.

Según la Oxfam, Colombia es el país latinoamericano con mayor concentración en la tenencia de la tierra:

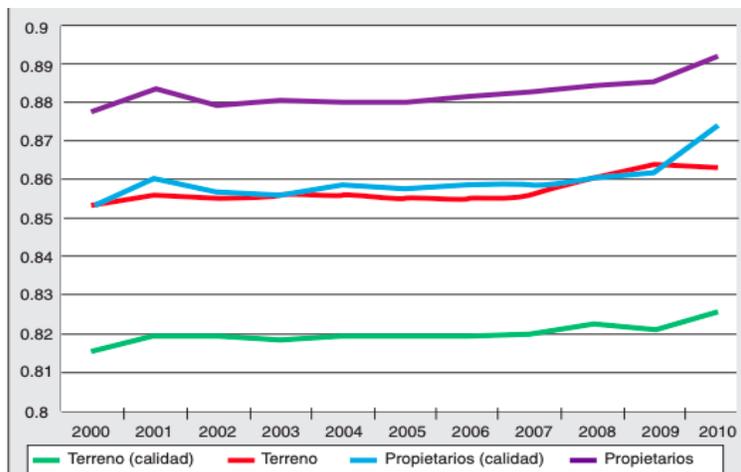
1. “El 1 % de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana. El 19 % de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas.
2. El 0,1 % de las fincas que superan las 2000 hectáreas ocupan el 60 % de la tierra.
3. En 1960 el 29 % de Colombia era ocupado por fincas de más de 500 hectáreas, en el 2002 la cifra subió a 46 % y en 2017 el número escaló al 66 %.
4. El 42,7 % de los propietarios de los predios más grandes dicen no conocer el origen legal de sus terrenos.
5. Las mujeres sólo tienen titularidad sobre el 26 % de las tierras.
6. De los 111,5 millones de hectáreas censadas, 43 millones (38,6 %) tienen uso agropecuario, mientras que 63,2 millones (56,7 %) se mantienen con superficies de bosques naturales.
7. De las 43 millones de hectáreas con uso agropecuario, 34,4 están dedicadas a la ganadería y exclusivamente 8,6 a la agricultura. La situación debería ser inversa, pues se recomienda que 15 millones de hectáreas deberían utilizarse para ganadería, pero se utilizan más del doble. Por su parte, 22 millones son aptas para cultivar, sin embargo, el país está lejos de llegar a esa cifra.
8. Los predios de más de 1000 hectáreas dedican 87 % del terreno a ganadería y solo el 13 % agricultura. En los predios más pequeños, es decir, los menores a 5 hectáreas, el 55 % del predio se dedica a ganadería y el 45 % a agricultura. A pesar de que la situación es menos dramática en este último sector, la tendencia a la ganadería siempre es más alta que otras formas de explotación de la tierra.

9. Los monocultivos predominan. Por ejemplo, el 30 % de las áreas sembradas en el departamento del Meta corresponde a palma aceitera.

10. Un millón de hogares campesinos viven en menos espacio del que tiene una vaca para pastar.”⁵

Por su parte Ana María Ibanez,⁶ hace una distinción entre el ya mencionado Gini de tierras y el Gini de propietarios, aclarando que el primero mide la desigualdad, pero con base en el tamaño del predio, mientras que el segundo mide la desigualdad sumando el número de predios por cada propietario en todo el territorio, a su vez, la diferencia entre uno y otro evidencia que la concentración de la tierra surge por el crecimiento de predios, especialmente por la compra de estos por muy pocos propietarios.

Gráfico 1. Evolución de Ginis de tierras y Ginis de propietarios. 2010 a 2010.



Fuente: Cálculos CEDE – IGAC con base en Catastro Nacional – IGAC.

