

## Avances y dificultades en la implementación de la Reforma Rural Integral: una deuda pendiente con el campo colombiano\*

Progress and difficulties in the implementation of the comprehensive rural reform: an outstanding debt with rural Colombia

*Avanços e dificuldades na implantação da Reforma Rural Integral: uma dívida ainda pendente com o campo colombiano*

**Diego Balvino Chavez Chaves\*\***

Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, Colombia

REV. COLOMB. SOC. VOL. 41, SUPLEMENTO. 2018 ISSN: impreso 0120-159X - en línea 2456-5485 BOGOTÁ-COLOMBIA PP. 81-103

Cómo citar: Chavez, D. (2018). Avances y dificultades en la implementación de la Reforma Rural Integral: una deuda pendiente con el campo colombiano. *Rev. Colomb. Soc. y Sigma*, 41(Suplemento), 81-103

doi: 10.15446/rsc.v41n1Supl.67023

Este trabajo se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0.

Artículo de reflexión

Recibido: 13 de agosto del 2017

Aprobado: 3 de abril del 2018

\* Este artículo presenta un análisis sociológico y de políticas públicas, que recoge las reflexiones del autor suscitadas por las discusiones académicas y acciones de incidencia en el marco del seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, durante el año 2017, realizadas por el Colectivo Agrario Abya Yala, el Semillero de Investigación en Desarrollo Rural (Sinder) de la Universidad Nacional de Colombia y la Comisión Colombiana de Juristas.

\*\* Especialista en Derecho de Tierras de la Universidad Externado de Colombia. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Semillero de Investigación en Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Colombia (Sinder) y del Colectivo Agrario Abya Yala. Actualmente se desempeña como investigador en derechos civiles y políticos en la Comisión Colombiana de Juristas.

Correo electrónico: dbchavezc@unal.edu.co-ORCID: 0000-0002-7043-0538

### Resumen

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC el 24 de noviembre del 2016, reconoce como causa estructural del conflicto en Colombia la inequitativa distribución, tenencia y uso de la tierra. Por esto el punto titulado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” pretende sentar las bases para la transformación de la realidad rural colombiana al contemplar políticas de promoción del acceso a la tierra, incentivos a la producción campesina y comunitaria, y el acceso al goce efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades rurales. No obstante, existe un largo camino para que la Reforma Rural Integral genere cambios sociales, económicos e institucionales que permitan la integración de las zonas rurales y la creación de condiciones para el bienestar social de la población rural. Llevarlo a cabo implica ajustes normativos e institucionales en el Estado, pero también, cambios en las prácticas de todos los actores encargados de hacerlos realidad. El presente artículo emplea como técnicas la revisión documental de investigaciones realizadas en torno a los conceptos de *desarrollo rural con enfoque territorial y nueva ruralidad*, así como el análisis de los principales aspectos del punto uno del Acuerdo, los proyectos de ley y decretos que se derivan de este, el estado de las instituciones del sector agrario y de desarrollo rural encargado de su implementación y las correlaciones de fuerza entre las partes, para luego presentar un balance después de un año de implementación. Por último, se consideran las dificultades observadas en el proceso en términos jurídicos y políticos de forma tal que se pueda dar paso a las conclusiones. Con estos elementos, se puede advertir que la reforma rural integral se ha venido implementando en esta primera etapa con mucha dificultad, en medio de resistencias institucionales y obstáculos normativos, sin embargo, es un proceso que apenas comienza.

Palabras clave: Acuerdo de Paz, implementación normativa, instituciones del sector agropecuario, Reforma Rural Integral.

Descriptores: conflicto armado, política pública, proceso de la paz, reforma agraria, Reforma Rural Integral.

### Abstract

The “Colombian Peace Agreement’s”, signed by the National Government and the FARC on November the twenty-fourth 2016, acknowledges that the inequalities in land distribution, ownership, and uses as structural cause of conflict in Colombia. For this reason, the objective of the point titled “Toward a New Colombian Countryside: Comprehensive Rural Reform” is to lay the foundations for the transformation of Colombian rural reality by envisioning policies to promote access to land, incentives for small farmers and communitarian producers, and mechanisms to guarantee the effective enjoyment of social, economic, and cultural rights by rural communities. Nevertheless, there is a long way to go before the Comprehensive Rural Reform actually generates social, economic, and institutional changes that allow for the integration of rural communities and the creation of conditions for the social wellbeing of the rural population. This task entails normative and institutional adjustments at State level, as well as changes in the practices of all actors responsible for making them a reality. The article carries out a documentary revision of research carried out on the concepts of *rural development with a territorial approach* and *new rurality*, and analyzes the main aspects of point one of the Agreement, the draft bills and decrees deriving from it, the situation of the agricultural sector institutions in charge of their implementation, and the power correlations among the parties, in order to provide an assessment after a year of implementation. Finally, the paper comes to a conclusion by discussing the legal and political difficulties observed. All of these elements make it possible to say that the first stage of implementation of the Comprehensive Rural Reform has moved forward with great difficulties, encountering institutional resistance and normative obstacles. Nevertheless, this is just the beginning.

Keywords: agricultural sector institutions, Comprehensive Rural Reform, normative implementation, peace agreement.

### Resumo

O “Acordo Final para o Término do Conflito Armado e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura”, firmado entre o Governo nacional e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), no dia 24 de novembro de 2016, reconhece como causa estrutural do conflito na Colômbia a desigual distribuição, posse e uso da terra. Por isso, o ponto intitulado “Rumo a um novo campo colombiano: Reforma Rural Integral” pretendeu estabelecer as bases para a transformação da realidade rural colombiana ao abranger políticas de promoção do acesso à terra, incentivos à produção rural e comunitária, e acesso ao gozo efetivo dos direitos sociais, econômicos e culturais das comunidades camponesas. Contudo, há um longo caminho para que o texto da Reforma Rural Integral gere mudanças sociais, econômicas e institucionais que permitam a integração das áreas rurais e a criação de condições para o bem-estar social da população rural. Implantá-lo implica ajustes normativos e institucionais no Estado, mas também mudanças nas práticas de todos os atores encarregados de torná-las realidade. Este artigo utilizou técnicas como a revisão documental de pesquisas realizadas sobre os conceitos de *desenvolvimento rural com enfoque territorial e nova ruralidade*, bem como a análise dos principais aspectos primeiro ponto do ponto um do “Acordo”, os projetos de lei e decretos derivados deste, o estado das instituições do setor agrário e de desenvolvimento rural encarregado por implantá-lo e as correlações de força entre as partes, para, em seguida, apresentar um balanço de um ano de implementação. Por último, consideram-se as dificuldades observadas no processo em termos jurídicos e políticos de tal forma para que se possa chegar às conclusões. Com esses elementos, pode-se advertir que a Reforma Rural Integral vem sendo implantada nesta primeira etapa com muita dificuldade, em meio de resistências institucionais e obstáculos normativos; contudo, é um processo que acaba de começar.