En la siguiente gráfica se muestran las variaciones de la concentración, aproximadamente el 54,3% incrementó la concentración, lo cual se presentó en todo el territorio nacional, opuesto a un 45,2% que disminuyó. No se tiene claridad sobre la causa de la

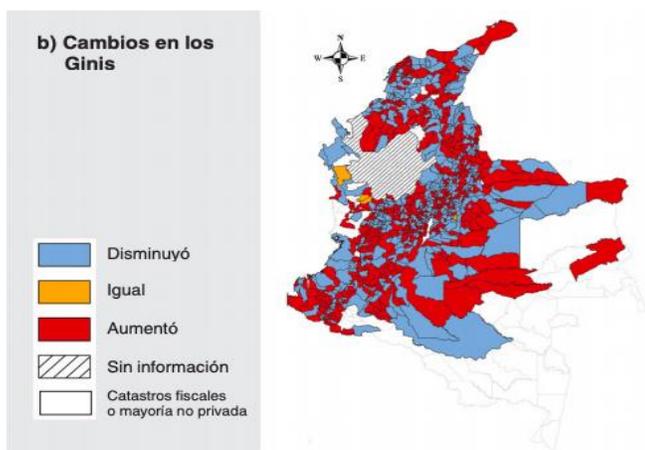
Comentado [FHV12]: Dado que el 2010 parece ser el último año oficial vale la pena dejar alguna aclaración.

⁵ <https://sostenibilidadpruebas.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882#:~:text=El%20an%C3%A1lisis%20de%20xfam%20indica,81%20%25%20de%20la%20tierra%20colombiana.>

⁶ <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8812/notas-de-politica-09.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

concentración. Sin embargo, esta puede verse influenciada por el mercado de tierras, las políticas públicas y el conflicto armado.

Gráfico 2. Variaciones en la concentración del Gini de tierras



Fuente: Cálculos CEDE – IGAC con base en Catastro Nacional – IGAC.

Comentado [FHV13]: Lo de Antioquia parece llamar la atención. ¿Es por el catastro descentralizado?

2. Zonas de Reserva Campesina

Pese a toda la problemática descrita, encontramos en la legislación vigente (Ley 160 de 1994) figuras como Las Zonas de Reserva Campesina con las que cuenta esta población, para combatir el abandono estatal, el acaparamiento de tierras y el conflicto armado.

Para este espacio, las comunidades elaboran un Plan de Desarrollo Sostenible, el cual es concertado con las autoridades, y en el mismo se plasman las políticas sobre el uso de la tierra que deberían ser priorizados y cumplidas por ambas partes.

De conformidad con la ley 160 de 1994, las ZRC, tienen el objetivo que los pequeños campesinos mantengan sus formas de vida, fomentar y estabilizar su economía como parte de las estrategias de superación de las causas de los conflictos sociales y la construcción de paz y justicia social.

“ARTÍCULO 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y

socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el Capítulo VI de esta Ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos.”

Son pues las ZRC, áreas geográficas delimitadas por el Consejo Directivo del INCORA, función que posteriormente fue delegada al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –INCODER, el cual fue creado mediante el Decreto Ley 3600 de 2003 y que actualmente, recae en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras –ANT, creada en el Decreto Ley 2363 de 2015, como instrumento de ordenamiento social, ambiental y productivo de la propiedad rural y del territorio con equidad, mediante la formación, organización y participación ciudadana; esta figura no es una forma de propiedad colectiva como ocurre para las comunidades étnicas (indígenas y afros), sin embargo, permite planificar el uso del territorio.

Estas zonas se ubicarán donde se desarrollen procesos de colonización, predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.⁷

2.1 Características de las Zonas de Reserva Campesina

Objetivos

- i. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria.
- ii. Regular la ocupación y aprovechamiento de los terrenos rurales, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
- iii. Lograr un orden social y económico.
- iv. Prever o mitigar la concentración o el acaparamiento de la propiedad en tierras rurales.

⁷ Ley 160/1994 y Decreto 1777/1996

- v. Proteger y conservar los recursos naturales renovables y el ambiente.
- vi. Crear condiciones para la consolidación y desarrollo de la economía campesina.
- vii. Fortalecer el sistema de reforma agraria y desarrollo rural y los organismos que lo conforman.
- viii. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
- ix. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
- x. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.⁸

Constitución

Las Zonas de Reserva Campesina se pueden constituir en:

- i. Las zonas de colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías.
- ii. También en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.
- iii. Las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las mismas.
- iv. En regiones donde predomine la economía campesina.
- v. En regiones de conflicto social, para reconstrucción del tejido social y sustitución de cultivos de uso ilícito.
- vi. En predios donde se haya declarado extinción del dominio: conforme a su extensión.

Una ZRC puede abarcar toda una región o uno o más municipios o veredas. No obstante, existen salvedades que enuncian dónde no se pueden constituir estas Zonas:

- i. Dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- ii. En las zonas de reserva forestal (ZRF). No obstante, es posible pedir ante la autoridad ambiental la sustracción de un área dentro de la Zona de Reserva Forestal para constituir la Zona de Reserva Campesina.
- iii. En los territorios indígenas o de tierras tituladas colectivamente a las comunidades

⁸ Cfr. Art. 2 Decreto 1777/1996 y Art. 2 Acuerdo 24/1996

negras.

iv. En las tierras reservadas por el Incoder u otras entidades públicas para otros fines señalados en la ley, o las que hayan sido constituidas como zonas de desarrollo empresarial.

Beneficiarios

“Son beneficiarios de los programas de dotación de tierras que se adelanten en las zonas de reserva campesina, los hombres y mujeres campesinos mayores de dieciséis años de escasos recursos, o los que tengan la condición de jefes de hogar, que no sean propietarios de predios rurales, se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos en su calidad de asalariados del campo, minifundistas o meros tenedores de la tierra. También quedarán comprendidos los ocupantes de las áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales y de reserva forestal; los grupos poblacionales respecto de los cuales se hayan establecido programas especiales de adjudicación de tierras por el Gobierno Nacional; los desplazados del campo involuntariamente por causa de la violencia y los que tengan la condición de deportados de países vecinos.”⁹

Requisitos

“Son criterios de selección para determinar la condición de sujetos de los programas de dotación de tierras en las zonas de reserva campesina, los que se señalan a continuación:

- i. El de beneficiario establecido en el artículo anterior.
- ii. Que el peticionario no haya sido adjudicatario de predios del Fondo Nacional Agrario o de terrenos baldíos.
- iii. Que el solicitante carezca de tierra propia o suficiente. En este último caso, se aplicarán los criterios relacionados con la recomposición del minifundio, o las excepciones a la norma general que determina la titulación de las tierras baldías en unidades agrícolas familiares cuando ello sea procedente.
- iv. Que los activos totales brutos del peticionario no excedan de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales.

⁹ Art. 11 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCODER

v. Que los ingresos mensuales familiares no sean superiores a dos salarios mínimos mensuales legales.

La determinación de los factores y puntajes de calificación, de igual manera que los requisitos, obligaciones y demás condiciones que deberán acreditar y cumplir quienes aspiren a la dotación de tierras, se establecerán teniendo en cuenta las características de la población campesina y de las regiones que sean seleccionadas y delimitadas como zonas de reserva campesina.”¹⁰

Decisión

La resolución que profiera el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras seleccionando y delimitando la zona de reserva campesina, tendrá en cuenta el plan de desarrollo sostenible que se hubiere acordado y, entre otros, los siguientes aspectos:

“1. La exposición razonada de los motivos para su establecimiento y los compromisos acordados en la audiencia pública.

2. La delimitación y descripción geográfica del área respectiva.

3. Las características agroecológicas y socioeconómicas de la zona.

4. Los principales conflictos sociales y económicos que la caracterizan.

5. Los programas de reforma social agraria que deban adelantarse.

6. Los programas de desarrollo rural que realizarán otras entidades u organismos.

7. El estado de la tenencia de la tierra, su ocupación y aprovechamiento, así como las medidas que deban adoptarse para asegurar la realización de los principios y objetivos contenidos en el presente acuerdo, la Ley y el reglamento.

8. Las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares y el número de éstas que podrá tenerse en propiedad por cualquier persona, cuando se trate de la afectación del dominio particular.

9. Los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

10. Los criterios que deberán tenerse en cuenta para el ordenamiento ambiental del territorio, según el concepto de la respectiva corporación autónoma regional.

¹⁰ Art. 12 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCODER

11. La determinación precisa de las áreas que por sus características especiales no puedan ser objeto de ocupación y explotación.

12. Las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales renovables en la respectiva región, bajo el criterio de desarrollo sostenible.”¹¹