Palavras-chave: Acordo de Paz, implementação normativa, instituições do setor agropecuário, Reforma Rural Integral.

### Aspectos conceptuales de la Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral se enmarca en lo que se denomina *nueva ruralidad*, que parte de una nueva comprensión de las relaciones campo-ciudad, en la que los límites entre ambos se transforman, se complejizan y se multiplican sus interconexiones, al superar la antigua relación dicotómica que asociaba el campo con lo agrario y la ciudad con la industria y los servicios. En esa medida se distingue del antiguo concepto de reforma agraria, y se justifica en el sentido en que el proceso de transformación del campo en Colombia no se puede limitar a lo agrario, sino que debe tener en cuenta su multifuncionalidad (Machado, 2009).

Para Absalón Machado, la reforma rural implica la definición de una nueva institucionalidad para el sector agropecuario y de desarrollo rural, el acceso a los activos productivos y a la formación de capital social. Así mismo, la consideración del territorio como unidad de planeación e implementación de estrategias para configurar áreas geográficas objeto de reforma para evitar la dispersión y facilitar la creación de economías de escala. Para el autor, una reforma rural en Colombia también deberá contener medidas orientadas a quebrar el carácter rentístico de la propiedad de la tierra, ya sea a través de una tributación predial adecuada o por medio de la redistribución y aplicación de políticas macroeconómicas (Machado, 2009).

No obstante, también existen críticas al concepto de Reforma Rural Integral, dado que puede implicar la renuncia a la necesidad de una reforma agraria dirigida a romper la estructura latifundista de la tierra, a través de la expropiación de hectáreas ociosas y la redistribución de tierras productivas entre los pequeños productores y campesinos que carecen de espacio suficiente para garantizar condiciones de bienestar económico y social. Esto se sustituye por medidas dirigidas a fortalecer la propiedad privada y acelerar la constitución de empresas en el campo, que promueven la especialización de los territorios rurales en función de las necesidades de los capitales transnacionales (Chavarro, 2015, 12 de diciembre).

#### Contenido del acuerdo de Reforma Rural Integral

En el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado el 26 de agosto del 2012 en La Habana (Cuba), que constituyó la hoja de ruta del proceso de paz, se definió la agenda de negociaciones (Alto Comisionado para la Paz, 2012, 26 de agosto). Allí se establecieron seis puntos de discusión y se definió que la Reforma Rural Integral sería el primer punto de la agenda<sup>1</sup>, debido a la importancia que tiene el tema, por el carácter profundamente rural

1. El punto dos se denomina “Participación política: apertura democrática para construir la paz”; el punto tres trata sobre el fin del conflicto; el cuatro se titula “Solución al problema de las drogas ilícitas”; el cinco, “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: ‘Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición’”, que incluye “Jurisdicción Especial para la Paz” y “Compromiso sobre Derechos Humanos”; y el seis, “Implementación, verificación y refrendación”.

de la guerrilla de las FARC y por ser una de las causas estructurales que motivaron su alzamiento en armas en el año 1964. Sin embargo, el punto cuatro sobre solución al problema de las drogas ilícitas se concibió como un capítulo que hace parte de la Reforma Rural Integral, dada la estrecha relación entre los cultivos de uso ilícito y las condiciones de abandono en el campo colombiano. En este orden de discusión, el punto uno “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” fue el primer acuerdo alcanzado en el marco de las conversaciones de paz cuyo borrador parcial fue firmado el 6 de junio del 2014.

En la construcción de este borrador, las partes llegaron a la mesa de conversaciones con posturas radicalmente distintas. Las FARC socializaron un documento denominado *100 propuestas mínimas para el desarrollo rural y agrario, para la democratización y la paz con justicia social de Colombia*, el cual contenía propuestas que buscaban transformaciones muy ambiciosas al campo colombiano, lo que contrastaba con las propuestas del Gobierno nacional, que hacían parte de la ejecución de su plan de gobierno y fueron impulsadas por el Ministerio de Agricultura. Estas se concentraban en una política con tres componentes principales: la restitución de tierras (aprobada en la Ley 1448 del 2011), la aplicación de los procesos agrarios y la formalización de la propiedad de la tierra (Restrepo y Bernal, 2014).

En esta negociación el actor que más cedió fue las FARC, pues el acuerdo recoge todas las políticas que venía implementando el gobierno nacional y les dio fuerza a otras que existían en las normas vigentes. Finalmente, las partes definieron que el acuerdo tiene como objetivo sentar las bases para la transformación estructural del campo colombiano a partir de: 1) la creación de un fondo de tierras de millones de hectáreas para distribución gratuita entre quienes carecen de ella, un programa de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural de siete millones de hectáreas, un catastro multipropósito y diversas medidas como una nueva zonificación ambiental, con el objetivo de cerrar la frontera agrícola; 2) el desarrollo de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como instrumentos de política pública para la focalización de la Reforma Rural Integral en las áreas más afectadas por el conflicto armado y el abandono estatal; y 3) la ejecución de Planes Nacionales de Reforma Rural Integral, como planes de carácter sectorial, que atenderán las necesidades más sentidas por la población rural, organizadas en cuatro ejes: infraestructura y adecuación de tierras; salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza; estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa; y un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Así como el punto cuatro del Acuerdo final sobre solución al problema de las drogas ilícitas, que contiene la creación del Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Esta fue la estructura definida en el acuerdo que se firmó el 26 de septiembre del 2016, pero tras la inesperada pérdida del plebiscito celebrado el

2 de octubre de ese mismo año para refrendarlo<sup>2</sup>, tuvo que ser renegociado, incluyendo modificaciones sustanciales en todos sus puntos.