2.2 Proceso de Constitución de las Zonas de Reserva Campesina

En las Zonas de Reserva Campesina el Estado deberá tener en cuenta, criterios de ordenamiento territorial, la garantía de los derechos económicos, culturales, sociales y de inclusión, pretendiendo así que los campesinos se involucren de manera activa en la planificación de su territorio. Teniendo en cuenta lo anterior se exponen a continuación las etapas para la constitución de la figura de ZRC:

i. Etapa inicial de selección de la zona

- Solicitud de iniciativa para la conformación de ZRC.
- Verificación del cumplimiento de requisitos
- Exposición de motivos que la sustente
- Descripción general del área (geográfica, límites, agroecológicas y socioeconómicas)
- Beneficios de la conformación de la ZRC
- Compromisos adquiridos (Organización con los beneficiarios)

ii. Etapa delimitación

- Trámite de selección de la ZRC
- Se verifica con otras entidades sobre la propuesta de la zona de reserva campesina (CAR – CMDR)
- Formulación de los planes de desarrollo sostenibles
- Audiencia pública (Director General de la ANT y Alcalde (s))
- Socialización y concertación de la propuesta de selección de la ZRC y de la formulación de Plan de desarrollo (Comunidad / institucionalidad pública y privada)

iii. Etapa Constitución (decisión)

- Acuerdo de ANT constituyendo la ZRC

¹¹ Art. 9 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCODER

Comentado [FHV14]: ¿Esto se agotó en las 3 que analizamos hace poco?

- Acto Administrativo de Inicio del trámite de la ANT
- Acto administrativo de constitución de la ZRC de la ANT
- Plan de Desarrollo Sostenible
- Índice de capacidad organizativa
- Índice de capacidad institucional
- Manual operativo zonal (reglamento interno)
- Evaluación socioeconómica ambiental participativa (ESAP)
- Plan de ordenamiento ambiental del territorio
- Acta Audiencia Pública

2.3 Las ZRC y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, establece como primer punto una Reforma Rural Integral (RRI) que permita la transformación estructural del campo y la corrección de las causas históricas de la persistencia de la violencia y el conflicto armado colombiano, tales como la alta concentración de la propiedad de la tierra, de la cual ya hemos hablado, la exclusión del campesinado y el desconocimiento de su papel central en el desarrollo rural del país.

El documento plantea la necesidad de generar condiciones para un acceso equitativo a la tenencia de la tierra y su desconcentración con el fin de lograr la adecuada función social y ambiental de la propiedad.

En consonancia con lo anterior, el Acuerdo otorga especial preponderancia a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como herramienta central por su capacidad de generar condiciones de desarrollo rural sostenible en lo social y lo ambiental.

Las ZRC contempladas en la legislación Colombiana desde la ley 160 de 1994, cobran hoy en día una especial relevancia en el proceso de RRI y de postacuerdo, debido a su potencial de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, devolviéndole al campo su rol protagonista en el bienestar, generación de riqueza y sostenibilidad socioambiental, elemento que sin duda es necesario contemplar cuando se pretende estructurar una política dirigida a la población campesina, erigiéndose como un punto de partida legal que proporciona el suficiente peso, como para emprender un impulso hacia la materialización de los derechos de esta población. Pese a la normatividad existente, al impulso otorgado por el Acuerdo Final, la situación de las ZRC no es la más alentadora a la

fecha, en lo cual ahondaremos a continuación.

2.4 Las Zonas de Reserva Campesinas Constituidas

En la actualidad se han constituido 7 (siete) ZRC, otras 23 han sido solicitadas. De las constituidas, 6 lo fueron por el INCORA durante el período 1997 a 2002, y solo una de ellas por la ANT, y en total comprenden un área de 831.111 hectáreas y 74.864 habitantes en el momento de su constitución, éstas son:

- Valle del río Cimitarra, en los departamentos de Antioquia y Bolívar, particularmente en los municipios de Yondó y Remedios (Antioquía) y Cantagallo y San Pablo (Bolívar).
- Morales y Arenal, en el departamento de Bolívar, en los municipios del mismo nombre.
- Cabrera, en el departamento de Cundinamarca, municipio de Cabrera.
- Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas, en el departamento de Caquetá en el municipio de San Vicente del Caguán.
- Bajo Cuembí y Comandante, en el departamento de Putumayo, en el municipio de Puerto Asís.
- Guaviare, en el departamento del mismo nombre, en los municipios de San José del Guaviare, el Retorno y Calamar.
- Montes de María II en Bolívar.

2.5 Zonas de Reserva campesina estancadas:

El 16 de diciembre de 2020, Dejusticia, junto a 4 organizaciones campesinas y la Procuraduría presentaron acción de tutela contra la ANT pretendiendo obtener la garantía al derecho al territorio para las comunidades solicitantes, materializándose en la constitución de 3 zonas de reserva campesina, la cuales según los actores se encontraban estancadas sin justificación alguna al interior de la ANT, pese a haber cumplido con todos los requisitos exigidos por la ley para su creación. Estos territorios corresponden a las zonas de Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta).