Para el caso del acuerdo de Reforma Rural Integral existía resistencia por parte de algunos sectores sociales, principalmente de carácter político, asociados a la gran propiedad de la tierra y empresarios del campo. Ante sus preocupaciones, Gobierno y FARC modificaron el contenido al incluir aclaraciones de orden conceptual y temporal, y modificaciones de fondo que limitaron su alcance. Los cambios de fondo fueron limitar el carácter vinculante de la participación popular en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes nacionales de reforma agraria y de los PDET; incluir dentro de los mecanismos para promover el acceso a la tierra el trámite de una ley para promover otras formas de acceso “como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria” (Mesa de conversaciones con la FARC, p. 15), para realizar modificaciones normativas que flexibilizaran las leyes agrarias; limitar el alcance de los programas de fomento a la economía campesina y protección de semillas nativas, entre otras.

Estas modificaciones de fondo tuvieron en común ratificar el carácter marginal de la Reforma Rural Integral, para ubicarla en el marco del modelo de desarrollo rural basado en el fomento de la agroindustria, a través del esquema de asociatividad entre campesinos y grandes productores agroindustriales, en el que se basan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Ley 1776 del 2016). Lo anterior, en contra de los avances en el reconocimiento de la agricultura como una economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria), y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, que cuentan con formas tradicionales de producción (Melo, Ramírez, Forero, Uribe y Chávez, 2016).

El nuevo Acuerdo final fue firmado el 24 de noviembre del 2016 en el teatro Colón en la ciudad de Bogotá y fue refrendado por el Congreso de la República los días 29 y 30 de noviembre del 2016<sup>3</sup>, con lo cual comenzó la implementación de los acuerdos de paz<sup>4</sup> y se activó el procedimiento especial para la aprobación de leyes y decretos que desarrollen el Acuerdo de Paz, contemplados en el Acto legislativo 01 del 2016. Precisamente, el

2. En las votaciones ganó el *no* con un 50,21% contra el *sí*, que obtuvo un 49,78%. Esto se puede explicar debido a la poca socialización del Acuerdo, a la campaña de desinformación y manejo malintencionado de la información por parte de quienes se oponían al Acuerdo de Paz, como posteriormente lo reconoció el Consejo de Estado, entre otras razones.
3. Mediante la aprobación mayoritaria de las proposiciones número 83 y 39, en las plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente.
4. A pesar de que ya venían funcionando para la ejecución del punto tres sobre el fin del conflicto los protocolos previstos para el cese al fuego bilateral y definitivo y la dejación de armas, por parte del mecanismo tripartito de monitoreo y verificación.

procedimiento especial incluyó el denominado *Fast Track*, que fue un procedimiento abreviado para la aprobación de leyes y actos legislativos en el Congreso de la República. Por otro lado, se otorgaron facultades extraordinarias al presidente para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tuvieran por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo.

En este momento ya terminó el periodo de las facultades extraordinarias presidenciales y el primer periodo legislativo para la aprobación de los proyectos mediante el denominado *Fast Track*. Por esa razón, conviene hacer un balance de los avances y dificultades en la implementación del acuerdo uno denominado “Hacia un nuevo campo: Reforma Rural Integral”.

### Avances en la implementación normativa del Acuerdo

#### Proyectos aprobados

Hasta el momento, el balance de la implementación normativa del acuerdo de Reforma Rural Integral es el siguiente: fueron expedidos mediante facultades extraordinarias presidenciales ocho decretos con fuerza de ley y una ley ordinaria aprobada por el Congreso de la República por la vía *Fast Track*. En cuanto a los proyectos no aprobados se encuentran cuatro que fueron radicados en el Congreso, pero fueron archivados y un proyecto de decreto que no pudo ser aprobado por diferencias entre las partes. Varios proyectos quedaron en estructuración por parte del Gobierno nacional, y están pendientes la discusión y aprobación de un grupo fundamental de Planes de Reforma Rural Integral y normas tendientes a desarrollar el acuerdo sobre cierre de la frontera agrícola. A continuación, se detallan cada una de estas situaciones.

Los ocho decretos que desarrollan normativamente una parte del acuerdo de Reforma Rural Integral fueron expedidos durante los últimos días del mes de mayo del 2017, justo antes de vencerse el término de las facultades extraordinarias presidenciales. Estos decretos corresponden a trece puntos de las reformas normativas de orden de leyes o decretos con fuerza de ley del acuerdo de Reforma Rural Integral y a otros dos puntos de diferentes capítulos, pero que se encuentran estrechamente ligados, tales decretos son:

- Decreto 870 del 25 de mayo del 2017 “Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación”.
- Decreto 882 del 28 de mayo del 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.
- Decreto 884 del 26 de mayo del 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”.
- Decreto 892 del 28 de mayo del 2017 “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas

académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos en los que se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.

- Decreto 893 del 28 de mayo del 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.
- Decreto Ley 902 del 29 de mayo del 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.
- Decreto 896 del 29 de mayo del 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS)” (hace parte del punto de solución al problema de drogas ilícitas del Acuerdo final).
- Decreto Ley 883 del 26 de mayo del 2017 “Por el cual se modifica la Ley 1819 del 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos” (hace parte del punto seis de refrendación, verificación e implementación) (Presidencia de la República de Colombia, 2017).

Así mismo, en diciembre del 2017 se expidió una ley que está relacionada con dos puntos del acuerdo de Reforma Rural Integral: el punto “1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa” y el punto “1.3.3.2. Asistencia técnica: Ley 1876 del 2017 por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones”.

De los anteriores decretos, a continuación, se analizan los principales aspectos del decreto sobre el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. El decreto que crea los PDET y el que crea el PNIS, pues son centrales en el acuerdo de Reforma Rural Integral. No obstante, todos los decretos tienen implicaciones importantes y merecen un análisis detallado que sobrepasa el alcance de este artículo.

#### *Decreto Ley 902 del 29 de mayo del 2017*

Este decreto desarrolla normativamente los numerales: “1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral”, “1.1.3. Personas beneficiarias”, “1.1.4. Acceso integral”, “1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural” y “1.1.6. Tierras inalienables e inembargables”. El decreto fue presentado inicialmente por la Agencia Nacional de Tierras, y generó grandes preocupaciones entre organizaciones sociales, ONG y académicos, porque pretendía, en su primera versión, derogar por completo la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino<sup>5</sup>. Después de varios meses de un difícil proceso de

5. Véase la carta a la CSIVI, que expresa preocupaciones sobre el proyecto de ordenamiento social de la propiedad del Gobierno firmada por los congresistas: Iván

concertación entre el Gobierno nacional y las FARC dentro de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz (CSIVI)<sup>6</sup>, fue expedido en el mes de mayo.

Este decreto constituye el corazón del Acuerdo en términos de acceso y formalización de tierras para la paz. Contempla la creación de un Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), que debe ofrecer un mapa general de la situación de acceso y uso de la tierra, así como la priorización de los beneficiarios, y además establece una clasificación de tipos de sujetos con derecho a acceder a tierra y formalización, organizados en tres categorías: 1) sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito; 2) sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito; y 3) sujetos de formalización a título oneroso.

Además, se establece la creación del fondo de tierras para la Reforma Rural Integral, mediante el cual se adjudicarán tierras a título gratuito, las cuales serán inalienables, imprescriptibles e inembargables por un periodo de siete años. Instituye un plan de formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica, y crea un procedimiento único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, que seguirá una metodología de barrido predial, con la cual aspira a reducir dilaciones injustificadas en los procedimientos de formalización de la propiedad.

No obstante, el decreto tiene aspectos problemáticos que son objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, el principal es que cambia el sujeto de reforma agraria, lo que convierte en beneficiarios de los procedimientos de formalización de tierras a grandes propietarios, denominados sujetos de formalización a título oneroso. Con lo que se desconocen los límites materiales de validez establecidos por la Corte Constitucional para las normas que desarrollan el Acuerdo de Paz. Estos son los criterios de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo final<sup>7</sup>. Según el

Cepeda, Alberto Castilla, Alirio Uribe, Ángela María Robledo y Víctor Correa. Y por las organizaciones sociales: FENSUAGRO, CENPAZ, CCJ, Grupo Género en la Paz, CINEP, Corporación Grupo Semillas, Corporación Jurídica Yira Castro (2018, 18 de abril).

6. La CSIVI es una instancia definida en el sexto punto sobre implementación, verificación y refrendación del Acuerdo final. Es integrada por tres representantes del Gobierno nacional y tres de las FARC o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal. La duración de la Comisión podrá ser hasta de diez años. Fue protocolizada mediante el Decreto 1995 del 2016, que definió entre otras funciones de la Comisión: “Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Para estos efectos, se tendrá en cuenta el listado no exhaustivo de proyectos incluidos en el Acuerdo final. Lo anterior sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República”.
7. En el marco del control de constitucionalidad al que están sometidas las normas expedidas bajo el denominado *Fast Track*, la Corte Constitucional en la Sentencia C-160 del 2017, al revisar la constitucionalidad del Decreto Ley 2204

Acuerdo de Paz, el fondo de tierras (numeral 1.1.1.), como beneficiario, incluye únicamente a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y no a medianos o grandes propietarios. Así mismo, el fondo de tierras que se crea no prioriza para su efectiva materialización, la recuperación para el Estado de los baldíos indebidamente apropiados y ocupados (Cepeda, Uribe, Castilla y Correa, 2017, 10 de julio).

*Decreto 896 del 29 de mayo del 2017*

Este decreto crea el PNIS, que es parte fundamental del Acuerdo de Paz, en la medida en que apunta a resolver las causas de pobreza estructural relacionadas con la siembra de hoja de coca. Precisamente, las condiciones de producción de cultivos de uso ilícito constituyen uno de los fenómenos más complejos que ha alimentado el conflicto armado en Colombia. La expedición de este decreto es muy importante en cuanto que existe una necesidad prioritaria de ordenar el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito y la coordinación institucional dentro del Estado, este viene operando desde hace un tiempo atrás, particularmente desde que se firmó el Programa de Atención Inmediata<sup>8</sup> entre las FARC y el Gobierno nacional el 27 de enero del 2017, con lo cual se han venido firmando acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito con miles de familias cultivadoras en todo el territorio nacional.

En este proceso se han presentado múltiples dificultades, tales como la falta de coordinación institucional, por ejemplo, mientras que la Alta Consejería para el Posconflicto firmaba acuerdos de sustitución con familias cultivadoras de hoja de coca, el Ministerio Nacional de Defensa continuó aplicando la Resolución número 3080 del 2016, por la cual se adoptó la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico del Sector Defensa que implica la erradicación forzada de los cultivos de uso ilícito en esas mismas regiones en las que se adelanta la sustitución. Esto genera diversas violaciones a los derechos humanos de la población rural (Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana, COCCAM, 2017, marzo), incumplimientos por parte del Gobierno nacional en los acuerdos de sustitución firmados con las familias, así como el retraso en la implementación de los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (*Caracol Radio*, 2017, octubre).

El Decreto 896 del 2017 desarrolla el contenido del numeral 4.1. del Acuerdo de Paz, denominado “Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito”. En este se establecen planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño,

del 2016, estableció que los proyectos tramitados mediante este procedimiento deben cumplir con los siguientes criterios: conexidad estricta, suficiente y necesidad estricta, en relación con el texto del Acuerdo de Paz.

8. El Programa de Atención Inmediata es uno de los componentes de los Planes Integrales de Sustitución. Consiste en la provisión de ayudas básicas para que las familias en proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito tengan una base económica mínima para poder continuar el proceso.

ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos (Presidencia de la República, Decreto 986 del 2017). Sin embargo, este decreto no recoge dentro del articulado de manera explícita algunos principios, objetivos y elementos contenidos en el numeral 4.1. del Acuerdo final, los cuales no pueden ser obviados. En primer lugar, el artículo 2, sobre el objeto del PNIS, no recoge de manera explícita como objetivo generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito. En segundo lugar, este decreto en su articulado no desarrolla ninguna de las disposiciones relacionadas con el enfoque étnico del Acuerdo. En tercer lugar, tampoco recoge ninguno de los principios y salvaguardas contenidos en el numeral 6.2. del Acuerdo final denominado capítulo étnico, ni lo mencionado específicamente en el numeral 6.2.3. sobre salvaguardas y garantías y en el literal d que se relaciona con la solución del problema de drogas ilícitas (Comisión Colombiana de Juristas, 2017).