El argumento central del litigio lo explica el investigador de Dejusticia y apoderado de las organizaciones, Rodrigo Uprimny así:

“El campesinado tiene derecho a una territorialidad y una de sus manifestaciones más importantes son las Zonas de Reserva Campesina, que adquirieron con el Acuerdo de Paz

un cierto estatus constitucional. Por eso le corresponde al gobierno y a las autoridades impulsarlas teniendo en cuenta que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional. Las dilaciones por parte de la ANT son totalmente injustificadas”.

En la tutela se pidió constituir las tres ZRC descritas, así como también tomar las medidas necesarias para garantizar que se implementaran sus planes de desarrollo sostenible, también se exhortó al Gobierno a impulsar y fortalecer las ZRC en cumplimiento del Acuerdo final de Paz.

Según Ana Jimena Bautista, coordinadora de Tierras y Campesinado en Dejusticia, “las Zonas de Reserva Campesina son lugares donde se vuelven posibles los derechos campesinos. Constituir las es reconocer que el campesinado tiene unas dimensiones que van más allá de la tierra y que pasan por el cuidado de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas que tejen en la cotidianidad”.

El Fallo de Tutela

El juez de tutela consideró que las solicitudes de selección, delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina de Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta), que fueron radicadas hace más de nueve años, no contaban con un procedimiento administrativo culminado a la fecha (abril 2021), pese a que las comunidades interesadas adelantaron las gestiones correspondientes.

La ANT argumentó, que la normatividad que regula el procedimiento no establece términos específicos para su resolución y que se encontraba avanzando en las gestiones, sin embargo, advirtió que la demora se relacionaba principalmente con el uso y delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz, la presencia de cultivos de uso ilícito y minas antipersonal en las zonas pretendidas, por lo cual era necesario hacer estudios y ajustes para tomar las precauciones pertinentes, así como realizar las actualizaciones a los planes de desarrollo sostenible, ya que sin todo esto no era posible constituir las zonas, aclarando además que la decisión final dependería del Consejo Directivo de la ANT. Pese a los argumentos esbozados, el juez advirtió que las circunstancias descritas no podían imponerse como un obstáculo para finalizar el procedimiento, ni tampoco tales actividades debían ser llevadas a término en un plazo incierto, ya que se debían apoyar en la coordinación interinstitucional y el impulso de la ANT.

El juez no consideró viable someter a los actores a un trámite de duración indeterminada, máxime cuando el tiempo ha sido desproporcionado, por falta de coordinación entre las entidades a cargo o la ausencia de impulso por parte de la ANT, ya que está en la

obligación legal de resolver sobre lo solicitado independientemente de si la decisión final es favorable o no, con celeridad y respeto al debido proceso de los demandantes.

Finalmente ordenó entre otras:

*“la Agencia Nacional de tierras, deberá, de forma coordinada, oportuna, adecuada y término improrrogable de seis meses, contados a partir de la notificación de este fallo, así como **ajustarse a los planes de trabajo acordados para culminar la etapa actualmente pendiente y presentar el proyecto respectivo ante su Consejo Directivo, el que sin dilaciones injustificadas, deberá emitir el pronunciamiento a que haya lugar, con la precisión de que se entenderá por dilación injustificada cualquiera distinta del tiempo necesario para adelantar los estudios pertinentes y expresar sentido de la decisión (...)**”.*

La decisión del Consejo Directivo de la ANT

Vencido el plazo fijado por el juez, fueron presentados para decisión del Consejo Directivo tres proyectos de acuerdo, correspondientes a las zonas de Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta), bajo los siguientes epígrafes para cada una:

*“**Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.**”*

*“**Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Losada – Guayabero, pretendida entre los departamentos del Meta y Caquetá, cubriendo los municipios de Uribe y La Macarena (Meta)**”*

*“**Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de la región del Güejar-Cafre, pretendida en el municipio de Puerto Rico en el departamento del Meta**”.*

Lo anterior fundamentado en los siguientes argumentos:

- Consideraciones específicas frente a la solicitud de constitución de la zona de reserva campesina **Sumapaz (Cundinamarca)**.

A. TRASLAPE ÁREA DE PARAMO: “... bajo análisis técnico, si bien la delimitación del páramo no es un condicionante para la constitución o no de la ZRC, si influye

directamente la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible y los proyectos formulados, generando posibles cambios en las áreas destinadas a uso sostenible, zonas de conservación, preservación y/o recuperación de este, y los usos o actividades que se puedan o no realizar allí.”

“En el caso de la ZRC del Sumapaz el 77.89% de la pretensión hace parte de Páramo Cruz Verde, lo cual significa que uno de los objetivos principales de la constitución de la ZRC que es la adjudicación de baldíos no se puede concretar porque la extensión delimitada como páramo no tiene vocación agropecuaria.”

B. INFORMACIÓN DE SEGURIDAD - Minas antipersona, artefactos explosivos y Desminado humanitario.

La Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sobre el particular informó lo siguiente:

Afectación territorial localidad 20 de Bogotá DC

“**Desminado Militar en Operaciones – DMO.** El sistema de información genera reporte para la ciudad de Bogotá, que registra un total de 105 operaciones de desminado militar en operaciones, realizados entre los años 2002 al 2015. En estas operaciones se realizó la destrucción de **192 artefactos explosivos.**”

“**Accidentes con mina antipersonal.** El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total dieciocho (18) accidentes con mina antipersonal y munición sin explosionar, ocurridos entre los años 1991 al 2014, en los que resultaron 30 víctimas.”

“**Desminado Humanitario.** La Instancia Interinstitucional de Desminado humanitario dividió por zonas la ciudad de Bogotá. Estas zonas se asignaron para operaciones de desminado humanitario a la Organización Civil de Desminado Humanitario ATEXX y a la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario - BRDEH.

- Zonas 1 y 2: Se intervino con operaciones de desminado humanitario por la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario - BRDEH, que ya culminó sus tareas de liberación de tierras. La Instancia Interinstitucional aprobó la entrega

como libre de sospecha de minas antipersonal mediante Acta No. 071 del 15 de abril de 2021.

- Zona 3: Esta zona se intervino en su totalidad por la Organización Civil ATEXX y se declaró libre de sospecha de minas antipersonal el día 30 de septiembre de 2020.

Eventos pendientes de investigación: Actualmente existen 28 eventos abiertos, que deberán ser investigados y que están ubicados en la zona 4 y en la zona 3, como *riesgo residual.”

C. No reunir los aspectos definidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.

- Consideraciones específicas frente a la solicitud de constitución de la zona de reserva campesina **Losada-Guayabero (Meta)**.

A. TRASLAPE CON PRETENSION ÉTNICA: “Que la Subdirección de Asuntos Étnicos verificó las bases de datos alfanuméricas y geográficas que reposan en esa dependencia, y estableció que efectivamente se presenta traslape del polígono presentado de constitución de la ZRC Losada - Guayabero, ubicada en la zona limítrofe entre los departamentos del Caquetá y Meta, cubriendo los municipios de Uribe y La Macarena respectivamente, con una pretensión territorial (solicitud de constitución de un Resguardo Indígena) de una minoría étnica”

B. INFORMACIÓN DE SEGURIDAD - Minas antipersona, artefactos explosivos y Desminado humanitario.

La Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sobre el particular informó lo siguiente:

Afectación territorial

“**Desminado Militar en Operaciones – DMO.** El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total de 462 operaciones de desminado militar en operaciones, realizados entre los años 2003 al 2017. En estas operaciones se realizó la destrucción de **3.617 artefactos explosivos.**”

“**Accidentes con mina antipersonal.** El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total cincuenta y tres (53) accidentes con mina antipersonal y munición sin explotar, ocurridos entre los años 2004 al 2019, en

los que resultaron 99 víctimas.”

“**Desminado humanitario.** El 13 de septiembre de 2016 este municipio se priorizó y asignó para operaciones de desminado humanitario. Sin embargo, debido a la itinerancia del conflicto armado, ante la presencia constante de grupos armados organizados – GAO, que ponen en riesgo las operaciones de desminado humanitario, conforme el pronunciamiento del Comando General de las Fuerzas Militares (Decreto 3750 de 2011, artículo 12), la Instancia Interinstitucional de desminado humanitario desasignó y a la fecha no está siendo intervenido con esta labor humanitaria.”