Este decreto no fue sometido a un proceso de consulta previa, libre e informada con pueblos étnicos, lo que implica que dentro de su articulado no hace referencia a mecanismos de participación de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS. Tampoco hace referencia al tratamiento que debe darse a los cultivos catalogados como de uso ilícito, pese a pertenecer, conforme a los usos y costumbres de las comunidades étnicas, a plantas tradicionales, respecto de las cuales también se presenta una relación con el territorio por parte de estos pueblos (Comisión Colombiana de Juristas, 2017).

*Decreto 893 del 28 de mayo del 2017*

Mediante este decreto se da vida a los PDET, que son los instrumentos de planificación y gestión para la implementación prioritaria de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, en las áreas más afectadas por el conflicto armado. Esos planes atienden a los siguientes criterios: 1) altos niveles de pobreza, 2) alto grado de afectación derivado del conflicto, 3) debilidad institucional administrativa, y 4) presencia de cultivos de uso ilícito y economías ilegales. De acuerdo con estos criterios, en el decreto se definieron 170 municipios que conforman en total dieciséis PDET<sup>9</sup>.

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años, y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) será la encargada de su coordinación interinstitucional. Cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas. Para ello deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los

9. Los PDET se implementarán en los siguientes municipios: Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó y Atrato, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena y Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada-Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur del Tolima y Urabá.

planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Dentro del decreto se advierte la falta de mecanismos apropiados y explícitos para la coordinación con las autoridades tradicionales en los territorios étnicos, lo cual es objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional.

#### **Leyes aprobadas en el *Fast Track*: Ley 1876 del 29 de diciembre del 2017**

La Ley 1876 “Por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones” está relacionada con lo acordado en el punto “1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa” y el punto 1.3.3.2. sobre asistencia técnica. Sin embargo, el contenido del articulado se aparta de lo acordado, puesto que el proyecto de ley no hace una mención clara y específica al fortalecimiento de la producción de alimentos ni al incentivo de la economía campesina, familiar y comunitaria; tampoco hace referencia a la preservación y distribución de semillas nativas. Por el contrario, el proyecto orienta la inversión de recursos públicos para la innovación agropecuaria y los componentes de investigación, extensión y formación, al fomento de la agroindustria a gran escala, aspectos que deberá revisar la Corte Constitucional (Colectivo Agrario Abya Yala, 2017, junio).

#### **Puntos pendientes por implementar normativamente**

El proyecto de Decreto-Ley “Por el cual se dictan medidas para el manejo de conflictos socioambientales generados por el uso, ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, tendientes a su recuperación y conservación” no fue expedido por la falta de acuerdo en la CSIVI para ser aprobado vía facultades extraordinarias presidenciales. Este acuerdo que desarrollaba lo contenido en el numeral 1.1.10 sobre cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva, buscaba resolver el problema histórico de la presencia de población campesina al interior del sistema de áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales (PNN), que ha generado graves situaciones de vulneración de derechos fundamentales y de situaciones que afectan los ecosistemas protegidos (Giraldo y Ladrón de Guevara, 1981, p. 138). Esta problemática se venía trabajando en la Mesa Nacional de Concertación para la construcción de una Política Pública Participativa para la Solución de Conflictos Territoriales en Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014).

La obstaculización de la expedición se dio por varias razones, la primera de ellas fueron las visiones complejas y opuestas entre los delegados campesinos y las entidades del Estado sobre la habitabilidad campesina en áreas del PNN, y segundo, a la falta de voluntad política y flexibilidad por parte del Gobierno nacional y sus entidades encargadas, como la Unidad de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Ambiente,

para encontrar soluciones a la situación de los campesinos que habitan al interior de las áreas de los PNN.

### **Proyectos archivados en el *Fast Track***

Por otro lado, varios proyectos de ley fueron radicados en el Congreso de la República, unilateralmente por parte del Gobierno nacional sin haberse acordado en la CSIVI, pero que no alcanzaron a ser aprobados en el periodo de vigencia del *Fast Track* y tres de ellos fueron archivados, debido a la prioridad que se le dio a otros proyectos de mayor interés político de los congresistas y a la falta de consenso para avanzar en su aprobación.

Uno de ellos fue radicado en la primera legislatura del año, el proyecto de Ley “Por el cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones” (Senado de la República, 2017), relacionado con lo acordado en el punto “1.3.1. Sobre infraestructura y adecuación de tierras”, y en el punto “1.3.1.2. Sobre infraestructura de riego”, según el cual el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria. Este busca conformar un sistema de adecuación de tierras para mejorar la productividad agropecuaria. Sin embargo, el sistema de adecuación de tierras que propone se encuentra enmarcado en la visión empresarial y agroindustrial del desarrollo rural y no hace explícito el fomento a la economía campesina, familiar y comunitaria, con lo cual este proyecto de ley desconoce lo contemplado en el Acuerdo de Paz.

Durante la segunda legislatura del año fueron radicados en el Congreso: el proyecto de ley “Por el cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito”; el proyecto de Ley “Por el cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”; la Ley “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 del 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores]”. Estos proyectos de ley fueron archivados por no cumplir con los requisitos de aprobación necesarios contemplados para el *Fast Track*.

### **Puntos que no fueron presentados al Congreso de la República**

Existen proyectos que se quedaron en estructuración por parte del Gobierno nacional y no fueron aprobados en la CSIVI, tales como: la Reforma a la Ley 1448 del 2011 de restitución de tierras y la Ley Estatutaria que crea la Jurisdicción Agraria. En último lugar, se encuentran los puntos del Acuerdo de los que hasta ahora no se conocen las propuestas del Gobierno. Dentro de estos, se encuentran las medidas relacionadas con el punto 1.1.1.0. sobre promoción del uso efectivo de los espacios de participación y decisión en

la planificación de los usos del suelo rural y zonificación ambiental. Así como los mecanismos de concertación y diálogo social entre las entidades territoriales nacional, regional y local para impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socioambiental.

De los trece Planes Nacionales de Reforma Agraria quedaron sin aprobar ocho: Infraestructura vial (numeral 1.3.1.1 del Acuerdo); Salud (numeral 1.3.2.1.); Estímulos a la economía solidaria y cooperativa (numeral 1.3.1.1.); Subsidios, generación de ingresos y crédito (numeral 1.3.3.3.); 5) Mercadeo (numeral 1.3.3.4.); Formalización laboral rural y protección social (numeral 1.3.3.5.); Asociatividad (numeral 1.3.3.6.); y Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (numeral 1.3.4.).

La falta de aprobación e implementación de este conjunto importante de disposiciones que contempla el acuerdo de Reforma Rural Integral es preocupante debido a que todos sus componentes son interdependientes y complementarios. De esa manera, si algunos de ellos no se encuentran plenamente aprobados normativamente, se dificulta en la práctica la aplicación de sus reformas en términos de los procedimientos jurídicos y actuación de las instituciones encargadas.

#### **Estado de las instituciones del sector agropecuario y de desarrollo rural**

Desde el inicio de su segundo mandato, el gobierno de Juan Manuel Santos comenzó a adelantar una reforma institucional del sector agropecuario y de desarrollo rural, de acuerdo con las recomendaciones de la Misión Rural y motivado por varias razones. Entre ellas, las graves irregularidades que se presentaban dentro de las instituciones del sector, como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, para consolidar el modelo de desarrollo rural basado en el fomento a la agroindustria a través de las denominadas Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES); y para realizar el aprestamiento institucional para la implementación del acuerdo de Reforma Rural Integral.

La Procuraduría General de la Nación, en su informe preventivo del 2014, encontró graves casos de corrupción al interior de la entidad, principalmente relacionados con la adquisición de predios no aptos para adelantar programas de reforma agraria y sobrecostos en los precios de compra (PGN, 2015). También, se identificaron los escándalos por acumulación indebida de baldíos, particularmente en la región de la altillanura (CGR, 2012), en la que se conoció la adjudicación de miles de hectáreas a grandes empresarios nacionales e internacionales, que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarios de la reforma agraria.

En el marco de esta reforma, el diseño institucional se orientó al fortalecimiento del modelo de desarrollo rural plasmado en la Ley 1776 del 2016 “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES”, que contempla estímulos para el desarrollo de la agroindustria a gran escala en territorios que no poseen las condiciones óptimas para la producción y la comercialización de productos

agrícolas, tales como encontrarse alejados de los centros urbanos, poseer bajos niveles de productividad del suelo y ubicarse en contextos con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. Esta Ley ha sido ampliamente cuestionada por los retrocesos que constituye en cuanto a las garantías de los derechos de los grupos con protección especial contemplada en la Constitución<sup>10</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo aprobado mediante la Ley 1753 del 2015, en el artículo 107, facultó al presidente para crear una entidad u organismo perteneciente a la rama ejecutiva del orden nacional del sector descentralizado, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y de la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo. En consecuencia, el 7 de diciembre del 2015 se expedieron nueve decretos que contemplan la reestructuración de la institucionalidad encargada de la administración de tierras y el desarrollo rural a través de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) (Decreto 2365 del 2015), y la creación de cuatro entidades que lo reemplazarán: la Agencia de Renovación del Territorio (Decreto 2366 del 2015), el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural (Decreto 2367 del 2015), el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras (Decreto 2368 del 2015), y la Agencia Nacional de Tierras (Decreto 2363 del 2015). De igual manera, se modificó la estructura del Ministerio de Agricultura (Ley 2369 del 2015), se ampliaron las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales (Decreto 2370 del 2015) y se reestructuraron la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) (Decreto 2371 del 2015).

Sin embargo, la adopción de estas reformas institucionales estuvo cargada de numerosas irregularidades, algunas de ellas reproducen los errores del pasado: la reforma no tuvo ningún espacio de consulta o participación popular, tampoco hubo ningún tipo de consulta con los pueblos étnicos, con lo que se desconoció que los aspectos institucionales del sector agrario son temas de afectación directa y particular para las comunidades

10. Los inmensos riesgos que plantea el establecimiento de las ZIDRES fueron tenidos en cuenta en el informe anual del 2015 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuando afirma que “La Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural (ZIDRES), aprobada en diciembre, es objeto de intenso debate público. El Gobierno considera que es una oportunidad para fomentar el empleo rural, el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra, mientras otros sectores sostienen que aumentará la concentración de tierra y privilegiará el uso a particulares de tierras baldías para proyectos agroindustriales, afectando la pequeña propiedad y la economía familiar. El apoyo institucional de estas dos visiones, con base en los derechos humanos, es necesario para reparar a las víctimas, implementar los acuerdos de paz y lograr la reconciliación en zonas rurales” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018, 2 de marzo).

indígenas, negras, palenqueras y cimarronas. Así mismo, en los consejos directivos de la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia de Renovación del Territorio no tienen representación las comunidades étnicas, campesinas ni los gremios agropecuarios.

Si bien, aún es prematuro hacer balances acerca de las gestiones adelantadas por la nueva institucionalidad rural, tres de las nuevas agencias ya entraron en funcionamiento: la Agencia Nacional de Tierras (ANT) que está encargada de administrar el fondo de tierras para la paz, ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad y adelantar los procesos agrarios dirigidos a dar cumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad. La Agencia de Desarrollo Rural, que debe asumir la creación de los planes y proyectos del sector agropecuario orientados a apoyar pequeños productores y asegurar servicios de asistencia técnica y de comercialización, así como infraestructura de riego y drenaje (Bautista, Bazoberry, Gil, Chumacero, Soliz, 2017)<sup>11</sup>. Finalmente, la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), institución clave para la implementación del acuerdo de Reforma Rural Integral, comenzó su funcionamiento acercándose a gobiernos locales y habitantes de los municipios priorizados para los PDET, para la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que deberán ser construidos de manera participativa, amplia y pluralista.

Con todo lo anterior, se evidencia que la reforma institucional del sector agrario se realizó de manera apresurada, situación que ha retrasado la ejecución de la política pública del sector agropecuario y de desarrollo rural, y la implementación de la Reforma Rural Integral. Este proceso no contó con una participación adecuada de la comunidad, lo que implica que no hay garantías para la construcción de políticas públicas que respondan a las necesidades de los territorios rurales y sus habitantes (*bottom-up*), al contrario esta orientación responde a una manera de construir políticas públicas (*top-down*) que ha demostrado su fracaso en nuestro país y que va en contravía del espíritu de la paz territorial contenido en el Acuerdo final.

Por otro lado, se encuentran incoherencias entre el diseño institucional de las entidades y los retos que exige la implementación del acuerdo de Reforma Rural Integral, pues el diseño de las instituciones está orientado principalmente al fomento del modelo agroindustrial, mientras continúa la debilidad institucional y los obstáculos para el fomento a la economía campesina y el fortalecimiento de sus figuras de ordenamiento territorial como las Zonas de Reserva Campesina.

11. Meses después de creadas estas dos instituciones se denunció que no estaban funcionando con plena capacidad, debido a retrasos en el proceso de liquidación del antiguo Incoder, pérdida de información y demoras en la contratación de personal (*El Espectador*, 2016, marzo).

### Dificultades en la implementación

En este proceso de implementación normativa del acuerdo de Reforma Rural integral se han presentado múltiples dificultades. En primer lugar, el Gobierno nacional desconoció el texto del Acuerdo de Paz en la implementación de la Reforma Rural Integral, imponiendo una visión del desarrollo rural que privilegia al sector agroindustrial y terrateniente en detrimento de los derechos del campesinado y de los pueblos étnicos<sup>12</sup>.

En segundo lugar, dentro de la implementación el Gobierno nacional incumplió las reglas acordadas para el funcionamiento de la CSIVI, pues aprobó algunos decretos y radicó proyectos de ley que no contaban con la aprobación de las FARC, tal como estaba contemplado en el Acuerdo de Paz.

En tercer lugar, el Gobierno no ha garantizado el derecho de los pueblos indígenas y afrocolombianos a la consulta previa, libre e informada de las leyes y decretos, y no ha incorporado el enfoque étnico en las normas expedidas. A pesar de que se creó una instancia para la consulta previa de estos proyectos con pueblos indígenas, solamente se consultaron cinco proyectos del total que se aprobaron, mientras que para las comunidades afrodescendientes no se crearon estos espacios y, por tanto, ningún proyecto les fue consultado (*Caracol Radio*, 2017, 8 de mayo).

Ahora bien, agotado el periodo del denominado *Fast Track*, se evidencia que los mayores avances en la implementación normativa del acuerdo de Reforma Rural Integral se hicieron durante el periodo de vigencia de las facultades presidenciales extraordinarias, a través de la expedición de decretos con fuerza de ley. En el segundo periodo del *Fast Track* el balance es negativo para la implementación normativa de la Reforma Rural Integral, pues solamente se logró la aprobación de una ley que desarrolla este capítulo, los dos proyectos que fueron radicados para esta legislatura fueron archivados. Esto fue consecuencia del ambiente preelectoral, en el que se disolvieron las coaliciones de gobierno, lo que hizo muy difícil garantizar el *quorum* y las votaciones necesarias para la aprobación de las leyes; además del fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable los literales H y J del Acto Legislativo 01 del 2016 mediante la Sentencia C-332/17 de la Corte Constitucional, con lo cual eliminó la competencia exclusiva del Gobierno nacional para hacer modificaciones a los proyectos de ley o acto legislativo, y prohibió la votación en bloque de los proyectos de ley (Valencia, 2015). Este panorama deja un balance en rojo para la aprobación normativa del Acuerdo de Paz.

En relación con los decretos expedidos vía facultades extraordinarias presidenciales y la ley aprobada en el *Fast Track*, existen varios problemas de constitucionalidad. Primero, porque en la mayoría de los decretos y leyes

12. Véase la carta enviada a la CSIVI, en la que se expresan preocupaciones sobre el proyecto de ordenamiento social de la propiedad del Gobierno, firmada por los congresistas: Iván Cepeda, Alberto Castilla, Alirio Uribe, Ángela María Robledo y Víctor Correa; y por las organizaciones sociales: FENSUAGRO, CENPAZ, CCJ, Grupo Género en la Paz, CINEP, Corporación Grupo Semillas, Corporación Jurídica Yira Castro (2018, 18 de abril).

aprobados no se realizó consulta previa para la garantía de los derechos fundamentales de los pueblos étnicos<sup>13</sup>. Segundo, porque en algunos casos se desconocieron los criterios de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo de Paz, establecidos en la Sentencia C-699/16 de la Corte Constitucional.

Con todo lo anterior, quedaron bastantes puntos pendientes de la Reforma Rural Integral en el marco del *Fast Track*, que pueden ser aún más difíciles de aprobar por las vías ordinarias. Así las cosas, quedará en manos del próximo Congreso de la República la responsabilidad de sacar adelante la aprobación normativa del Acuerdo de Paz y de la Reforma Rural Integral.

### Conclusiones

Si bien el acuerdo de Reforma Rural Integral no se puede identificar como un proyecto que pretenda cambiar las estructuras de la propiedad de la tierra en Colombia, sí busca sentar las bases para cambios profundos en el Estado y las políticas públicas, que permitan la integración campo-ciudad y garanticen condiciones de bienestar para la población rural.

A pesar de los avances que se han logrado en términos de los ajustes institucionales y de la aprobación de algunos de los decretos-ley más importantes del acuerdo de Reforma Rural Integral, aún queda por estructurar normativamente una parte fundamental del Acuerdo, lo que puede dificultar su implementación integral.

Existen algunos problemas en el diseño institucional de las entidades del sector agropecuario y de desarrollo rural, y persiste una falta de voluntad política para adelantar la construcción e implementación participativa de las políticas públicas derivadas del acuerdo de Reforma Rural Integral, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales. Sin embargo, es un proceso que está contemplado a doce años y que apenas comienza.

De cara al escenario futuro existe el riesgo de que no se expidan la totalidad de leyes y decretos que requiere la Reforma Rural Integral, dado el escenario electoral, con todo lo cual se hace necesario un proceso activo de participación de la sociedad civil que haga seguimiento al Congreso y presione la adopción de soluciones para cumplir con la implementación de este Acuerdo.

13. Con esto se desconocieron las disposiciones contempladas en el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1989, e incorporado al bloque de constitucionalidad colombiano mediante la Ley 21 de 1991.

## Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos. (2018, 2 de marzo). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Consejo de Derechos Humanos 37° período de sesiones*. A/HRC/37/3/Add.3 Consultado el 18 de febrero de 2018 en <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2017>
- Alto Comisionado para la Paz. (2012, 26 de agosto). *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana, Cuba. Consultado el 18 de febrero del 2018 en [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20compartidos/Acuerdo\\_General\\_para\\_la\\_terminacion\\_del\\_conflicto.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20compartidos/Acuerdo_General_para_la_terminacion_del_conflicto.pdf)
- Bautista, R., Bazoberry, O., Gil, K., Chumacero, J. P., y Soliz, L. (2017). *Informe 2016. Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.
- Caracol Radio*. (2017, 8 de mayo). Defensoría denuncia falta de consulta a pueblos indígenas en Fast Track. Consultado el 17 de febrero del 2018 en [http://caracol.com.co/radio/2017/05/09/nacional/1494292539\\_317069.html](http://caracol.com.co/radio/2017/05/09/nacional/1494292539_317069.html)
- Caracol Radio*. (2017, octubre). Las FARC piden al Gobierno cumplimiento en sustitución de cultivos ilícitos. Consultado el 17 de febrero del 2018 en [http://caracol.com.co/emisora/2017/10/24/cucuta/1508848872\\_819908.html](http://caracol.com.co/emisora/2017/10/24/cucuta/1508848872_819908.html)
- Chavarro-Rojas, W. (2015, 12 de diciembre). ZIDRES. Despojo natural. *UN Periódico*, edición 195.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2017). *Concepto con ocasión de la revisión automática de Constitucionalidad del Decreto Ley 896 del 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)” Expediente: RDL-029*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Contraloría General de la República (CGR). (2012). Informe de actuación especial (ACES) Instituto de Desarrollo Rural-Incoder “Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura Colombiana”. Bogotá: CGR.
- Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) Anorí. (2017, marzo). *Declaración política de la Coordinadora de Cultivadores y Trabajadores de Hoja de Coca de Anorí*. Consultado el 19 de febrero del 2018 en <http://prensarural.org/spip/spip.php?article21102>
- Giraldo, D. y Ladrón de Guevara, L. (1981). *Desarrollo y colonización. El caso colombiano*. Bogotá: Universidad Santo Tomas.
- El Espectador*. (2016, marzo). Enredos en la reforma institucional del campo. Consultado el 19 de febrero del 2018 en <http://www.elespectador.com/noticias/economia/enredos-reforma-institucional-del-campo-articulo-620111>
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Melo, A. L., Ramírez, J. S., Forero, J. A., Uribe, D. A. y Chávez, D. B. (2016). *Acuerdos de La Habana, reforma rural integral y su enfoque étnico*. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

Mesa de conversaciones con la FARC. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. La Habana, Cuba. Consultado el 30 de mayo del 2018 en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Procuraduría General de la Nación (PGN) (2015). *Reflexiones sobre el Incoherente y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe preventivo*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Restrepo, J. C. y Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria: tierras y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.

Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2014). *Política Pública Participativa para la Solución de Conflictos Territoriales en Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Consultado el 20 de febrero del 2018 en <http://104.196.51.252/portal/es/mesacampesinos/>

Valencia, H. Y. O. (2015). Concepto del campesino y su resignificación desde la protesta social del paro agrario Colombia 2013. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, (26), 23-37.

#### Fuentes primarias

- Cepeda, I., Uribe, A., Castilla, A. y Correa, V. (2017, 10 de julio). Intervención ciudadana en el trámite de revisión de constitucionalidad del Decreto 902 del 29 de mayo del 2017. Bogotá.
- Cepeda, I., Castilla, A., Uribe, A., Robledo, A.M., Correa, V., Fensuagro, Cenpaz, CCJ, Grupo Género en la Paz, CINEP, Corporación Grupo Semillas y Corporación Jurídica Yira Castro (2017, 18 de abril). *Reacciones al borrador del proyecto de ley “Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones”*. Consultado el 18 de febrero del 2018 en <http://comosoc.org/Carta-a-la-CSIVI-expresa>
- Colectivo Agrario Abya Yala. *Intervención ante el Congreso de la República, proyecto de ley “por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones”*. No publicada.
- Congreso de la República. Ley 160 del 3 de agosto del 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 41.479*, Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 1448 del 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”. Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 1753 del 9 de junio del 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. *Diario Oficial 49.538*, Bogotá.

- Corte Constitucional. *Sentencia C-699 del 2016*. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-160 del 2017*. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-332 del 2017*. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 2363 del 7 de diciembre del 2015 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANTI, y se fija su objeto y estructura”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto Ley 2365 del 7 de diciembre del 2015 “Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial 49.719*, Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 2366 del 7 de diciembre del 2015 “Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 2367 del 7 de diciembre del 2015 “Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 2368 del 7 de diciembre del 2015 “Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierra”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 2369 del 7 de diciembre del 2015 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 2370 del 7 de diciembre del 2015 “Por el cual amplían las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales creado en la Ley 1731 de 2014”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 2371 del 7 de diciembre del 2015 “Por el cual por el cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto Ley 2204 del 2016 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”. *Diario oficial. Año CLII. 50102*, Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto Ley 2204 del 30 de diciembre del 2016 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”. *Diario oficial. Año CLII. 50102*, Bogotá.
- Presidencia de la República. *Ley 1776 del 29 de enero del 2016 “Por las cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES)*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 1995 del 7 de diciembre del 2016 “Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre del 2016”*. Bogotá.

- Presidencia de la República. *Decreto 870 del 25 de mayo del 2017 “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 882 del 28 de mayo del 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 884 del 26 de mayo del 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”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 892 del 28 de mayo del 2017 “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos en los que se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 893 del 28 de mayo del 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto Ley 902 del 29 de mayo del 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”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 896 del 29 de mayo del 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS)”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto Ley 883 del 26 de mayo del 2017 “Por el cual se modifica la Ley 1819 del 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Decreto 986 del 2017. “Por el cual se crea el PNIS”*. Bogotá.
- Presidencia de la República. *Ley 1876 del 29 de diciembre del 2017 por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- Senado de la República. (2017). Proyecto de Ley Fast Track 05 del 2017 sobre adecuación de Tierras. Consultado el 18 de febrero del 2018 en <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>.