C. **No reunir los aspectos** definidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.

- Consideraciones específicas frente a la solicitud de constitución de la zona de reserva campesina **Güejar-cafre.**

A. FIGURA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: “en la región no pueden ser objeto de ocupación ni explotación las áreas localizadas dentro de la delimitación del Parque Nacional Natural Serranía La Macarena, las Zonas Protectoras Especiales, los territorios indígenas, y las áreas de la Reserva Forestal de la ley 2ª de 1959, así como en las áreas o regiones donde no procede la constitución de zonas de reserva campesina, conforme lo dispuesto en el artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996.

La zona propuesta para constituir la Zona de Reserva Campesina Guejar – Cafre hace parte del Distrito de Manejo Integrado de la Macarena Norte del Área de Manejo Especial de la Macarena, por lo que se debe aplicar la normativa de usos allí contemplada, la cual define las Áreas de Recuperación para la Producción Norte del Amem, así como las contempladas en el Plan de Desarrollo Sostenible.”.

B. INFORMACIÓN DE SEGURIDAD - Minas antipersona, artefactos explosivos y Desminado humanitario.

La Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sobre el particular informó lo siguiente:

“**Desminado Militar en Operaciones – DMO.** El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total de 546 operaciones de

Comentado [FHV15]: Los literales A y B está en formato diferente

desminado militar en operaciones, realizados entre los años 2005 al 2019. En estas operaciones se realizó la destrucción de **2.454 artefactos explosivos.**”

“**Accidentes con mina antipersonal.** El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total sesenta (60) accidentes con mina antipersonal y munición sin explotar, ocurridos entre los años 2003 al 2020, en los que resultaron 119 víctimas.”

“**Desminado humanitario.** Este municipio se asignó para operaciones de desminado humanitario el día 13 de septiembre de 2016 a la organización Civil de desminado Humanitario The Halo Trust. Actualmente la intervención está suspendida debido a condiciones de seguridad, conforme el pronunciamiento del Comando General de las Fuerzas Militares (decreto 3750 de 2011, artículo 12).”

C. No reunir los aspectos definidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.

Comentado [FHV16]: Formato.

Como podemos observar, pese a que la población campesina cuenta con esta herramienta, un sin número de factores impide su concreción, los cuales no solo se endilgan a la administración, sino a factores sociales, ambientales, entre otros, los cuales impiden la materialización de las mismas.

3. PLAN DE FORMALIZACIÓN RRI

Otro bastión con el que cuenta la política pretendida, se deriva de lo acordado en El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que estableció como objetivos del punto uno, Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI), garantizar la sostenibilidad de la paz, buscando aumentar el bienestar de los habitantes rurales; impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico, y promover oportunidades para la ruralidad colombiana, especialmente para las poblaciones más afectadas por la violencia y la pobreza.¹²

Con el fin de implementar lo señalado en este primer punto del Acuerdo Final, se indica de forma taxativa la necesidad de estructurar un Plan de Formalización de la Propiedad, con los siguientes dos propósitos: por un lado, formalizar de manera masiva siete (7) millones de hectáreas¹³ y por el otro, dar acceso a hombres y mujeres sin tierra o con tierra insuficiente a través del Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral con tres (3) millones

¹² <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/Punto1.HaciaunNuevoCampoColombiano:ReformaRuralIntegral>.

¹³ “[...] la formalización masiva de la propiedad, entendida como la política que busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver conflictos.” (Punto 1.1.5. Acuerdo Final).

de hectáreas, lo que permitirá en los próximos 12 años el cumplimiento de una meta de diez (10) millones de hectáreas, bajo el principio de democratización del acceso y uso eficiente de la tierra. En ambos casos, se propone como objetivo transversal el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, lo que representa el uso eficiente de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental.

El Acuerdo Final también señala la necesidad de incorporar criterios de ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental, lo que presupone generar un vínculo entre el reconocimiento o adjudicación de los derechos de propiedad rural con el ordenamiento del territorio en general y el uso sostenible en particular.

Objetivos

El PNFMPR tiene como objetivo general y objetivos específicos los siguientes:

Objetivo general

Establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

Objetivos específicos

1. Articular el acceso a tierras y la formalización masiva con la implementación del Catastro Multipropósito.
2. Optimizar la priorización y focalización de las intervenciones en materia de formalización masiva y el acceso a tierras a sujetos de ordenamiento.
3. Mejorar la atención a solicitudes de legalización de comunidades étnicas.
4. Contribuir en la transformación de las relaciones de tenencia de la mujer rural con la tierra y en el reconocimiento de su rol en el desarrollo sostenible del campo colombiano.

Estrategias

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados, el PNFMPR determina las siguientes estrategias:

- Implementar los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva.

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR son el instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en cada una de las zonas focalizadas para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa de la propiedad, el acceso a tierras y la seguridad jurídica de la propiedad rural, promoviendo su uso, teniendo en cuenta su función social y ecológica. Estos planes se formulan en municipios focalizados, según los criterios que para el efecto señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en las zonas de intervención focalizadas por el Catastro Multipropósito, cuya implementación se realiza de manera progresiva en la totalidad de los municipios que la ANT ha definido para su priorización, avanzando de forma planificada por unidad de intervención territorial, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

- Priorizar y concentrar las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad.

Esta estrategia pretende efectuar una atención efectiva a las necesidades de formalización de la tenencia y de acceso a tierras para sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural a través de la aplicación de criterios que permitan el impulso de las solicitudes incluidas ante el antiguo Incoder o ante la ANT en zonas no focalizadas para la implementación de procesos masivos.

Atendiendo este reto, la ANT adelantará, en conjunto con otras entidades competentes y relacionadas, una estrategia de resolución de conflictos que sea interinstitucional, incluyente y que atienda los conflictos con un enfoque territorial;

- Mejorar la atención de solicitudes de comunidades étnicas

Esta estrategia pretende dotar de tierras a las comunidades étnicas, tal como lo indica la Ley 160 de 1994 y el Convenio 169 de 1989 de la OIT, aprobado por el

Estado Colombiano a través de la Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993, mediante procesos misionales de formalización de tierras como constitución, ampliación, saneamiento de resguardos para comunidades indígenas y de titulación colectiva para comunidades negras.

En este sentido, la ANT tiene proyectado adelantar sus intervenciones en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1071 de 2015 y las concertaciones en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) y la Subcomisión de Territorialidad, Vivienda y Saneamiento Básico, Actividad Agropecuario, Ambiente y Minería de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, para avanzar en la atención a las solicitudes de legalización rezagadas a comunidades étnicas a través de los procesos de constitución y ampliación de resguardos, las cuales se concentran en mayor parte en los departamentos de Amazonas, Nariño, Meta, Atlántico, Putumayo y Chocó. En lo que respecta a comunidades negras, se avanzará en la resolución del rezago de las solicitudes de legalizaciones, las cuales se concentran en mayor parte en los departamentos de Cauca, Cesar, Valle del Cauca y Chocó. Con estas comunidades, ante las instancias nacionales de representación mencionadas, se concertarán planes de choque, que, a partir de criterios de priorización, mejorará la respuesta y resolución de las solicitudes rezagadas.

- Promoción de la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género.

La implementación del Enfoque de Género y Mujer Rural se concibe desde la ANT a partir de una perspectiva integral y transversal en la implementación de las estrategias mencionadas anteriormente y se ven acompañadas de la implementación de acciones afirmativas²⁹ que tienen por objetivo promover el acceso y formalización de las mujeres a la entrega de tierras y avanzar efectivamente en el cierre de brechas de género.

Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento

El presupuesto para la ejecución del PNFMPR, se estima de manera indicativa en \$5,83 billones. Estos recursos financiarían la implementación de los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural, facilitando el acceso a tierras, así como la priorización y concentración de las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad, atendiendo el enfoque de género en

ambos casos. Adicionalmente, los recursos solicitados permitirán la atención de las solicitudes de las comunidades étnicas.

Con estos recursos se alcanzarían los siguientes resultados:

- Diez millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural.
- Tres millones de hectáreas incorporadas al fondo de tierras.
- Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras
- Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas.¹⁴

Estado actual del Plan

A la fecha (noviembre 2021) el Plan cuenta con cierre técnico, sin embargo, fue sometido a comentarios de la ciudadanía en el pasado mes de septiembre de 2021, y a la fecha el equipo técnico se encuentra elaborando los ajustes y respuestas derivadas de dicho evento, luego de lo cual se espera de su publicación.

¹⁴ Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural

Referencias

Comisión de Expertos del Campesinado, (2018), Conceptualización del campesinado en Colombia, Documento técnico para su definición, caracterización y medición.

Corte Suprema de Justicia, (2018), STP2028-2018.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia, (2017), Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia.

Naciones Unidas, Asamblea General, (2018), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales