

REFORMA RURAL Y PROTECCIÓN AMBIENTAL: NI LO UNO NI LO OTRO



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD

Reforma Rural y protección ambiental: ni lo uno ni lo otro

Edwin Novoa



ASOCIACIÓN
AMBIENTE | SOCIEDAD

BOGOTÁ, D.C., 2021

Edwin Novoa Álvarez

Investigador de la Asociación Ambiente y Sociedad. Es abogado y magíster en medio ambiente de la Universidad Nacional de Colombia. Los últimos años ha trabajado temas relacionados con derechos ambientales, territoriales, étnicos y conflicto armado. Recientemente ha realizado investigaciones y trabajó en temas de páramos, licenciamiento ambiental y utilidad pública.

PRIMERA EDICIÓN
DERECHOS RESERVADOS

© Edwin Novoa
© Ambiente y Sociedad

DIAGRAMACIÓN
Patricia Rincón

PORTADA
Hernando Carrizosa Ochoa

ISBN: 978-958-5402-59-1

IMPRESIÓN
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S

IMPRESO EN COLOMBIA
PRINTED IN COLOMBIA

Con el apoyo de OSF:

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Contenido

Introducción.....	11
1 Antecedentes relevantes para el análisis ambiental	13
1.1 La relación histórica entre la cuestión agraria y los impactos ambientales	13
1.1.1 El inicio del latifundismo y de la dualidad entre protección de bosques y colonización (1874-1936).....	14
1.1.2 La primera gran reforma agraria liberal, una oportunidad perdida para la protección de los bosques (1936-1959)	18
1.1.3 Protección de bosques y colonizaciones dirigidas a la par (1959-1961).....	22
1.1.4 La naturaleza como víctima de la falta de acuerdos redistributivos de la tierra (1961-1994)	24
1.2 Mercado asistido de tierras y función ecológica de la propiedad	29
1.2.1 Mercado asistido de tierras.....	30
1.2.2 Consolidación de la política e institucionalidad ambiental en tierras	35
1.2.3 Un nuevo intento por conciliar las colonizaciones con el ambiente.....	40

1.3	El impacto del conflicto armado en la problemática relación agro-ambiente.....	43
1.3.1	Debilidad institucional y falta de gobernabilidad	47
1.3.2	Violaciones de DDHH y vulnerabilidad de las comunidades rurales	63
1.3.3	Disputas violentas por los recursos naturales.....	68
1.3.4	Consecuencias: datos sobre la relación entre reforma agraria y cobertura forestal ...	79
2	Acuerdos de paz y la nueva política de tierras	91
2.1	RRI, ¿más de lo mismo y/o la moda de hacer planes?	92
2.2	RRI y frontera agrícola, un intento de conciliar la dualidad entre tierras y ambiente	98
2.2.1	Un nuevo intento de cierre de la frontera agrícola ¿la tercera es la vencida?	98
2.2.2	Los dientes de la RRI: barrido predial y catastro multipropósito.....	106
2.2.3	Dudas que genera la RRI respecto de su viabilidad	114
3	Actuales obstáculos en la implementación de la RRI....	117
3.1	Factores persistentes del conflicto armado	117
3.2	Limitaciones institucionales.....	121
3.3	Fondo de Tierras, sin certeza sobre sus tierras	122
3.4	Subsidios y créditos retrasados	123
3.5	Formalización y adjudicación de tierras: el microfundio	124
3.6	Los principales dientes de la RRI: sin filo	125
3.7	Dificultades para lograr la protección ambiental.....	127

Conclusiones y recomendaciones	131
¿Cómo surge el problema?	131
¿Cómo se ha planteado la solución?	134
La nueva reforma tras los acuerdos de paz.....	137
¿Cuáles son los obstáculos para la reforma agraria? ...	138
¿Cuáles son los obstáculos para armonizar las soluciones con la protección ambiental?	139
Recomendaciones	140
Recomendaciones específicas	143
 Bibliografía	 147

Siglas usadas

ADR	Agencia para el Desarrollo Rural
AEIA	Áreas de Especial Importancia Ambiental
AL	Acto Legislativo
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
CAR	Corporación Autónoma Regional
CMP	Catastro Multipropósito
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CODHES	Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento
CONPES	Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DDHH	Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCDS	Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
FNA	Fondo Nacional Agrario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
IVH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMI	Plan Marco de implementación del acuerdo final de paz
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RFPN	Reservas Forestales Protectoras Nacionales
RRI	Reforma Rural Integral
RUNAP	Registro Único de Áreas Protegidas
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Administración del Territorio
SIAC	Sistema de Información Ambiental para Colombia
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UAF	Unidades Agrícolas Familiares
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZDE	Zonas de Desarrollo Empresarial
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZRF	Zonas de Reserva Forestal

Introducción

Muchos de los problemas estructurales que ha afrontado el país a lo largo de su historia, han estado relacionados de una u otra forma con la cuestión agraria, es decir, con la distribución de la tierra, las condiciones de vida de las comunidades rurales y el acceso y formalización de sus tierras. Tanto es así que una de las razones fundantes del conflicto armado fue la cuestión agraria y por ende el principal punto de negociación en los acuerdos de La Habana con la guerrilla de la Farc.

Adicionalmente, la cuestión agraria incide profundamente en otros aspectos trascendentales para el país tales como: políticas económicas (en 2017 el agro aportó el 6.3 % del PIB),¹ políticas alimentarias (entre el 70 %² y el 84 %³ de los alimentos consumidos son producidos en el país), en la garantía de otros derechos (el derecho a la tierra viabiliza toda una serie de derechos), elementos culturales (la diversidad cultural depende de la permanencia de las comunidades rurales campesinas, indígenas y afrodescendientes en sus tierras) y elementos ambientales como se verá en el presente documento.

El presente documento busca analizar el rol de la cuestión agraria en la política ambiental con el fin de identificar

1 Banco de la República. *Coyuntura del sector agropecuario colombiano*. 2018.

2 Greenpeace. *Manifiesto Nueva Cultura Alimentaria*. 2021.

3 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *El 83.5 % de los alimentos que consumen los colombianos son producidos por nuestros campesinos*. 2016.

obstáculos, encuentros y desencuentros entre ambas políticas. La relación entre tierras y ambiente es fundamental para entender diversos fenómenos actuales y generar propuestas acordes a las necesidades de las diferentes comunidades rurales y que por ende sean aceptadas por los diferentes actores. Ejemplo de ello se da en el tema de la deforestación, donde el latifundismo, la falta de acceso a tierras y formalización y la falta de aplicación de los acuerdos de paz, hace muy compleja la solución al problema.

Con el fin de desarrollar estos temas, el presente documento inicia analizando los antecedentes históricos de las reformas agrarias y las políticas de protección ambiental de bosques y áreas protegidas, luego se analiza el rol del conflicto armado en estas políticas. Posteriormente se analizan los acuerdos de paz y la reforma agraria que éstos plantean, desde el punto de vista ambiental y de derechos sobre la tierra. Finalmente presentamos los principales obstáculos actuales para la implementación de la reforma agraria y la protección de los bosques, junto con algunas recomendaciones.

1

Antecedentes relevantes para el análisis ambiental

1.1 LA RELACIÓN HISTÓRICA ENTRE LA CUESTIÓN AGRARIA Y LOS IMPACTOS AMBIENTALES

La historia de las reformas agrarias y las políticas de baldíos es extensa y compleja pues ha estado interrelacionada con el devenir político y del conflicto armado a lo largo de la historia del país. En este sentido, sería complejo presentar toda la historia del tema, por lo que solamente se resumirán algunos hitos que marcaron etapas históricas relevantes para el análisis ambiental. Teniendo en cuenta que es un tema ampliamente estudiado por diversos historiadores, escuelas, institutos y demás, las etapas que se presentan varían mucho de uno a otro análisis.

Una periodización bastante clara, es la presentada por el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica denominado: “Tierras y conflictos rurales, historia, políticas agrarias y protagonistas”¹, en el cual se establecen tres periodos: i) las

1 CNMH. *Tierras y conflictos rurales, historia, políticas agrarias y protagonistas*. 2016.

primeras legislaciones y titulaciones de baldíos (1874-1960), ii) la reforma agraria del Frente Nacional y iii) la reforma agraria de 1994. Cabe aclarar que, para el momento de la expedición del informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, no había sido emitido el Decreto Ley 902/17 que marca una nueva etapa.

En el presente apartado, se mostrará cómo las reformas agrarias han venido impactando a los diferentes ecosistemas del país, pues usualmente han implicado el movimiento de la frontera agrícola y como consecuencia vienen los procesos de deforestación o al menos alguna modificación de la cobertura vegetal. Teniendo en cuenta ese criterio planteamos las siguientes etapas en las que la cuestión agraria se relacionó con el impacto a los bosques.

Los movimientos y organizaciones sociales tuvieron un rol central en el impulso de las reformas rurales

Las reformas agrarias y las etapas narradas en el presente apartado, han sido influenciadas en gran parte, por los movimientos sociales y políticos que han existido a lo largo del devenir histórico de las luchas sobre la tierra. La historia de estos movimientos sociales está descrita al detalle en la parte III del citado informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, razón por la cual no se detallará en el presente texto, el cual se enfoca en las implicaciones ambientales de las reformas agrarias.

1.1.1 El inicio del latifundismo y de la dualidad entre protección de bosques y colonización (1874-1936)

La tendencia de utilizar la naturaleza a expensas de garantizar el acceso a la tierra, inició en 1874 con la Ley 61, la cual

mencionó que “*todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión*”. Al hablar de terrenos incultos claramente hace referencia a bosques primarios en zonas no colonizadas.

Desde ese momento se inició una tendencia de privilegiar la titulación de predios de gran extensión con vocación productiva, en detrimento de los predios campesinos con vocación de pancoger que no son priorizados. Muestra de ello, es que el artículo 2 de la citada Ley 61 de 1874, menciona que las personas que tengan cultivos permanentes para exportación (cacao, café o caña de azúcar) se les premia con un área de tierra similar a la ya cultivada, es decir, se les doblaba el derecho. Por su parte, los campesinos que tuvieran cultivos no permanentes (pancoger) solamente tenían derecho a 30 hectáreas. Según el CNMH,² este hito inició la estratificación del campesinado en Colombia, privilegiando el modelo latifundista.

Según Legrand,³ para el año 1900 el Estado colombiano había sumado un total de 1132 adjudicaciones de baldíos (contando desde 1827) correspondientes a 1 872 707 ha, de las cuales un 89% correspondía a predios mayores a 1 000 ha en cabeza de 309 adjudicatarios, mientras que solamente el 11% de las tierras adjudicadas fueron destinadas a 823 adjudicatarios. Esto indica que para el s. XIX ya estaba configurada una política agraria desigual y estratificada. A esto hay que agregar que desde esa época se consolidó un gran porcentaje de la población rural informal que nunca inició trámites de titulación. Menciona Legrand que el geógrafo Agustín

2 *Ibid*, p. 41.

3 Legrand, K. *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 1988.

Codazzi estableció que para mediados del s. XIX cerca de un 75 % de las tierras baldías no estaban siendo reclamadas por sus ocupantes.⁴

Estas adjudicaciones se hicieron de forma desordenada y sin ningún registro claro, por lo que también es posible decir que desde esa época inició la falta de control de los baldíos por parte del Estado que aún hoy subsiste. Por esta razón, a inicios del s. XX, durante la hegemonía conservadora, se hicieron grandes esfuerzos normativos para desarrollar el tema de los baldíos, expidiéndose una copiosa cantidad de normas: Ley 56 de 1905, Decreto 113 de 1905, Ley 25 de 1908, Decreto 1279 de 1908, Ley 110 de 1912, Ley 71 de 1917, Decreto 438 de 1925, Ley 27 de 1926, Ley 84 de 1927 y Decreto 150 de 1928.

Todas esas normas establecieron un régimen de baldíos bastante claro y delimitado, señalándose límites máximos de extensión (inicialmente de 5000 ha, luego bajó a 1000 ha y luego se aumentó a 2500 ha en la época del inicio del auge bananero), requisitos para la adjudicación, zonas inadjudicables (como los bosques), el trámite requerido (se planteó un esquema centralista de información y adjudicación de baldíos en concordancia al centralismo del presidente Reyes en 1908, quien aprobaba directamente las adjudicaciones)⁵ y se creó la primera entidad encargada del tema (el “Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales”⁶ apoyada por la “Comisión de Estadística de los Terrenos Baldíos Nacionales”)⁷ entre otros muchos aspectos reglamentados en dicha época.

Por su parte, en este mismo contexto, fue emitida la Ley 119 de 1919, la cual establece la figura de los “bosques nacionales” y menciona que en estas zonas son nulas las adjudicaciones que

4 *Ibid.* Legrand p. 21.

5 Ley 25 de 1908.

6 Decreto 1279 de 1908.

7 Decreto 438 de 1925.

se hagan (artículo 2, Ley 119/1919), naciendo así la característica de que los bosques son inadjudicables. Sin embargo, esta figura de protección presentó dos límites: primero, la misma Ley autorizó que los bosques podían ser explotados siempre y cuando el interesado pagara mínimo el 3 % de su producción al Estado como canon de arrendamiento (artículo 3, Ley 119/1919) y segundo, pasarían varios años para que se declararan las primeras reservas forestales (hasta el año 1938). En todo caso, en este momento inicia un dualismo entre las necesidades de proteger los bosques y el de dar tierras a los campesinos.

Según las investigaciones históricas de la época compiladas por el Centro de Memoria Histórica,⁸ este periodo de 1900 a 1931, además del copioso acervo normativo, implicó un aumento significativo en la cantidad de adjudicaciones anuales (pasó de 16 a 158). Adicionalmente se detuvo la tendencia de acaparamiento de tierras, pues mientras antes de 1900 se titularon mayoritariamente terrenos de gran extensión, en este periodo se adjudicaron principalmente territorios pequeños y medianos. Así, las adjudicaciones de predios mayores a 1000 ha, pasaron de representar el 27 % del total de las adjudicaciones, a solo representar el 5 % y además de ser el 90 % de las áreas adjudicadas al 57 %. Adicionalmente, solo hubo 6 adjudicaciones de predios superiores a 5000 ha.

Eso quiere decir, que las adjudicaciones de predios menores a 1000 ha representaron el 95 % del total de las adjudicaciones, lo cual significa que no solo se detuvo el acaparamiento de grandes extensiones de tierras, sino que también se invirtieron las prioridades de adjudicación.

Adicionalmente, esta época marcó dos importantes hitos: Primero, a finales de la hegemonía conservadora durante el Gobierno de Miguel Abadía Méndez, (1926-1930), se diseñó la

8 Se citan informes del INCODER, del Ministerio de Industrias y de investigadores como Legrand.

primera colonización dirigida a terrenos “incultos”.⁹ Este tema tuvo un peso importante en el inicio de la conflictividad de la época, pues como manifestaron los liberales,¹⁰ estas colonizaciones se prestaban para que los grandes terratenientes dejaran sus terrenos vacíos, mientras que los colonos iban abriendo caminos y tumbando bosque, sin saber que ese trabajo no les implicaría ganar esas tierras, sino que se les adjudicaría a los grandes terratenientes. Es decir, que la estratificación entre terratenientes y colonos creada desde el s. XIX, en esta época se fue tornando más conflictiva como preludeo del posterior conflicto armado.

El segundo importante hito es mencionado por Fajardo,¹¹ quien señala que en esta época se dieron las primeras expropiaciones de latifundios, con pago de indemnizaciones, con el fin de parcelarlos y entregarlos a los trabajadores del campo. No hay cifras sobre esas expropiaciones, pero es un hito a resaltar teniendo en cuenta que aún no existía la figura de utilidad pública para este efecto.

1.1.2 La primera gran reforma agraria liberal, una oportunidad perdida para la protección de los bosques (1936-1959)

En los 30 del siglo pasado hubo varios elementos de contexto que marcaron la reforma agraria: el fin de la hegemonía conservadora para dar paso a Gobiernos liberales, la crisis económica como resultado de la gran depresión de 1929 (caída de exportaciones, cierre del crédito externo y caída de los ingresos

9 CNMH. Tierras y conflictos rurales, historia, políticas agrarias y protagonistas. 2016, p. 63.

10 López, A. Los problemas colombianos. 1976.

11 Fajardo, D. Tierra, poder político y reformas agraria y rural, en *Cuadernos Tierra y Justicia*, número 1. 2002.

públicos), y el aumento de la conflictividad rural tras las colonizaciones dirigidas en donde se presentaba una disputa entre los trabajadores del campo que no accedían a titulación y los propietarios legítimos que realmente no trabajaban la tierra, pues no era un requisito legal para la adjudicación trabajar directamente la tierra.

Este problema, llevó al Gobierno liberal del presidente López Pumarejo a tramitar una importante reforma constitucional (A.L. 01/36) que declaró de utilidad pública la reforma agraria, permitiendo hacer expropiaciones de latifundios con fines redistributivos, reforma que se materializó con la famosa Ley 200 de 1936 y en la menos famosa Ley 34 de 1936.

Existen diversas interpretaciones y abundante literatura sobre estas reformas, pero en términos generales, es posible mencionar que se trata de un hito pues intentó resolver la conflictividad rural existente, redistribuyendo los latifundios improductivos bajo la figura de expropiación. Esta reforma puede ser interpretada como una posibilidad para evitar el crecimiento de la frontera agrícola y por ende de las talas de bosques, pues las necesidades de tierras de los campesinos, podrían ser suplidas con los latifundios improductivos. Otro avance importante de esta Ley es que obliga al Estado a delimitar los bosques que deben ser protegidos para la conservación del caudal de las aguas (artículo 10, Ley 200/36). En este sentido, se le da alcance a la Ley 119 de 1919 sobre protección forestal.

Otro elemento importante en materia ambiental, ha sido la necesidad de contar con un inventario de baldíos, pues es la única forma como el Estado puede ejercer control sobre las tierras públicas, incluyendo los bosques. Ante el desorden de la información de adjudicaciones y baldíos, el artículo 7 de la Ley 34/36 ordenó crear un inventario de terrenos baldíos adjudicados desde 1824. Sin embargo, nunca se ordenó inventariar las tierras baldías no adjudicadas, por lo que los bosques seguían sin control.

Sin embargo, las expropiaciones nunca se dieron pues dependían de la aprobación del Congreso de la República y adicionalmente la Ley 100 de 1944 eliminó en la práctica la posibilidad de expropiación (aumentó los años permitidos de improductividad y permitió el arrendamiento de tierras, de modo que los trabajadores sin tierra las podían hacer productivas), por lo que la posibilidad de detener el crecimiento de la frontera agrícola se truncó.

Como consecuencia de estas reformas liberales se dio una continuidad en la tendencia que traía la hegemonía conservadora en el aumento de las adjudicaciones de pequeños y medianos ocupantes en el periodo 1932-1946: las adjudicaciones menores a 100 ha pasaron del 77 al 94%,¹² mientras que las adjudicaciones mayores a 1000 ha pasaron del 5% al 0.7%. También hubo un aumento sustancial en el número de adjudicaciones, pues se pasó de 4880 en la hegemonía conservadora, a 13 523 como resultado de las reformas de 1936.

Esto quiere decir que los trámites se hicieron más eficientes y más enfocados en los pequeños y medianos colonos. Adicionalmente, durante esta época fueron asignados muchos baldíos a las administraciones departamentales con fines de obras públicas y de educación. Estos aspectos fueron interpretados por algunos autores como el nacimiento de una clase media campesina.¹³

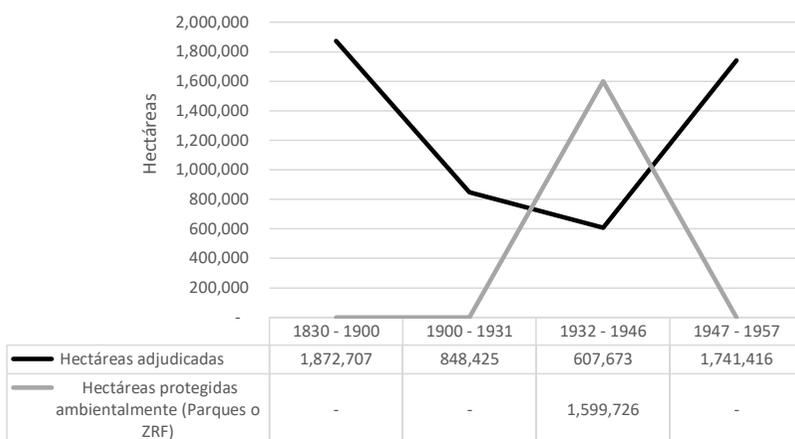
Adicionalmente, la imposibilidad de aplicar la reforma del 36, marcó un hito que duraría varias décadas, y es que el Gobierno incentivó o al menos permitió el corrimiento de la frontera agrícola y la deforestación, como mecanismo de acceso a las tierras, en vez de distribuir las tierras ociosas.

12 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012, Bogotá. 2012.

13 *Ibid.* CNMH p. 77.

Un aspecto bastante positivo de esta etapa, está relacionado con las primeras declaraciones de áreas protegidas en el país, como consecuencia del citado artículo 10 de la Ley 200 de 1936. Así, entre 1938 y 1945 fueron declaradas 9 Reservas Forestales Protectoras Nacionales -RFPN- por un total de 1 599 726 ha,¹⁴ lo cual fue un avance inédito desde el primer intento de protección de bosques de 1919. En 1947 este avance se detuvo por un cambio institucional que eliminó el Ministerio de Economía Nacional (Ley 75 de 1947), por lo que, como se ve en la gráfica 1.1, en 1947 la creación de reservas se detiene completamente, mientras que se da un gran impulso a la adjudicación de tierras.

Gráfica 1.1 Avance en declaraciones de reservas forestales y en adjudicaciones de tierras



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de: CNMH, Incoder y RUNAP

¹⁴ Esta cifra corresponde a la sumatoria del área de las 9 RFPN declaradas entre 1938 y 1945, según el RUNAP. 2021.

1.1.3 Protección de bosques y colonizaciones dirigidas a la par (1959-1961)

Al finalizar el periodo liberal, durante el Gobierno del presidente conservador Mariano Ospina Pérez la violencia se recrudeció en todo el país y los conflictos agrarios por las adjudicaciones eran pan de cada día, por lo que se expidió la Ley 97 de 1946 haciendo mucho más riguroso el trámite de adjudicación, al exigir que se debía verificar en campo los límites del predio con el fin de evitar conflictos. Adicionalmente, se creó una política de fomento forestal (Ley 106 de 1946) que tenía por objetivo potencializar las granjas y plantaciones forestales con fines de explotación, es decir, se le da un carácter económico a las 1.6 millones de ha correspondientes a RFPN.

Con el fin de materializar esto, se crearon dos entidades, el Instituto de Fomento Forestal y el Instituto de Colonización, Parcelación y Defensa Forestal (Decreto 1483 de 1948), el cual nació un mes después del magnicidio de Jorge Eliécer Gaitán en pleno contexto de La Violencia, sin embargo, estas entidades tuvieron poco alcance dado su limitado presupuesto asignado, pues el primero tenía 500 000 pesos anuales, mientras que el segundo 10 millones de pesos, por lo que sus actividades fueron muy limitadas. Pese a este bajo presupuesto, la cantidad de adjudicaciones anuales se mantuvieron estables frente al periodo anterior.¹⁵

Durante la época de La Violencia el panorama cambió radicalmente, pues para 1958 las comunidades campesinas estaban devastadas, muchos campesinos se desplazaron forzosamente perdiendo sus tierras, algunos terratenientes vieron como sus predios fueron invadidos y en general las demandas sobre la tierra eran una parte central de la agenda política. Este conflictivo panorama agrario estuvo marcado también por posturas

15 *Ibid.* CNMH, p. 86.

muy antagónicas en torno al comunismo y el futuro uso que se le debían dar a las tierras, todo en el marco de la guerra fría.

En este convulso contexto nació el Plan Nacional de Rehabilitación (1958) que contenía medidas para las regiones que más habían sufrido la violencia, medidas que incluían aspectos relacionados con las tierras. En primera medida se buscaba crear comisiones en campo para generar soluciones a las personas que sufrieron de la guerra, por ejemplo, quienes perdieron sus predios por la violencia y desean recuperarlos y segundo, se propuso revertir las invasiones (algunos proponían que se debía hacer con intervenciones militares y otros con conversaciones y acuerdos).¹⁶ En este punto fueron muy sonadas las zonas de Sumapaz, Tequendama, Viotá, y Tolima.

Dado que estas comisiones no lograron revertir los efectos de La Violencia sobre las tierras y la conflictividad rural armada continuó, las colonizaciones dirigidas e informales existieron de forma permanente más que todo en las zonas de frontera agrícola¹⁷ y fueron impulsadas desde el Gobierno nacional e implementadas por la Caja Agraria.

Recién iniciado el Frente Nacional, durante el Gobierno liberal de Alberto Lleras Camargo en el año 1959, se da un importante hito pues son emitidas dos importantes leyes con 4 meses de diferencia: la Ley 2.^a y la Ley 20, sobre protección forestal y parcelaciones de tierras respectivamente. La Ley 2.^a fue la que abrió toda la política ambiental y que está vigente a la fecha de hoy, estableciendo por primera vez que la protección de bosques es de utilidad pública, reglamentó el aprovechamiento forestal y estableció las zonas de reserva

16 Sánchez, Gonzalo. Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional, en revista *Análisis Político*, número 4, mayo-agosto, pp. 21-46, Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. 1988.

17 *Ibid.* CNMF, p. 99.

forestal –ZRF– que aún hoy persisten, y en las cuales no es posible realizar adjudicaciones sin cumplir una serie de requisitos (art. 8).

Como resultado de esta norma ambiental, ocurrieron dos hitos para la protección ambiental: En primera medida, 65 millones de ha quedaron dentro de la figura de ZRF (de las cuales ya han sido sustraídas 13.7 millones con corte al año 2016),¹⁸ sobrepasando de lejos la cantidad de hectáreas adjudicadas para la época. Además, en 1960 se declaró el primer parque nacional (decreto 2631 de 1960) correspondiente a la Cueva de los Guácharos en el departamento del Huila.

Por su parte la Ley 20 intentó resolver la problemática de las tierras impulsando colonizaciones dirigidas a varias partes del país y continuando con las adjudicaciones, por lo que continuó el paralelismo entre la permisividad o impulso de las colonizaciones en áreas boscosas y a la vez el intento por proteger los bosques.

1.1.4 La naturaleza como víctima de la falta de acuerdos redistributivos de la tierra (1961-1994)

En 1961 se da una gran discusión a nivel nacional sobre la necesidad de una *reforma social agraria*, propuesta por el entonces senador liberal Carlos Lleras Restrepo, la cual por primera vez sobrepasa la política de adjudicaciones y colonizaciones, para pasar a una profunda reforma estructural que incluyera aspectos sociales, culturales, económicos, políticos e incluso de visión global de ideal de un país que privilegiara el agro y que pasara de ser un campo de peones a un campo de familias propietarias y con ello asegurar la frágil paz y relativa que había traído el Frente Nacional.

18 Duarte, Carlos. Los desafíos campesinos de las zonas de reserva forestal Portal La Sillavacia.com. 2016.

Para lograr esto, se plantearon varias estrategias, la más conocida, revivir la figura de expropiación de tierras con fines de redistribución de tierras y otras medidas como la creación del INCORA, la dotación de tierras, la eliminación del latifundio y minifundio, mejorar el nivel de vida de la población campesina, asistencia técnica, acceso a créditos, organización de mercados, cooperativas y acceso a salud y seguridad social. Todo esto quedó plasmado en la muy estudiada y comentada Ley 135 de 1961.¹⁹ Teniendo en cuenta que en esa época no existían autoridades ambientales, la Ley 135 le encarga la tarea al INCORA de *“cooperar en la conservación forestal y, especialmente, en la vigilancia de los bosques nacionales, cuyas concesiones y licencias para su explotación continuará otorgando el Ministerio de Agricultura”* (literal G del artículo 3, Ley 135/61). Asimismo, se armoniza con la Ley 2.^a de 1959 y plantea que las adjudicaciones no se pueden dar en las reservas forestales a no ser que se cuente con las correspondientes autorizaciones, es decir, dejar un área determinada con bosque. Si no se cumplía con dichos requisitos, se declara la caducidad de la adjudicación (Art. 49b, L. 135/61). Es decir, que formalmente los bosques quedaron protegidos por la política agraria.

Adicionalmente, el espíritu de la Ley 135 fue redistribuir los grandes latifundios mediante la figura de la expropiación de predios ociosos y luego asignarlos a campesinos (literal h, art. 3, Ley 135/61), y con ello, no sería necesario continuar la política de colonizaciones dirigidas y también se desincentivarían las colonizaciones voluntarias. De este modo, se lograría detener el crecimiento de la frontera agrícola y por ende proteger los bosques, sin embargo, las expropiaciones de latifundios no se realizaron por las siguientes razones:

19 Esta Ley ha tenido una copiosa literatura pues efectivamente marca un hito para todos los estudios sobre la historia agraria, siendo muy común la crítica sobre su eficiencia y su rol en el posterior conflicto armado.

1. Presiones políticas (la junta directiva del INCORA tenía miembros del Congreso).
2. Por evitar rebrotes de violencia, pues los nacientes actores armados de la década de los 60, generaban una enorme presión a cualquier decisión tomada sobre tierras ocupadas o invadidas.
3. Como consecuencia de lo anterior, la Ley mencionó que, si se demostraba el uso agropecuario de un predio, se podía aspirar a la titulación, incluso en áreas de reserva forestal.
4. Menciona el CNMH que resultaba mucho más económico hacer colonizaciones que redistribuciones, pues así se satisfacían las demandas tanto de los grandes terratenientes (mantener su *statu quo*) como de los campesinos (acceder a parcelas).²⁰
5. El INCORA le dio prelación a la financiación de distritos de riego y adecuación de suelos y no a la compra directa de tierras, perpetuando así los grandes predios existentes de décadas atrás. Con el presupuesto gastado en ello, se hubieran podido comprar 5.7 millones de ha,²¹ es decir, se hubieran podido evitar más de la mitad de las colonizaciones realizadas en ese cuarto de siglo, las cuales ocuparon más de 10 millones de ha.
6. La idea redistributiva queda finalmente estancada tras el Acuerdo de Chicoral (1972) que quedó plasmado en las Leyes 4.^a y 5.^a de 1973 y 6.^a de 1975 pues flexibiliza las calificaciones de predios ociosos imposibilitando su expropiación.

20 *Ibid.* CNMH, p. 142.

21 Arango, Mariano. Esquemas de políticas de reforma agraria en Colombia, en *Lecturas de Economía*, número 23, pp. 197-220, Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, 1987.

Menciona Darío Fajardo:

A partir del Pacto de Chicoral firmado en 1973, la dirigencia nacional tomó una de sus decisiones más costosas para el país: impulsar un programa de titulación de baldíos en regiones remotas como alternativa a la ya debilitada reforma agraria que se había encomendado al INCORA. En lugar de una redistribución de tierras aptas para la agricultura, aledañas a los epicentros urbanos, a los mercados y a la oferta de servicios, el Estado encaminó a los campesinos sin tierra hacia los bosques húmedos de la Amazonía, el litoral pacífico, el Darién y el piedemonte araucano, con el señuelo de los ‘proyectos de colonización’ que ofreció sostener y que en realidad abandonó a su suerte.²²

Así, entre 1962 y 1987, del total de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario (allí entraban las tierras que serían distribuidas a los campesinos), solamente el 5.4 % fueron producto de expropiación, frente a un 83.8 % de compras directas.²³ Este aspecto ha hecho pensar en ocasiones, que la reforma agraria de 1961 fracasó rotundamente, sin embargo, hay que destacar el aumento significativo de las adjudicaciones en este periodo: 293 105 predios (11 mil anuales), correspondiente al 55 % de todo lo titulado durante el s. xx, lo cual correspondió a 10 216 982 ha ubicadas en las zonas de colonización.²⁴ Adicionalmente, en este periodo hubo un primer *boom* de titulaciones colectivas a comunidades indígenas,

22 Fajardo, Darío. La reforma agraria: como alma en pena. Portal Razón Pública. <https://razonpublica.com/la-reforma-agraria-como-alma-en-pena/>. 2008.

23 Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA. Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001, Bogotá. 2002, p. 174.

24 *Ibid.* CNMH, p. 151.

por lo que se constituyeron 13 008 873 ha a estas comunidades.²⁵

También es importante resaltar que este periodo fue el más equitativo de todo el s. xx, pues solamente el 11.1 % de las adjudicaciones correspondieron a predios grandes (superiores a 1000 ha), priorizando así la pequeña y mediana propiedad.²⁶ Otro dato para mencionar, es la sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2.^a, las cuales sumaron en este periodo de 1962-1987 un total 14 142 692,²⁷ es decir que el 96 % del total de sustracciones existentes al año 2020, se realizó durante este periodo 1962-1987, lo cual reafirma el corrimiento de la frontera agrícola.

En este sentido, hablamos de una ampliación de la frontera agrícola de más de 10 millones de ha, lo cual, sin duda es el hito más importante en materia de tierras y ambiente de esta época, pues pese a la presunta protección de bosques de la Ley 2.^a de 1959, las colonizaciones mandaron la parada. A partir de lo anterior, se podría interpretar que el intento de proteger los bosques se vio opacado por la imposibilidad de lograr un común acuerdo entre capitalismo y economía campesina que versara sobre la redistribución de tierras sin reactivar la violencia. Dicho de otro modo, la naturaleza fue víctima de la incapacidad de los partidos Liberal y Conservador de llegar a un acuerdo frente a la forma de solucionar la cuestión agraria y el acceso a tierras.

Por otro lado, en este periodo fue emitido el Código de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente a través del Decreto Ley 2811/74, norma que creó el actual Sistema de Parques Nacionales Naturales (hoy llamado Sistema Nacional

25 INCODER, listado de resguardos indígenas, 2012.

26 *Ibid.* CNMH p. 154.

27 IGAC, Datos abiertos, consultados en 2018.

de Áreas Protegidas -SINAP-), incluyendo nuevas categorías de protección que a la fecha aún subsisten.

Como resultado de esta norma, se dio un gran salto en la declaración de áreas protegidas, pues al año 1973 habían 524 031 ha, y en el periodo 1974-1994 se declararon como áreas protegidas un total de 9 031 642 ha,²⁸ siendo el periodo de mayor aumento en áreas protegidas del país. Es decir, que en el mismo periodo se protegieron 9 millones de ha y se colonizaron 10 millones, lo que demuestra perfectamente la dualidad entre las tierras y la protección ambiental. Adicionalmente, es importante mencionar que en el periodo 1988 a 1994 fueron tituladas colectivamente 16 249 384 ha a las comunidades indígenas, completando un total de 29 millones de ha.

Finalmente, es importante mencionar que el artículo 330 del código menciona que “en esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio”, pero no menciona mayores detalles. Lo que sí ratifica claramente es el carácter de utilidad pública de los parques y la posibilidad de comprar/expropiar predios por parte del Estado. Esto no obstaculizó que algunas colonizaciones voluntarias se dieran en las zonas que hoy en día son catalogadas como parques naturales.

1.2 MERCADO ASISTIDO DE TIERRAS Y FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD

La Constitución Política de 1991 cambió el enfoque de los temas agrarios y ambientales al crear la función social y ecológica de la propiedad y al elevar a categoría de derecho el ambiente sano, lo cual devino en varios cambios sustanciales tanto en la política agraria, como en la política ambiental. El contexto en

28 Cálculo realizado a partir de las cifras anuales del RUNAP. <https://runap.parquesnacionales.gov.co/> Consultado en marzo de 2021.

el que nació la Constitución Política tuvo tres características fundamentales para entender la actual política de tierras:

1.2.1 Mercado asistido de tierras

A inicios de los años 90 a nivel mundial estaban en auge las soluciones basadas en el libre mercado y como consecuencia la disminución de las instituciones públicas (privatizaciones), aspecto que marcó la política de tierras profundamente, pues con el fin de disminuir el rol del Estado en las compras de tierra, se diseñó un “*mercado asistido de tierras*”. Básicamente el objetivo planteado fue crear subsidios para que los mismos campesinos compraran tierras de acuerdo a sus necesidades y a los requisitos generales para el acceso a tierras. Esto facilitaría el burocrático trámite de compra de tierras y saciaría la demanda insatisfecha de tierras, al ser el mismo campesino el que hace su trámite.

Esto está reglamentado actualmente en la Ley 160 de 1994, la cual establece diferentes procedimientos para lograr el acceso a tierras de las poblaciones rurales, retomando varias figuras de las anteriores reformas agrarias y planteando unas nuevas. Así, es posible señalar las siguientes características generales de esta política, que se encuentra vigente a la fecha:

- Una importante figura que se retoma de la Ley 135 de 1961, es la correspondiente a las unidades agrícolas familiares –UAF–, es decir, la unidad de medición de tierra requerida para que una empresa básica de producción agrícola, según las condiciones particulares de la zona, logre ser financieramente sostenible. Esta figura también busca evitar el acaparamiento de tierras, pues se prohíbe la adjudicación de varias UAF (antes se establecían límites máximos y mínimos en hectáreas)
- También la figura de compra directa de tierras por parte del INCORA continua con parámetros similares,

la cual va dirigida a sujetos de reforma agraria (básicamente campesinos pobres y sin tierras y comunidades étnicas), pero agregando de forma más contundente requisitos ambientales, como el respeto por los recursos naturales.

- Asimismo, se continua con la limitación de vender las tierras adjudicadas, so pena de que el comprador quede como poseedor de mala fe.
- Se clarifica la situación de los ocupantes, mencionando que no son poseedores en los términos del código civil, sino que tienen la mera expectativa de adjudicación. Esto quiere decir, que no es posible que los ocupantes accedan a la propiedad vía judicial (proceso de pertenencia), sino solamente vía administrativa (adjudicación). Esto no se ha cumplido a cabalidad, pues muchos jueces están declarando como propietarios a los ocupantes.
- Para que la familia²⁹ ocupante pueda acceder a la adjudicación, se requiere que esté explotando de forma directa (sin intermediarios) mínimo 2/3 del predio según la aptitud del suelo de la zona (de acuerdos a criterios productivos y ambientales) y que manifieste su no obligación de declarar renta. (art. 69 Ley 160/64). Como se verá más adelante, esto se relativizó con el

29 No es objetivo del presente documento analizar los temas de género, pero es de resaltar que en este punto hubo un gran avance, pues antes solo se hablaba del ocupante, por lo general el hombre. La Ley 160 da un avance al reconocer el rol de la mujer y de la agricultura familiar, aunque aún no reconoció la economía de cuidado (la labor no remunerada de las mujeres sobre la tierra y que las haría titulares de derechos) y existían aún muchas limitaciones para que la mujer accediera directamente a tierras. Posteriormente los acuerdos de paz, el Decreto Ley 902/17 y especialmente la Ley 1900/18, hacen explícito el reconocimiento de la economía de cuidado y brindan herramientas para que se puedan ir reduciendo las enormes brechas de género en el acceso a las tierras.

Decreto Ley 902 de 2017, pero en términos generales, continua vigente.

- Se continua con el carácter inadjudicable de tierras ubicadas en áreas protegidas y se agrega la prohibición de adjudicar en áreas colindantes a vías y zonas de explotación de recursos naturales (art. 67, Ley 160/94).
- Se continua con la titulación colectiva a comunidades indígenas y se inicia un gran proceso similar con las comunidades negras (Ley 70 de 1993).

El optimismo de este mercado asistido de tierras se vio rápidamente mermado, pues desde los primeros pilotos realizados (fueron en Rivera, Huila; Montelíbano, Córdoba; Fuente de Oro, Meta; San Benito Abad, Sucre y Puerto Wilches, Santander) se encontraron sendas dificultades³⁰:

Los posibles vendedores de tierras no tenían títulos formales, no cumplían con los criterios ambientales de uso del suelo exigidos por la Ley, solamente estaban dispuestos a vender las partes improductivas de su tierra y subían los precios al saber que los campesinos contaban con el dinero de los subsidios, por lo que la especulación fue un factor permanente. Por su parte, los campesinos/compradores muchas veces no tenían vocación agropecuaria, sino que simplemente querían aprovechar el subsidio. Adicionalmente, los estudios mencionan que el Gobierno nunca asignó suficiente presupuesto para los subsidios, de modo que para el año 1999, había 1 141 313 ha propuestas para compra, pero solo alcanzó para subsidiar 42 527 ha.³¹

30 Rojas, Manuel, Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad, en *El Mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Machado, Absalón y Suárez, Ruth (compiladores), Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo. 1999.

31 Mondragón, Héctor, Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras” en *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Absalón Machado

Adicionalmente, la dinámica del conflicto armado desde finales de los 80 e inicios de los 90, se vio profundamente permeada por el narcotráfico de cocaína y el control territorial, lo que implicó un aumento exponencial de un fenómeno consistente en la alteración forzada de los precios de las tierras, de modo que los actores armados compraban tierras a menor precio o en ocasiones simplemente despojaban forzosamente a los campesinos. Esto alteró profundamente la capacidad del Estado de “asistir” el mercado como se tenía planteado en la Ley 160, pues como se verá más adelante, las condiciones del mercado de tierras fueron en su mayoría impuestas por la lógica del conflicto armado.

Diversos autores e investigaciones realizadas por Machado A., Suarez R., CEPAL, Fajardo D., Mondragón H., entre otros³² mencionan que la Ley 160 no logró su objetivo de reformar la estructura social agraria y que sus resultados han sido mucho menores de las metas propuestas en 1994. Con todo, durante el periodo 1995 a 2012 fueron adjudicadas por el Fondo Nacional Agrario (predios adquiridos por el Estado) 430 699 ha a sujetos de reforma agraria.³³

Frente a la adjudicación de baldíos, es de resaltar que se logró poner en marcha la metodología de UAF como límite mínimo y máximo para la adjudicación, sin embargo, en el periodo 1995-2012 el 77 % de las adjudicaciones se hicieron por tamaños menores a la UAF,³⁴ posiblemente por la incapacidad

y Ruth Suárez, compiladores, páginas 197-219, Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo. 1999.

32 Citados y recopilados por el CNMH, en Tierras y conflictos rurales, historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá, 2016, p. 195.

33 *Ibid.* CNMH, p. 203.

34 INCODER. Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012. Bogotá, 2012.

financiera de los campesinos de trabajar tierras mayores,³⁵ lo cual profundizó la tendencia de microfundización del campo.

Así, entre 1995 y 2012, fueron adjudicados baldíos por un total de 5 030 227 ha, de las cuales, el 92 % se dio en departamentos de frontera agrícola (Vichada, Arauca, Meta, Casanare y Caquetá),³⁶ lo que indica que en los departamentos de antiguo poblamiento quedan muy pocos baldíos, razón por la cual es posible inferir que se continuó con la tendencia de correr la frontera agrícola a costa de los bosques, dada la incapacidad de distribuir las tierras cultivables.

Otra característica de este periodo, está relacionada con las adjudicaciones irregulares por encima de la UAF, las cuales representaron en ese periodo 1995-2012 solamente el 2 % del total, pero en hectáreas representaron el 13 %, es decir, que se adjudicaron predios de gran tamaño, continuando el proceso de concentración de tierras.³⁷ Esta situación es bastante compleja y no se había presentado en las anteriores reformas agrarias, y es que se conocen muchos casos de adjudicaciones de grandes predios a personas o empresas que no son sujeto de reforma agraria, violando flagrantemente la Ley 160/94, aparentemente en complicidad con funcionarios públicos o con presión de actores armados. Así, en el periodo 2006-2010 se conoce de 1879 expedientes irregulares por un total de 416 545 ha (similar tamaño al total de tierras adquiridas para el Fondo Nacional Agrario),³⁸ las cuales obedecerían al fenómeno de acaparamiento de tierras.³⁹

35 *Ibid.* Mondragón.

36 *Ibid.* INCODER, 2012.

37 *Ibid.* CNMH, p. 212.

38 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Restrepo, Juan Camilo (2013), Implementación de la política integral de tierras 2010-2013, Bogotá.

39 Entre las empresas mencionadas en las investigaciones se encuentran: Fondo Ganadero de Córdoba, Mulero Mulas Altamaceras, Bioagroindustrial,

1.2.2 Consolidación de la política e institucionalidad ambiental en tierras

Una segunda característica es la consolidación de la política e institucionalidad ambiental, pues si bien ya existían el Código Nacional de Recursos Naturales y otras normas, al igual que una gran cantidad de áreas protegidas, es a partir de 1991 que se consolida la actual visión ambiental del país basada en el derecho al ambiente sano y los principios de la Declaración de Río 92.⁴⁰ Así, surge la Ley 99 de 1993, se aprueba el Convenio de Biodiversidad, se crea el Ministerio de Ambiente, las CAR con autonomía constitucional, otras entidades ambientales técnicas,⁴¹ y en general surge la actual estructura de gestión ambiental.

Sobre este tema hay una ingente cantidad de estudios y bibliografía⁴² que apunta a mencionar que el aumento de la conciencia pública sobre los problemas ambientales implicó un importante posicionamiento del tema en todas las agendas

Inversiones Palma Oriente, Ecopalma, Poligrow Colombia, Mónica Semillas, Sociedad Inversiones Eternas, Sociedad Villa Diana, El Brasil, Palma Vista y Veracruz.

40 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible. Fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992.

41 Institutos de investigación científica adscritos o vinculados: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), nodo del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC); el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR); el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann, hoy Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).

42 Uno de los estudios más completos sobre el tema, es el compendio de escritos del Foro Nacional Ambiental: Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Manuel Rodríguez Becerra, Bogotá, 2008.

políticas y normativas de inicios de los 90, lo cual conllevó a su vez, a un periodo de fortalecimiento sin precedente de la institucionalidad ambiental, periodo que finalizaría unos 10 años después.⁴³

Este fortalecimiento de la institucionalidad no solo implicó la creación del Ministerio de Ambiente, sino que también se consolidó el carácter autónomo y descentralizado de las autoridades ambientales, tal y como se venía planteando con autoridades ambientales como la CVC que existía desde 1954, aspecto que ha permitido que la gestión ambiental se adecúe a las condiciones de cada región del país. Adicionalmente, se les dio un rol mucho más central a las entidades territoriales y se integró el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, el cual permitió que prácticamente todas las actividades estatales tuvieran un componente ambiental, como el ordenamiento territorial o la política agraria como se verá más adelante.

Otro avance importante está relacionado con el carácter participativo que planteó toda la gestión ambiental en general, lo cual se vio reflejado en los diversos mecanismos de participación, en el impulso de las áreas protegidas administradas por privados (reservas naturales de la sociedad civil) y en general en el rol que dio la Ley a las comunidades rurales en la gobernanza de las áreas naturales.

En este marco, se planteó la *Política de la Participación Social en la Conservación* en el año 1999, al igual que el CONPES 3680 de 2010, los cuales plantearon un rol activo de las comunidades que habitan las áreas protegidas en su conservación. Del mismo modo, se estableció una política de co-gobernanza de áreas protegidas con comunidades indígenas, pues a lo largo del país muchos resguardos se traslapan con estas áreas.

En materia agraria, esta transversalidad ambiental se vio reflejada en la Ley 160 de 1994 que planteó como requisito

43 *Ibid.* Foro Nacional Ambiental, p. 69.

para la adjudicación de baldíos, respetar la función ecológica de la propiedad. De este modo, el artículo 69 de la Ley 160 plantea que previo a la adjudicación, se debe verificar el tipo de vocación del suelo y las características ambientales a fin de determinar si el ocupante cumple con dicho requisito. Esta validación es adelantada por la autoridad ambiental correspondiente y en caso de no cumplir con los requisitos ambientales, debe adelantar actividades de reconversión.

Adicionalmente, la Ley tiene un importante avance, al plantear que las actividades de conservación serán tenidas en cuenta para acceder al derecho a la adjudicación. Específicamente, plantea la norma: *Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación* (artículo 69, Ley 160/94).

También se establece que los baldíos ubicados en “islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional”, solo podrán ser adjudicadas a los campesinos y pescadores que habitan estas áreas, con fines de conservación. Asimismo, la obligación de observar los requisitos ambientales en los baldíos adjudicados se mantiene en el tiempo, pues en el caso de que el adjudicatario cese el cumplimiento, aplica la figura denominada “Reversión al dominio del Estado de los predios adjudicados y caducidad” establecida en el artículo 26 del Decreto 2664 de 1994. Es decir que, si el adjudicatario no cumple con la función ecológica de la propiedad, pierde el predio, el cual vuelve a considerarse baldío.

Sin embargo, estos logros legales e institucionales en materia ambiental se vieron opacados en los siguientes años por varias razones:

- La apertura económica trajo consigo el paradigma del crecimiento económico como líder de la agenda macroeconómica y a su vez la necesidad de incentivar la inversión a través de la flexibilización normativa de exigencias ambientales. Es decir, el gran auge de normas ambientales de los 90, fue entrando en declive en los 2000, muestra de ello, algunos sectores económicos lograron que se les quitara el requisito de licencia ambiental para sus actividades y que fueran declarados de utilidad pública.
- Como lo explica Henry Mance,⁴⁴ en el año 2002 se consolidó este declive institucional, pues se redujo drásticamente el presupuesto del sector y se fusionó el Ministerio de Ambiente con el de Vivienda, afectando gravemente su alcance.
- Lo anterior permitió que se incentivaran las inversiones en el mercado de tierras flexibilizando los requisitos ambientales, como por ejemplo las llamadas zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (zidres), en las cuales se podía acceder a grandes extensiones de tierra, sin licencia ambiental y con parámetros ambientales más flexibles que los planteados por la Ley 160 de 1994. Incluso algunos autores como Yamile Salinas han descrito un fenómeno de extranjerización de tierras a partir de la tendencia de este periodo de tiempo.⁴⁵
- Según Manuel Rodríguez,⁴⁶ el gran interés ciudadano en temas ambientales que se despertó en los años 90, se ve mermado en aspectos que no tocan directamente a

44 *Ibid.* Foro Nacional Ambiental, p. 176.

45 Salinas, Yamile. Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia. FAO. Bogotá, 2011.

46 *Ibid.* Foro Nacional Ambiental, p. 82.

las personas, como por ejemplo la degradación de los suelos o la deforestación de baldíos.

Pese a estas limitaciones, la tendencia de declaración de áreas protegidas se mantuvo, pues en el periodo 1994-2012 fueron declaradas 4 444 801 ha terrestres.⁴⁷ Adicionalmente en ese mismo periodo fueron otorgadas 2 025 533 ha a comunidades indígenas y se puso en marcha la Ley 70 de 1993 que logró la titulación colectiva de comunidades negras en la costa Pacífica generando 5 298 009 ha.⁴⁸ Es decir, que cerca de 10 millones de hectáreas quedaron ambientalmente protegidas, fuera del comercio e inadjudicables. Cabe mencionar que estas titulaciones a comunidades étnicas tienen como requisito el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, y que usualmente estas comunidades tienen prácticas ancestrales de conservación.

Sin embargo, como se mencionó en el apartado anterior, en los departamentos de Vichada, Arauca, Meta, Casanare y Caquetá se estima un corrimiento de la frontera agrícola dado el gran volumen de adjudicación de baldíos en dicho periodo de tiempo. Esto se explicaría por la debilidad institucional ambiental en su labor de vigilancia de las áreas protegidas y de las zonas de reserva forestal como lo plantea Rojas en su estudio de 2013.⁴⁹ Ejemplo de esto también se puede visualizar en las hectáreas deforestadas, pues en el periodo de auge de la institucionalidad ambiental, es decir, entre los años 1990 y 2000, se deforestaron en promedio 265 mil ha anuales mientras que en

47 Cálculo realizado a partir de cifras del RUNAP.

48 INCODER, 2012.

49 Rojas, Yazmín. La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus firmas de gobierno y las alternativas para la gobernanza. Bogotá, 2014.

el periodo 2000 a 2005, se aumentó a 315 mil ha anuales,⁵⁰ lo que significa que la protección fue solamente formal.

1.2.3 Un nuevo intento por conciliar las colonizaciones con el ambiente

La Constitución se enmarcó en un objetivo incluyente y de reconciliación nacional, tras la garantía de derechos a todos los grupos sociales del país, la participación y la inclusión de representantes de guerrillas desmovilizadas y de diversos partidos políticos. En este contexto político se intentó resolver el conflicto histórico entre los modelos económicos de economía capitalista y de economía campesina, para lo cual se crearon las figuras de las zonas de reserva campesina –ZRC– y las zonas de desarrollo empresarial –ZDE–, que buscaban brindar oportunidades en el campo para todas las visiones sobre la tierra.

La visión de desarrollo sostenible se integró a la política agraria, pues se sabía de la imparable tendencia de colonización asociada a deforestación más allá de la frontera agrícola, dado el fracaso reiterado en la redistribución de tierras, por lo que, en vez de prohibir este fenómeno, lo que intentó la Ley 160 fue crear una política conjunta entre los ministerios de Ambiente y el de Agricultura que generara fuertes requisitos ambientales y restricciones de extensión máxima para las zonas de colonización (UAF), pero a la vez permitiendo las actividades productivas e intentando convertir al campesino (usualmente desplazado forzado) en mediano empresario (art. 79, Ley 160/94).

De este modo, se planteó que las zonas de colonización donde predomine la existencia de baldíos (zonas de amortiguación de áreas protegidas y ZRF) estarán destinadas a la creación de ZRC y ZDE (artículo 81 Ley 160/94), para lo cual se

50 IDEAM, 2014.

deberán tener en cuenta criterios de ordenamiento ambiental municipales y nacionales y además cada zona de estas, deberá tener un plan de manejo ambiental que deberá ser cumplido de forma permanente so pena de reversar la declaratoria de la zona.

Tanto en las ZRC como en las ZDE, el objetivo es lograr la producción sostenible salvaguardando los recursos naturales, la diferencia radica en los beneficiarios y en el modelo de producción, pues mientras la ZRC está dirigida a sujetos de reforma agraria que buscan un modelo de economía campesina, las ZDE están dirigidas a personas jurídicas que buscan modelos de negocio rentables y sostenibles. A pesar del enorme potencial que tenía esta figura, las ZDE nunca se instauraron y la figura de las ZRC solamente se aplicó en el periodo 1997-2002, constituyendo 6 zonas por un total de 831 111 ha⁵¹ de la siguiente forma:

Tabla 1.1 **Zonas de reserva campesina**

<i>Fecha</i>	<i>Nombre ZRC</i>	<i>Dpto</i>	<i>(Ha.)</i>
1997	Cuenca del río Pato y valle de Balsillas	Caquetá	88 401
1997	Guaviare	Guaviare	463 600
1999	Morales-Arenal	Bolívar	29 110
2000	Cabrera	Cundinamarca	44 000
2000	Perla Amazónica	Putumayo	22 000
2002	Valle del río Cimitarra	Antioquia y Bolívar	184 000
TOTAL			831 111

Fuente: Portal datosabiertos.gov.co. Capa generada por el IGAC.

51 IGAC, portal datosabiertos.gov.co consultado en abril de 2021.

Desde el año 2002 las constituciones de ZRC se detuvieron completamente pues se plantearon diversos debates políticos y acusaciones de que estas zonas estaban siendo relacionadas con la guerrilla de las FARC, razón por la cual el Gobierno de Álvaro Uribe detuvo los trámites.

Posteriormente, en el Gobierno de Juan Manuel Santos se intentó retomar la aplicación de la figura, y de hecho fue un tema de conversación en las negociaciones de paz de La Habana, pero nuevamente surgieron fuertes diferencias políticas, pues según el gobierno la guerrilla estaba pidiendo 9 millones de ha para constituir ZRC y además que estas áreas tuvieran independencia judicial, fiscal y administrativa, peticiones que fueron desestimadas por el Gobierno.⁵² En los acuerdos de paz, uno de los acuerdos sería darle impulso a esta figura en los términos de la Ley 160, sin embargo, a la fecha no se han constituido nuevas ZRC a pesar de existir 59 solicitudes en espera y algunas con trámites bastante avanzados.

Es de resaltar que según el Instituto von Humboldt,⁵³ en las 6 ZRC constituidas, se han dado grandes avances fruto del manejo comunitario en materia de salvaguarda de la biodiversidad, restauración ecológica, conservación de bosques primarios, consolidación de corredores ecológicos y ordenamiento territorial a escala de paisaje, todo esto, manteniendo las prácticas campesinas de producción. En suma, menciona el Instituto, que *“las ZRC permiten una gestión territorial de forma colectiva y es la única que tiene el propósito de controlar la expansión de la frontera agropecuaria del país”*.⁵⁴

52 *Ibid.* CNMH, p. 227.

53 Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto. <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/>. Bogotá, 2017.

54 *Ibid.* Instituto Humboldt, sección 2.

En conclusión, de haberse escalado este modelo a todo el país, posiblemente se hubiera logrado conciliar en alguna medida la tensión entre la necesidad de tierras y la protección ambiental, sin embargo, al no lograrse, continuarían las colonizaciones desordenadas y basadas en la deforestación y acaparamiento de tierras.

Al momento de la escritura del presente texto, a partir de un proceso de tutela instaurado por la organización Dejusticia en representación de varias comunidades solicitantes de ZRC, se ha ordenado a la ANT la finalización del trámite de varias ZRC que tienen su trámite bastante avanzado, pero que por razones políticas no han sido finalizados.

1.3 EL IMPACTO DEL CONFLICTO ARMADO EN LA PROBLEMÁTICA RELACIÓN AGRO-AMBIENTE

Como se ha mencionado anteriormente, ha existido una relación problemática entre la cuestión agraria y la conservación de bosques primarios, pues dada la incapacidad de distribuir y utilizar eficientemente el campo y de formalizar las tierras, el Estado ha tenido una actitud permisiva ante la colonización en zonas de bosques primarios, tanto por parte de campesinos como de latifundistas. Esto ha generado la falsa disyuntiva de que la única forma de acceder a tierras es a través de la deforestación. Esta relación problemática agro-ambiente, buscó ser conciliada con figuras como las ZRC, sin embargo, este mecanismo no logró trascender a todo el territorio nacional.

Esta problemática relación agro-ambiente, y su falsa disyuntiva se han hecho aún más graves como consecuencia del conflicto armado: La conflictividad rural ha existido desde la misma época que nació el concepto de baldíos y las diferentes épocas de la violencia han marcado en gran parte los

hitos históricos de las reformas agrarias, pues como es sabido, la tierra es uno de los factores estructurales de las guerras. En este sentido, este tema es complejo de abordar dada su gran cantidad de aristas y su largo trasegar histórico.

Para nuestro análisis actual, el periodo del conflicto armado que abarca desde finales de los 80 hasta 2016 (fecha de los acuerdos de paz), ha tenido varios elementos, características y consecuencias que han afectado profundamente la posibilidad de que las comunidades rurales gocen de sus derechos ambientales y tengan seguridad jurídica sobre la tierra.

En este periodo se dio el fenómeno de despojo forzoso de tierras, el cual se dio de forma paralela a la aplicación de la Ley 160 de 1994 que se mencionó en el anterior acápite. Este fenómeno, según la extinta Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR–⁵⁵ y el estudio de Gutiérrez Sanín,⁵⁶ se dio a partir de tres motores o causas generadoras, las cuales se sucedieron en el siguiente orden:

1. Avanzada estratégica o militar: en primera medida, surgen luchas antsubversivas de corte paramilitar que buscan hacerse a territorios controlados por las guerrillas, a través de la expulsión de pobladores señalados como auxiliares de estas guerrillas. Esto implica control militar de la zona y hace parte de estrategias de guerra permitidas o auxiliadas por el Ejército de Colombia. En algunos casos las guerrillas también usaron esta estrategia despojando tierras, pero mayoritariamente fue una estrategia paramilitar.

55 Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, Área de Memoria Histórica, (2009), *El despojo de tierras y territorios, Aproximación conceptual*, Bogotá, CNRR, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

56 Gutiérrez Sanín, Francisco. Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar, en revista *Estudios Socio-Jurídicos*, Número 16 (1), pp. 43-74, Bogotá, Universidad del Rosario. 2014.

2. Despojo clientelista o político: Una vez se controla militarmente una zona, se consolidan los mandos políticos, ya sea directamente o a través de testaferros. En esta fase se despoja del poder a los anteriores mandatarios locales y toman posesión de las fincas, incluso con formas que aparentan legalidad como la falsificación de títulos.
3. Despojo económico u oportunista: una vez apropiadas las fincas, se instauran modelos de negocios legales o ilegales. Adicionalmente se modifican las condiciones del mercado, con el fin de bajar los precios de la tierra y comprar las fincas que aún no habían sido despojadas, haciéndose al control total o mayoritario de la zona.

Al tratarse de una estrategia tan meticulosa y organizada, se considera que esta fue una contrarreforma agraria ilegal, pues no solo imposibilitó la aplicación de la Ley 160, sino que posiblemente fue más eficaz que muchos intentos de reforma agraria, pues se instauró con la violencia el modelo económico en el que la tierra es un factor de capital y se elimina la economía campesina.⁵⁷

Al imponerse un modelo de explotación intensiva de la tierra, se considera que la naturaleza ha sido escenario, víctima y botín del conflicto armado, lo cual, sumado a los factores institucionales y políticos, ha enterrado la posibilidad de conciliar los derechos sobre la tierra con los ambientales.

Para desarrollar esta afirmación, presentaremos tres elementos explicativos, con sus correspondientes características y consecuencias, como se ve en la tabla 1.2.

Estos tres elementos, con sus correspondientes características, han tenido como consecuencia transversal el fenómeno del despojo y abandono forzado de tierras, el cual se ha venido

57 Algunos historiadores agrarios denominan este fenómeno como “descampesinización”.

Tabla 1.2 Elementos del conflicto armado que dificultan una articulación armónica entre los derechos sobre la tierra y los ambientales

<i>Elemento</i>	<i>Característica</i>	<i>Consecuencias</i>
Debilidad institucional y falta de gobernabilidad	Cooptación de entidades y autoridades	<ul style="list-style-type: none"> • Anomalías en el registro de tierras. (SNR-ORIP-notarias) • Irregularidades en la adjudicación (ANT)
	Baja presencia institucional en áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento forestal y títulos mineros irregulares • Conflictividad entre comunidades rurales y el Estado • Deforestación y degradación de suelos en áreas protegidas
	Jurisdicción agraria inexistente	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictividad agraria perpetuada • Jurisdicción civil sin criterios de reforma agraria
	Procesos de colonización informales e ilegales	<ul style="list-style-type: none"> • Corrimiento de la frontera agrícola • Deforestación y otros impactos ambientales
	Carencia de inventario de baldíos y CMP	
Disputas violentas por el control de los recursos naturales	Violencia económica ilegal	<ul style="list-style-type: none"> • Economías ilegales disputadas (narcotráfico, minería, madera, armas) • Control de corredores de movilidad y acaparamiento de tierras • Deforestación y otros impactos ambientales • Ecosistemas estratégicos impactados y usados como botín de guerra
	Presiones por modelos económicos para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos basados en grandes extensiones de tierra • Deforestación y otros impactos ambientales • Ecosistemas estratégicos impactados por deficiencias en el licenciamiento ambiental
	Utilización de la naturaleza como escenario de guerra	<ul style="list-style-type: none"> • Rompimiento del equilibrio entre naturaleza y prácticas productivas rurales. • Confinamientos y debilitamiento de esquemas organizativos

Vulnerabilidad de las comunidades rurales	Informalidad en la tenencia de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Desinformación catastral y registral • Falsas tradiciones y otros tipos de informalidad
	Mercado de tierras premoderno y cooptado por los actores armados	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo económico basado en el latifundismo • Acaparamiento de tierras

Fuente: Elaboración propia.

calculando desde 1991 y atendiendo con la política de restitución de tierras desde el año 2011 con la entrada en vigencia de la Ley 1448, o también conocida como Ley de Víctimas.

A continuación, se describirán brevemente cada uno de estos elementos.

1.3.1 Debilidad institucional y falta de gobernabilidad

Si bien la debilidad institucional no es un factor necesariamente vinculado al conflicto armado, los actores armados sí se beneficiaron de esta característica con el fin de apropiarse de tierras y recursos naturales en muchas zonas del país. Adicionalmente, el Estado ha tenido una presencia diferenciada e intermitente en las zonas rurales del país, pues algunas entidades tienen presencia, pero otras no, o en algunas zonas, la presencia es completamente nula. Los actores armados ejercen control (administrativo, judicial y normativo) de muchas zonas del país, haciendo que la gobernabilidad del Estado esté muy limitada y por ende no sea posible ejercer gestión ambiental o políticas agrarias.

Esta falta de gobernabilidad se incrementa ante la imposibilidad del Estado de plantear un modelo más descentralizado, de modo que la mayoría de normas se hacen desconociendo la posibilidad real de aplicación en las diferentes regiones del país, ejemplo de ello, los catastros en las ciudades tienen un buen

nivel de información, mientras el catastro rural tiene serias deficiencias. Esto es particularmente grave porque perpetúa la conflictiva relación entre ambiente y políticas agrarias en los siguientes temas:

- Cooptación de entidades y autoridades por parte de actores armados o testaferros

Con ocasión del conflicto armado, cargos de elección popular (alcaldías, gobernaciones y órganos legislativos) y cargos administrativos en entidades clave (oficinas de registro de instrumentos públicos –ORIP–, notarias e INCODER, entre otras) fueron cooptados por estructuras criminales en el marco del conflicto armado, acción que facilitó despojos de tierras, adjudicaciones irregulares y anomalías en los registros de tierras. Todas estas acciones se presentaron a la par que los desplazamientos forzados a lo largo y ancho del país, desplazamientos que a diciembre de 2019 suman entre 5.6 millones⁵⁸ y 8 millones de personas.⁵⁹

Estas acciones fueron inicialmente detectadas en 1997, por lo que se expidió la Ley 387 que incluía mecanismos de protección de tierras ante el despojo y abandono, pero estas medidas no se aplicaron en absoluto como consecuencia de la debilidad institucional y del interés de algunos sectores políticos de permitir el avance del proyecto paramilitar.⁶⁰

Estas medidas se logran implementar tímidamente desde el año 2003 en el marco del Proyecto de Protección de Tierras

58 Observatorio Global del Desplazamiento Interno (IDMC), 2019.

59 Unidad de Atención Integral para las Víctimas, Registro Único de Víctimas (RUV), 2020.

60 En las declaraciones dadas por exmiembros de las Autodefensas Unidas de Colombia ante la jurisdicción de Justicia y Paz de la Ley 975 de 2005, es posible ver estas declaraciones en varias zonas del país como en el Urabá.

de Acción Social,⁶¹ sin embargo, su aplicación no logra detener el fenómeno del despojo y abandono de tierras, por lo que la Corte Constitucional en el año 2004 emite la sentencia T-025, mediante la cual declara el estado de cosas inconstitucional (todo lo actuado por el Estado en materia de desplazamiento forzado debe ser reformado estructuralmente) y en materia de tierras emite el auto 008 de 2009⁶² que le ordena al Gobierno emitir una política de tierras que permita a los campesinos recobrar sus tierras.

Con el cambio de Gobierno en el año 2010, surge un ambiente pro víctimas y de reconocimiento del conflicto armado y se expide la Ley 1448 de 2011 que estableció la política de restitución de tierras que iría tras un universo de unos 6 millones de ha despojadas y abandonadas forzosamente a comunidades campesinas (esta cifra no incluye territorios étnicos).

Como resultado de esta política, diversas entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad de Restitución de Tierras, el Centro Nacional de Memoria Histórica y varias universidades, estudiaron este fenómeno ampliamente, produciéndose una ingente cantidad de investigaciones que demostraron las diversas formas en que los actores armados se aprovecharon de la debilidad institucional para apropiarse ilegalmente de tierras o para cooptar funcionarios.⁶³

La Superintendencia de Notariado y Registro identificó más de 50 formas diferentes como se falsearon los registros

61 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –ACCIÓN SOCIAL–. Protección de Tierras 2003-2010. Bogotá, 2010.

62 Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

63 Este tema está detallado en los capítulos 5 y 6 del Informe del CNMH. Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá, 2016.

de tierras⁶⁴ y se utilizaron otras formas de aparentar legalidad en la forma como se adquirió la propiedad, pero realmente existía mala fe o aprovechamiento del conflicto armado, de la debilidad estatal o de funcionarios corruptos.

Adicionalmente, se identificaron diversas irregularidades en la adjudicación de baldíos, en el 2013 el ministro de Agricultura Restrepo advirtió la existencia de más de 1800 trámites que violan la ley (por ejemplo, superiores a la UAF) pero que tienen apariencia de legalidad, solo en el periodo 2006-2010, y en el periodo 2003-2010 se identificaron procesos de adjudicación irregular por 77 000 ha, y, se identificaron unos 12 mil predios con indicios de acumulación de tierras. En casi todas estas situaciones se encontraron casos de cooptación de notarios, registradores y funcionarios del Incoder.⁶⁵

El Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad agraria ha resumido estas tipologías de despojo que se basan en la debilidad institucional o en la cooptación de funcionarios, las cuales presentamos en la tabla 1.3. Cabe aclarar que hay otras tipologías de despojo basadas en vulnerabilidad de las comunidades rurales que se mencionarán más adelante.

64 La Superintendencia emitió la “Instrucción administrativa conjunta 18 de 2012” en la cual menciona el procedimiento para estas tipologías. Aunque en dicha instrucción no se encuentran descritas las tipologías, si lo ha mencionado en charlas y espacios públicos, pero no tiene público el informe en donde se especifican esas formas.

65 *Ibid.* CNMH, p. 315.

Tabla 1.3 Tipologías que se valen de la debilidad institucional o la cooptación

<i>Tipología</i>	<i>Descripción</i>
Suplantación	Cuando una persona fingiendo ser el vendedor suscribe por éste una escritura de transferencia de dominio. Se simula ser el vendedor de un predio y se lo vende a un tercero que en la mayoría de las ocasiones actúa de buena fe. Esta modalidad destruye la cadena de tradición del bien, el verdadero comprador no sabe qué pasó con su propiedad. En el contexto de un conflicto armado los predios que se abandonan son vendidos posteriormente por una persona que no es la propietaria original.
Falsedad en documento público	Es una alteración a las declaraciones que contiene un documento de transferencia de dominio o en los documentos que se requieren para la correspondiente transferencia. Alteración de los títulos de dominio.
Titulación indebida de predios	El Incora adjudica un baldío o un predio del Fondo Nacional Agrario a un campesino, posteriormente le revoca la adjudicación y adjudica coetáneamente el predio a un testaferro de un grupo al margen de la ley.
Despojo masivo por transferencia de dominio	Una misma persona jurídica adquiere para sí, gran cantidad de predios rurales ubicados en zona de desplazamiento forzado, sin la autorización para enajenar del respectivo comité.
Despojo con falsas oficinas públicas	Oficinas paralelas Incoder, Incora e IGAC. Un grupo de personas organiza oficinas donde se expiden de manera fraudulenta resoluciones presuntamente expedidas por el INCORA, INCODER o el IGAC.
Actualización de linderos en baldíos de la nación	Mediante actualización de áreas de predios vecinos, se apropian de predios baldíos que colindan con las fincas objeto de actualización.

<i>Tipología</i>	<i>Descripción</i>
Concentración de la propiedad con predios provenientes de los baldíos	Una misma persona natural o jurídica adquiere una cantidad de predios provenientes de adjudicación de baldíos superando con ellos el área establecida para la UAF de esa región.
Despojo por mutar falsas tradiciones a pleno dominio	Predios en falsa tradición con código registral 600 que en la ORIP se convierte en pleno dominio en el código registral 100. Cuando se adquiere un predio sin el pleno dominio del mismo, se debe inscribir en la ORIP con el código registral 600 (falsa tradición), con el paso del tiempo, sin que haya habido plena adquisición del dominio, la ORIP inscribe los actos posteriores con el código registral 100 (pleno dominio).
Aumento irregular de área	Aumento de área través de la venta a personas que ocupan terrenos baldíos con folio de matrícula de mejoras. Inicialmente se registra mejoras en terrenos baldíos de la Nación sobre un área determinada y a medida que se van haciendo las transferencias de derechos de cuota se va aumentando arbitrariamente el área del predio.
	Aumento de áreas a través de compraventas de los titulares del predio. El título con el cual se adquiere inicialmente el dominio tiene un área determinada que se va aumentado a través de las ventas que se efectúan.
	Aumento del área en predios baldíos través de la figura de cesión, aluvión, etc. Cuando el cauce de un río cambia o se seca, se pretende por escritura pública apropiarse de esas áreas utilizando las figuras de aluvión, accesión, etc.
	El propietario del predio a través de declaraciones ante notario o ante juez, aumenta sin fundamento jurídico ni respaldo de la entidad competente el área del predio inicialmente referida en el primer título con el cual adquirió la propiedad o derecho.

<i>Tipología</i>	<i>Descripción</i>
Destrucción de títulos adquisitivos de dominio	Pretendiendo con ello borrar la historia jurídica del predio consagrada en los folios de matrícula inmobiliaria.
Despojo por afectaciones territoriales	Limitaciones al pleno ejercicio de los derechos territoriales de comunidades indígenas y afrodescendientes con ocasión del conflicto armado.
Confinamiento de comunidades étnicas	Limitaciones en la movilidad de una comunidad étnica al interior de su territorio, con ocasión del conflicto armado.

Fuente: Tabla tomada del Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.⁶⁶

Este complejo panorama fue abordado por la política de restitución de tierras desde el año 2011,⁶⁷ en la cual se planteó un procedimiento administrativo y judicial que permitiera a las víctimas de desplazamiento recobrar la titularidad de sus tierras, proceso que ha tenido tres grandes dificultades: *i*) la mayoría de víctimas no tenían sus tierras formalizadas, por lo que no ha sido fácil demostrar su relación con el predio y cuando sale la sentencia, se le ordena a la ANT realizar el trámite de formalización, pero en esa entidad dicho proceso es lento y se acumula más tiempo sin resolverse la situación en desmedro de los derechos de los desplazados, *ii*) en muchos casos los predios despojados después fueron ocupados o adquiridos por personas sin relación con los actores armados (son llamados segundos ocupantes), personas que suelen ser campesinos

66 Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria: <http://www.observatoriode tierras.org/wp-content/uploads/2013/06/TIPOLOGIAS-DESPOJO.pdf> Consultado en 2021.

67 A través de las siguientes normas del año 2011: Ley 1448 y Decretos Ley 4633 y 4635.

pobres sujetos de reforma agraria y por ende también requieren acceso a tierras, por lo que ya no es posible quitarles las tierras, *iii*) muchas zonas aún tienen presencia de actores armados y por ende las víctimas no pueden fácilmente retornar a sus tierras, *iv*) muchos predios despojados se encuentran en zonas inadjudicables (ZRF, PNN, territorios étnicos), por lo que no pueden ser restituidos.

Por esto último, la restitución tuvo un componente ambiental similar al de las reformas agrarias: una amplia necesidad de tierras en zonas inadjudicables por motivos ambientales. Esto creó la necesidad de realizar sustracciones de ZRF para poder titular predios a las víctimas de despojo,⁶⁸ a 2018 se contabilizan 317 187 ha sustraídas con fines de restitución. Pero también se tiene otra cara, y es que la restitución de tierras contribuyó a la protección ambiental en territorios étnicos, en los cuales las comunidades no perdieron la titularidad de sus tierras gracias al artículo 63 de la Constitución, sino que tuvieron afectaciones ambientales en el marco del conflicto armado.⁶⁹

Con todo, la Unidad de Restitución plantea que al año 2020, se han logrado sentencias restitutorias por un total de 166 853 ha⁷⁰ y adicionalmente la SNR ha creado diferentes estrategias para imposibilitar la falsificación de información registral,⁷¹ lo que indica que la política de restitución ha tenido un impacto

68 Cruz, Efraín. Guzmán, Andrés, Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. En *Revista Territorios* 35 / Bogotá, 2016, pp. 149-170. 2016.

69 Novoa, Edwin. Una mirada a debates ambientales en torno a la restitución de tierras en Colombia. En revista *Semillas* n.º 61/62. Bogotá, 2015.

70 URT, reporte consultado en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

71 Superintendencia de Notariado y Registro, “Instrucción administrativa conjunta 18 de 2012”.

importante, pero la labor está lejos aún de completarse teniendo en cuenta el universo total de hectáreas despojadas.

- Baja presencia institucional en áreas protegidas

Otro escenario en el que se presentaron irregularidades, ya sea por cooptación de funcionarios públicos o por debilidad en la labor de control, se dio en lo relacionado con trámites irregulares para el aprovechamiento forestal y el otorgamiento de títulos mineros, de los cuales se aprovecharon los actores armados o las empresas que operaban en zonas de conflicto armado y que limitaron los derechos sobre la tierra de las comunidades rurales.

Según se sabe, este fenómeno ha ocurrido principalmente en territorios de comunidades negras e indígenas y ha sido catalogado como “*despojo de derechos territoriales étnicos*” por los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011⁷² en el marco de la política de restitución de tierras.

Sin embargo, este fenómeno no ha sido estudiado a profundidad y solamente algunos casos puntuales han sido llevados a la justicia,⁷³ por lo que no es posible identificar fácilmente la magnitud de la problemática. En una investigación adelantada por Francisco Canal y Manuel Rodríguez

72 Según el artículo 144 del Decreto Ley 4633/11 para comunidades indígenas y el artículo 110 del Decreto Ley 4635/11 para comunidades negras, se habla de “afectaciones territoriales” cuando ocurren hechos relacionados con el conflicto armado que limitan el normal ejercicio de los derechos territoriales, normalmente rompiendo la armonía que tienen estas comunidades entre su cultura y el ambiente.

73 La Unidad de Restitución ha presentado casos de títulos mineros irregulares en territorios étnicos, casos que ya tienen sentencia, como en el consejo comunitario Renacer Telembí en Cauca o el resguardo indígena Alto Andágueda en Chocó, entre otros.

Becerra,⁷⁴ se menciona un fenómeno llamado “captura reguladora”, el cual consiste en la influencia ilegal sobre funcionarios de autoridades ambientales con el fin de sacar provecho particular. Frente al aprovechamiento forestal, mencionan los investigadores:

La captura reguladora se estaría dando también en la adjudicación de los permisos para el aprovechamiento forestal y de otros recursos naturales renovables. En entrevistas con cerca de ciento treinta representantes de las comunidades indígenas y negras en las regiones del Amazonas y del Chocó biogeográfico fue prácticamente unánime la afirmación de que en esas regiones las CAR favorecían el interés de los madereros y otros grupos de interés, en perjuicio de los intereses territoriales de esas minorías étnicas.⁷⁵

Otro fenómeno de debilidad institucional en el contexto del conflicto armado, se ha dado con la expedición de títulos mineros por parte de la autoridad minera (antes Ingeominas, ahora la Agencia Nacional de Minería –ANM–) con visos de irregularidad o al menos con su legitimidad cuestionable. Durante el periodo 2002-2010 hubo un gran *boom* de expedición de títulos mineros, muchos de los cuales se encuentran en áreas protegidas y en territorios étnicos que tienen vocación de protección ambiental, y por ende no debieron expedirse en dichas zonas.

74 Canal F. y Rodríguez M. Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA en Foro Nacional Ambiental: Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Manuel Rodríguez Becerra, Bogotá, 2008.

75 *Ibid.* Canal y Rodríguez, p. 355.

Según una investigación de Alejo Pulido para el portal La Silla Vacía,⁷⁶ para el año 2011 se habían registrado 36 400 ha como títulos mineros en *parques nacionales* y otras 193 274 ha estaban en solicitud. Asimismo, 14 708 ha en reservas forestales protectoras, 106 118 ha en páramos, 9013 ha en áreas de humedales protegidos. Estas cifras denotan una debilidad tanto en las autoridades ambientales que permitieron estos títulos, como de la autoridad minera.

Esta debilidad de la institucionalidad en el control de áreas protegidas también se expresa en la baja cantidad de funcionarios que están encargados de la vigilancia y cuidado de las vastas áreas protegidas que a 2020 suman 19 228 603 ha sin contar las áreas marinas.⁷⁷ Así, cada funcionario local puede estar encargado de cientos o incluso miles de hectáreas⁷⁸ siendo muy compleja su función.

Según una investigación realizada por la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible –FCDS–,⁷⁹ esta situación se agrava profundamente pues los *parques naturales* tienen presencia de actores armados que han amenazado y asesinado varios funcionarios de Parques Nacionales haciendo que en algunas zonas sea prácticamente imposible el actuar estatal y por ende surgen puntos de deforestación y otras actividades no permitidas en estas áreas. Es tan grave la situación que se ha

76 Pulido A. “La escandalosa adjudicación de títulos mineros en parques naturales”. En el portal La Silla Vacía. Consultado en: <https://lasillavacia.com/historia/la-escandalosa-adjudicacion-de-titulos-mineros-en-parques-naturales-26448>. Bogotá, 2011.

77 Consultado del RUNAP en marzo de 2021.

78 *Ibid.* Rojas, Y.

79 Botero-García, R., López, F., Ospino, H., Ponce de León-Chaux, E. y Riveros, C. 2019. Áreas protegidas amazónicas y sus servidores como víctimas del conflicto armado. Bogotá, Colombia. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.

propuesto que los *parques nacionales* y sus funcionarios sean declarados como víctimas del conflicto armado.

Finalmente, otra debilidad evidenciada de la institucionalidad está relacionada con las áreas, las cuales fueron declaradas de forma aislada y por ende no están conectadas entre sí limitando su funcionalidad de conservación⁸⁰ y adicionalmente, estas áreas tienen presencia de comunidades campesinas, pues estas zonas no se pueden adjudicar a los sujetos de reforma agraria, por lo que la institucionalidad ha planteado la salida gradual de estas comunidades de los parques, aspecto que no es bien recibido por los habitantes y es fuente permanente de conflictividad, la cual se incrementa si hay presencia de actores armados.

Este choque entre los derechos sobre la tierra y las necesidades de conservación en áreas protegidas o de importancia ambiental, es uno de los puntos de inflexión clave, por lo que se desarrollará al detalle en otra investigación.

- Jurisdicción agraria inexistente

Otro punto fundamental para entender la debilidad institucional en la cuestión de las tierras, es la jurisdicción agraria, pues al existir tanta conflictividad histórica en el campo, una jurisdicción especializada sería una forma ideal de apoyar a las autoridades administrativas.

Bajo esta mirada, en el año 1989 se expidió el Decreto 2303 por medio del cual se crea y organiza la jurisdicción agraria, la cual tenía por objetivo conocer todo tipo de conflictos de

80 Este problema ha sido ampliamente desarrollado por la misma Unidad de Parques Nacionales y ha establecido un plan a 2030 para mejorar la conectividad y eficiencia de conservación en las áreas protegidas. Ver: Política SINAP Visión 2030, 2021.

naturaleza agraria, desde discusiones sobre linderos hasta temas de producción agropecuaria.

Una cuestión importante de esta jurisdicción es que además del tema de tierras, tenía competencia sobre todo tipo de situaciones ambientales, pues menciona que los órganos jurisdiccionales pueden conocer “*las controversias que susciten la aplicación de las disposiciones que regulen la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales renovables*” (art. 1, Dec. 2303/89). Adicionalmente establecía un proceso especial denominado “*Acción para la preservación del ambiente rural y de los recursos naturales renovables*” (art. 118 D 2303/89), la cual tenía por objetivo analizar y dirimir temas relacionados con daños ambientales en relación con la tierra.

Sin embargo, esta jurisdicción nunca llegó a materializarse pues nunca se instauraron las salas y juzgados agrarios⁸¹ y el Decreto 2303/89 se fue desmembrando con varias normas hasta que finalmente fue derogado totalmente por el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012). De este modo se perdió nuevamente una valiosa oportunidad para conciliar los derechos ambientales con los derechos sobre la tierra, adicional a lo ya mencionado de las ZRC.

La inexistencia de una jurisdicción agraria contrae varios problemas: *i)* los campesinos deben acudir a la jurisdicción civil, la cual está congestionada y no es gratuita como lo sería la jurisdicción agraria, limitando profundamente el acceso a la justicia, *ii)* la jurisdicción civil está especializada en el código civil y no en la normatividad agraria, por lo que no se atiende a las necesidades propias de la población rural, *iii)* los problemas ambientales no son atendidos en absoluto, pues la jurisdicción civil no tiene este tema como prioridad, *iv)* si bien existen los jueces de restitución de tierras, estos solamente se encargan

81 *Ibid.* CNMH, p. 319.

de temas relacionados con abandono y despojo en el marco del conflicto armado.

Quizá uno de los problemas más apremiantes de esta situación lo ha venido estudiando la organización Dejusticia⁸²: teniendo en cuenta que la ANT lleva un retraso histórico en la adjudicación de baldíos ocupados, muchas personas acuden a la jurisdicción civil a través del proceso de “*prescripción adquisitiva de dominio*” con el fin de que sean reconocidos como propietarios. En este sentido, los jueces civiles han venido ejecutando una especie de reforma agraria al titular predios baldíos a través de sentencias, lo cual es cuestionable, pues esta debería ser una función administrativa de la autoridad de tierras (ANT) y no de los jueces civiles que no tienen la especialidad para ello. Este tema ha sido analizado por la Corte Constitucional⁸³ y se espera un nuevo pronunciamiento de fondo.

En suma, la carencia de una jurisdicción agraria, hace que: (i) los conflictos agrarios sean persistentes e incluso se puedan agudizar, (ii) hace que la ANT pierda parte del control sobre la adjudicación de baldíos, (iii) deja la reforma agraria al vaivén de las interpretaciones de los jueces civiles e (iv) imposibilita el análisis de variables ambientales en la cuestión agraria.

- Carencia de información predial y colonizaciones descontroladas

El último elemento de la debilidad institucional que ha sido aprovechado, y se ha agravado por el conflicto armado, es la

82 Dejusticia, ¿Rebelión de jueces permitió agilizar reforma agraria en Boyacá? Publicado en el portal Verdad Abierta <https://verdadabierta.com/tras-los-baldios-de-la-nacion/rebelion-de-jueces-permitio-agilizar-reforma-agraria-en-boyaca/>. Bogotá 2020.

83 Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

carencia de información predial consolidada, pues mientras en las ciudades la información catastral y registral se encuentra relativamente actualizada, en las zonas rurales la información es desactualizada o inexistente.

Una de las primeras causas de la debilidad de la información predial tiene que ver con la estructura jurídica de la adquisición de la propiedad, la cual requiere un paso adicional a la compraventa o adjudicación y es el registro del predio ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, paso que usualmente los campesinos no realizan por desconocimiento o dificultad del trámite, y además usualmente la autoridad de tierras tampoco facilita a los campesinos este trámite.

De este modo, existe un gran desfase entre la información del registro de propietarios, y la información de adjudicaciones, negocios de compraventas, sucesiones y otro tipo de negocios sobre los predios, lo cual dificulta el actuar de la institucionalidad y agrava la informalidad de la tierra como se verá en un acápite posterior.

Otro aspecto donde tradicionalmente ha existido una debilidad en la información ha sido respecto de los baldíos, pues a la fecha el Estado no cuenta con un inventario de baldíos nacional consolidado, sino que debe realizar estudios de títulos y análisis caso a caso para determinar jurídicamente el carácter de baldío de un predio y si se tienen zonas aún no colonizadas donde se presume que se trata de baldíos, como puede ser en los bosques primarios de la Amazonía.

La falta de un inventario de baldíos genera una dificultad en la labor del Estado para controlar las tierras públicas pues sencillamente no se sabe con certeza cuáles son. Esto a su vez crea una percepción de que los baldíos son tierras de nadie y pueden ser colonizados, ocupados y posteriormente se legalizan sin la intermediación de la autoridad de tierras, y es por esto que en muchos casos son los jueces civiles los que

otorgan la propiedad de los baldíos como se mencionó en el acápite anterior.

Finalmente, todo esto ha derivado en diferentes procesos de colonización, corrimiento de la frontera agrícola, deforestación, potrerización y degradación de suelos, como se mencionó en el anterior acápite.

Esta debilidad en la información se ha intentado resolver desde 1970 con la expedición de una gran cantidad de normas que buscaban unificar los datos catastrales con los registrales: Decreto 1250 de 1970, Decreto 2156 de 1970, Ley 14 de 1983, Decreto 3496 de 1983, Decreto 1711 de 1984, Ley 44 de 1990, Conpes 3585 de 2009 y Conpes 3641 de 2010. Tras 40 años de esfuerzos institucionales por lograr cualificar la información, se logró en el 67 % de los predios del país,⁸⁴ pero solamente sobre la información en papel sin verificación en campo.

Precisamente esta es la antesala que justifica la necesidad de implementar un catastro multipropósito –CMP–, que logre integrar la información catastral y registral con la información de campo y adicionalmente agregar otras capas de información necesarias para las políticas agrarias y ambientales, como por ejemplo los tipos de suelos y si los predios son baldíos o no. Esta política fue planificada por el Conpes 3859 de 2016 y para el año 2021 ya inició su implementación en varias zonas del país con financiación mixta (cooperación internacional, préstamos del Banco Mundial, presupuestos municipales y nacionales).

Otra posible solución se da con el Plan Nacional de Clarificación de Baldíos, el cual fue ordenado por la Corte Constitucional en la citada sentencia T-488 de 2014 y busca ser una *“ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos”*.⁸⁵

84 Departamento Nacional de Planeación DNP. Conpes 3859 de 2016, p. 12.

85 *Ibid.* Corte Constitucional, sentencia T-488 de 2014.

1.3.2 Violaciones de DDHH y vulnerabilidad de las comunidades rurales

Al igual que las debilidades institucionales, las vulnerabilidades de las comunidades rurales a partir del conflicto armado, imposibilitaron la aplicación de una reforma agraria que evitara el corrimiento de la frontera agrícola y que por ende fuera sostenible.

Las graves y masivas violaciones de todo tipo de DDHH durante las últimas décadas de conflicto armado, hicieron que las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes se enfrentaran a un debilitamiento organizativo, rompimiento del tejido social, desplazamientos forzados, asesinatos de líderes, y un sinnúmero de hechos que han sido relatados en los últimos años por el Centro Nacional de Memoria Histórica en sus diferentes informes.

Es especialmente relevante el informe general denominado “*¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*”, en el cual se contabilizan y describen las diferentes vulneraciones a los DDHH de las comunidades rurales en Colombia. En dicho informe es posible visualizar un pico de hechos violatorios de los DDHH (especialmente desplazamientos forzados masivos y masacres) entre el año 1998 y el año 2006, época que coincide con la puesta en marcha del proyecto paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– hasta la desmovilización de la mayoría de frentes de esta estructura, como consecuencia de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).

Justamente en este periodo de 1998 a 2005 es que se da el mayor número de despojos y abandonos de tierra,⁸⁶ es decir, que se evidencia el directo relacionamiento entre conflicto armado, violaciones de DDHH y pérdida de tierras por parte de las comunidades. Este fenómeno se ha explicado por el

86 *Ibid.* CNMH, 2016, p. 332.

imponente avance del proyecto paramilitar de las AUC que entró en pugna por las zonas controladas por las guerrillas de las FARC y el ELN principalmente.

Esta escalada violenta generó un profundo debilitamiento en las comunidades y familias rurales, las cuales se vieron obligadas a vender sus tierras (de aquí la famosa amenaza: “*o vende o le compro a la viuda*”), o abandonarlas. En el caso de comunidades étnicas, también debilitadas por la guerra, al no poder transferir el dominio porque sus tierras son intransferibles, los actores armados confinan a las comunidades en pequeñas zonas, con el fin de utilizar el resto del territorio para los fines de la guerra y posteriormente cambiar su vocación de conservación a una económica. En la tabla 1.4, se describen los diferentes hallazgos en este contexto.

En términos generales, todas estas tipologías de despojo se alimentaron de una vulnerabilidad histórica: los campesinos no tienen claridad sobre sus derechos a la tierra. Existen muchas tipologías y formas como los campesinos se relacionan informalmente con la tierra: pueden ser poseedores, tenedores u ocupantes. A su vez, existen diversas situaciones que impiden que un predio se considere formalizado: *i*) predios sin matrícula inmobiliaria, *ii*) predios con mejoras en predios ajenos, *iii*) predios con falsa tradición (esta situación es bastante compleja y tiene 19 subcategorías o tipos de posible falsa tradición),⁸⁷

87 Según la UPRA (2020) son: Adjudicación sucesión derechos y acciones - Adjudicación sucesión gananciales - Afectación a vivienda familiar sobre mejoras en predio ajeno artículo 5, Ley 258 de 1996 - Compraventa de cosa ajena - Compraventa de cuerpo cierto, teniendo solo derechos de cuota con antecedente registral - Compraventa derechos gananciales - Compraventa derechos y acciones - Compraventa posesión con antecedente registral - Declaración de mejoras en predio ajeno artículo 5º, Ley 258 de 1996 - Donación derechos y acciones - Donación ganancial - Patrimonio de familia sobre mejoras en predio ajeno artículo 5º, Ley 258 de 1996 - Remate derechos y acciones - Remate gananciales - Adjudicación liquidación sociedad conyugal derechos y acciones

Tabla 1.4 Tipologías de despojo que se valen de las vulnerabilidades de las comunidades rurales

<i>Tipología</i>	<i>Descripción</i>
Venta forzada	Es aquella venta que de manera obligada realiza el dueño de un predio; es decir venta realizada bajo presión. Se vicia el contrato y su efecto es la nulidad pues el consentimiento se manifiesta bajo amenaza. Está viciada la voluntad. Además, se puede tipificar algún delito con este tipo de conductas.
Venta precio injusto	Ventas por un precio injustamente menor al de la cosa que se compra. En términos jurídicos esto se conoce como lesión enorme. Dice el artículo 1947 del Código Civil que regula los contratos de compraventa que el vendedor sufre lesión enorme cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende; y el comprador a su vez sufre lesión enorme, cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella. En el contexto rural significa adquirir un predio por un valor muy inferior a su avalúo comercial o catastral, aprovechando la situación de vulnerabilidad del vendedor. Casos emblemáticos son los terrenos de la finca La Europa en el municipio de Ovejas en los Montes de María.
Despojo por afectaciones territoriales	Limitaciones al pleno ejercicio de los derechos territoriales de comunidades indígenas y afrodescendientes con ocasión del conflicto armado.
Confinamiento de comunidades étnicas	Limitaciones en la movilidad de una comunidad étnica al interior de su territorio, con ocasión del conflicto armado.

Fuente: Tabla tomada del Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.*

* Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria: <http://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2013/06/TIPOLOGIAS-DESPOJO.pdf> Consultado en 2021.

iv) predios con anotaciones problemáticas en el folio de matrícula (esta situación también es compleja y hay 20 subcategorías),⁸⁸ *v)* predios que hacen parte del inventario de baldíos. Este gran abanico de posibilidades hace que sea muy complicado para los campesinos entender los pasos exactos que requieren para formalizar sus tierras, lo cual sumado a la inoperancia histórica de las autoridades agrarias (hoy la Agencia Nacional de Tierras) en su labor de formalización, sugiere que la informalidad en la tenencia de tierras sea un problema de difícil solución y de largo plazo.

Esta compleja situación de informalidad de las tierras en Colombia es calculada por la UPRA en más del 52 % de los

(Código adicionado por el artículo 1 de la Resolución 2708 de 2001) - Compraventa mejoras en suelo ajeno con antecedente registral (código adicionado por el artículo 1 de la Resolución 2708 de 2001) - Dación en pago de derechos y acciones (Código adicionado por el artículo 1 de la Resolución 2708 de 2001) - Transferencia de posesión con antecedente registral (Creado por la Resolución 0625 de 2002) - Declaratoria de posesión regular, artículo 1.º, Ley 1183 de 2008 (Código adicionado por el artículo 1 de la Resolución 2205 de 2008).

88 Según la UPRA (2020) son: Declaratoria de nulidad de escritura pública - Prescripción agraria - Reversión del baldío - Revocación adjudicación baldíos en propiedad colectiva a comunidades negras - Iniciación diligencias administrativas por indebida ocupación de baldíos - Sustracción de área de reserva forestal protectora - Sustracción de área de distritos de manejo integrado - Sustracción de área de distritos de conservación de suelos - Sustracción de área de áreas de recreación - Sustracción de área de reservas naturales de la sociedad civil - Loteo - Reloteo - Predio declarado en abandono por poseedor-ocupante, tenedor o anterior propietario - Informe del comité de atención de la población desplazada de poseedor-ocupante o de tenedor de predio - Iniciación proceso de clarificación de la propiedad artículo 4 Decreto 2663 de 1991 - Identidad registral a predio con presunción de baldío - Intención de adelantar saneamiento automático (artículo 4 decreto 737 de 2014) - Protección provisional de la posesión de territorios ancestrales y/o tradicionales por pueblos indígenas - Inicio de procedimiento de revocatoria directa a la adjudicación del baldío por afectación del derecho de dominio (Decreto 1465 de 2013) - Certificación técnica de ocupación.

predios rurales para el año 2019,⁸⁹ aspecto que históricamente ha sido aprovechado por los actores armados para usurpar las tierras. La informalidad de la tierra tiene como consecuencia la dificultad de proteger las tierras de los campesinos en el momento en el que se desplazan, pues muchas veces los predios no tienen folio de matrícula inmobiliaria, por lo que no es posible registrar las medidas de protección y adicionalmente, al no ser claro el alcance de sus derechos sobre la tierra, no es posible identificarlo y protegerlo, lo cual agrava su vulnerabilidad.

Las tipologías de despojo mencionadas anteriormente, son solamente una parte del problema, pues por magnitud, el fenómeno del abandono de tierras fue el más frecuente: del universo de tierras perdidas por los campesinos, un 82.9% de los casos fueron por abandono,⁹⁰ lo que demuestra que la vulnerabilidad de los campesinos los hizo desplazarse forzosamente independiente de si podían vender las tierras o no.

Esta situación está tratando de ser revertida por la política de restitución de tierras, con la dificultad de que actualmente se están disparando nuevamente los casos de violaciones de DDHH, especialmente masacres y desplazamientos forzados, es decir, la misma situación presentada en el pico ocurrido entre 1998 y 2006.

Según Codhes, durante 2020, 32 217 personas fueron desplazadas forzosamente en 106 eventos de desplazamiento múltiple y masivo,⁹¹ y lo que es más grave, en los primeros tres meses del año 2021 hubo 27 435 personas desplazadas y

89 UPRA. Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia. Vigencia 2019.

90 *Ibid.* CNMH, p. 352.

91 CODHES, Desplazamiento Forzado en Colombia ¿Qué pasó en 2020?, consultado en: <https://codhes.wordpress.com/2021/02/16/desplazamiento-forzado-en-colombia-que-paso-en-2020/>

65 eventos de desplazamientos masivos,⁹² es decir, en solo tres meses del 2021 casi que se igualaron los casos de todo 2020, lo que indica una gran escalada del conflicto armado que enraizará y renovará las vulnerabilidades de la población rural.

Estas vulnerabilidades tienen dos consecuencias directas sobre los recursos naturales: las comunidades rurales ante la inminencia de perder sus tierras y su vida, en lo último que podrían llegar a pensar es en actividades de conservación y segundo, una vez se consolidan los abandonos de tierra de regiones enteras, se facilita que los actores armados instauren modelos económicos de uso intensivo de la tierra que trae impactos ambientales.

1.3.3 Disputas violentas por los recursos naturales

La naturaleza ha venido siendo el escenario, el botín y la víctima del conflicto armado. Esta frase propuesta por organizaciones como CENSAT⁹³ parece resumir la relación entre ambiente y guerra.

En primera medida, las dinámicas del conflicto armado se han adecuado al tipo de geografía y ecosistema de cada región del país, en donde por muchos años prevaleció la estrategia de guerra de guerrillas valiéndose de las zonas de difícil acceso montañosas y selváticas. Segundo, el motor de desplazamientos forzados y despojos de tierras ha sido la apropiación de tierras con el fin de hacerlas factor de producción bajo un modelo de explotación de los suelos o potrerización para ganadería. Y tercero, este agresivo modelo económico

92 Defensoría del Pueblo, Informe desplazamientos y confinamientos en Colombia. 2020. Consultado en: https://caracol.com.co/radio/2021/04/26/judicial/1619434870_418642.html

93 CENSAT Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia. Memoria ambiental y reconciliación. La enunciación de la vida. Bogotá, 2018.

de explotación ha conllevado deforestación, pérdida de biodiversidad, degradación de suelos y contaminación de fuentes hídricas entre otros.

A continuación, se desarrollan brevemente estos fenómenos:

- Violencia económica ilegal

Tradicionalmente existe la visión de que el desplazamiento forzado es consecuencia del conflicto armado, sin embargo, al analizar las motivaciones de las acciones de control territorial de los grupos armados y del despojo, es posible determinar que las motivaciones económicas son las que finalmente se imponen en las diferentes zonas de conflictividad armada.⁹⁴ Es decir, el objetivo de los actores armados, además de imponer su visión política (anticomunista, revolucionaria o la que sea), busca instaurar un modelo económico de uso de la tierra como factor de producción, en detrimento de bosques primarios o de modelos de economía campesina de pancoger.

Ante este panorama, los campesinos solo tienen dos opciones: o adecuarse al nuevo modelo económico de la tierra como factor de producción; o desplazarse y abandonar sus tierras. Por su parte, la naturaleza no ha tenido opción diferente a ceder al nuevo modelo en detrimento de la biodiversidad y la conectividad de los ecosistemas.

Estas motivaciones económicas de los actores armados, vistas por ellos como necesarias para financiar sus luchas, buscan normalmente lograr el máximo de rentabilidad, por lo que las actividades ilegales son la mejor opción dado su alto nivel de ganancia por hectárea.

De este modo, en las últimas décadas se han consolidado varias economías ilegales que por su alta rentabilidad se han

94 *Ibid.* CNRR, 2009.

convertido en el principal motivo de pugna territorial, y dinamizador del conflicto armado. Hablamos principalmente del narcotráfico y en un renglón inferior la minería ilegal principalmente de oro y el tráfico de armas y madera ilegal.

Estas actividades, generan graves impactos ambientales que han sido ampliamente documentados por diversos estudios, impactos que no solamente se dan en la zona donde se realiza directamente la actividad, sino que estas actividades requieren otras zonas de encadenamiento o corredores de movilidad con el fin de mover las mercancías ilegales. Estos impactos ambientales son particularmente graves pues las autoridades ambientales tienen poco margen de maniobra dado el control armado que existe en estas zonas.

Estos corredores o rutas implican que los actores armados busquen permanentemente controlar amplias zonas con el fin de ingresar materias primas y sacar al comercio lo producido. Estas amplias necesidades de predios y áreas se ven reflejadas directamente tanto en las políticas agrarias, como en las ambientales: todas estas economías ilegales generan desplazamientos forzados y despojos de tierras, imposibilitan la aplicación de la reforma agraria e imponen nuevas reglas en el mercado de tierras.

La pugna permanente por los recursos naturales requeridos para estas economías ilegales, como por ejemplo agua, nutrientes de los suelos, subsuelo y bosques entre otros, aumenta la conflictividad socioambiental en las zonas donde se presentan estas economías, pues las comunidades locales deben competir por esos recursos, y no tener posibilidades de actuación frente a los actores armados, terminan compitiendo entre ellas o simplemente perdiendo total acceso a estos recursos.

Así, se perpetúa la exclusión y la desigualdad, pues las comunidades que pierden sus recursos naturales con ocasión de las economías ilegales posibilitadas por el conflicto armado, pierden productividad y en últimas aumenta el nivel de pobreza

rural persistente, característica que se puede perpetuar varias generaciones.

La entrada violenta de un modelo de negocio explotador de la naturaleza, hace también que las comunidades rompan sus prácticas tradicionales de conservación y producción agropecuaria sostenible, pues se instaura en las regiones un modelo de mercado en el que las comunidades solamente pueden subsistir si aumentan sus ingresos económicos, pues los insumos para la producción y en general los alimentos se encarecen. De este modo las comunidades se ven obligadas a implementar modelos de negocio similares, con el fin de aumentar su capacidad adquisitiva, es decir, hay un rompimiento del equilibrio sociedad-naturaleza, que muy difícilmente se puede volver a recobrar.

Quizá uno de los impactos más graves del conflicto armado, ha sido el asesinato de defensores y líderes ambientales y de tierras, hecho que ha puesto a Colombia en los primeros puestos de los listados mundiales de líderes asesinados por año,⁹⁵ lo cual ha obstaculizado totalmente el ejercicio de derechos ambientales en el país.

- Presiones por modelos económicos para el desarrollo impulsados por el Gobierno

Los recursos naturales no solo han estado tras la mira de los actores armados ilegales o sus testaferros, sino que también el modelo económico basado en el desarrollo y en la inversión, ha puesto al país en las últimas décadas en una carrera por aumentar el crecimiento de las industrias basadas en los recursos naturales, principalmente en hidrocarburos, minería,

95 Global Witness. “Defending tomorrow”, 2020 consultado en: https://www.globalwitness.org/documents/19938/Defending_Tomorrow_EN_high_res_-_July_2020.pdf

explotación de suelos con monocultivos (por ejemplo, de palma aceitera). Adicionalmente, estas industrias van asociadas a proyectos de infraestructura con el fin de hacer funcionales las explotaciones de los recursos naturales.

Formalmente estos proyectos impulsados por el Gobierno no tienen relación alguna con el conflicto armado y además suelen ser declarados de utilidad pública, razón por lo cual tienen una legitimidad formal, al presentarse como actividades que se realizan por el bien de toda la nación dado el crecimiento económico que generan. Este tema se analiza a profundidad en otro estudio realizado por la Asociación Ambiente y Sociedad,⁹⁶ sobre la figura de utilidad pública.

Sin embargo, estos proyectos económicos en la práctica si terminan teniendo una relación de algún tipo con el conflicto armado, ya sea directa o indirectamente. En algunos casos el relacionamiento de empresas con actores armados que presuntamente financiaron grupos paramilitares se ha investigado.⁹⁷ Sin embargo, la gran mayoría de casos, el relacionamiento de economías legales con el conflicto armado es mucho más indirecto, sutil, difícil de probar y relativo, pero se puede evidenciar por los siguientes motivos:

- a) En la estructuración de este tipo de proyectos, no se tienen en cuenta variables de conflicto armado. Puede que se mencionen en los estudios, pero no son tenidas en cuenta a la hora de otorgar las licencias ambientales. Ejemplo de ello, el caso de Hidroituango donde grupos paramilitares ejecutaron diversos tipos de acciones

96 Asociación Ambiente y Sociedad. *Utilidad pública: derechos vulnerados e impactos ambientales*. Bogotá 2020.

97 Portal Verdad Abierta. Acusan a directivos de Chiquita Brands de financiar grupos paramilitares en Urabá. Consultado en: <https://verdadabierta.com/acusan-a-directivos-de-chiquita-brands-de-financiar-guerrillas-y-paras-en-uraba/>. 2018.

militares contra la población e incluso se sospecha del apoyo de estos grupos al proyecto, acciones que no fueron tenidas en cuenta a la hora de realizar la obra.⁹⁸

- b) La normatividad sobre licenciamiento ambiental no exige nada al respecto del conflicto armado. Actualmente se solicita a los interesados en el proyecto, que informen si en la zona hay procesos de restitución de tierras, pero no se realiza un análisis a profundidad sobre violaciones de DDHH, ni la vulnerabilidad de las comunidades a raíz del conflicto armado.
- c) Las comunidades que han sufrido los embates del conflicto armado y de violaciones a sus DDHH, tienen sus lazos sociales y organizativos destruidos y usualmente al estar desplazados ni siquiera están en la región, por lo que su participación durante el proceso de licenciamiento ambiental es limitada o es nula, aspecto que no es tenido en cuenta por las autoridades ambientales que deben cumplir estrictos plazos.
- d) Esta carencia en la participación hace que finalmente los proyectos no tengan una licencia social o legitimidad popular, por lo que las licencias otorgadas en este contexto sí terminan beneficiándose indirectamente del conflicto armado, al no tener que lograr consensos con la población local. Ejemplo de ello se da con las comunidades étnicas desplazadas que no tienen titulación de sus territorios y en el momento de aprobarse el proyecto, no se les hace consulta previa porque en la verificación en campo no se encuentran en la zona.

98 Portal Verdad Abierta. Investigarán si ‘paras’ favorecieron proyecto Hidroituango. Bogotá, 2011, consultado en: <https://verdadabierta.com/investigan-si-paras-favorecieron-proyecto-hidroituango/>

Al tener una participación limitada, estas licencias generan un gran descontento en las poblaciones del área de influencia del proyecto, lo cual profundiza la conflictividad socioambiental, y hace aún más vulnerables a las comunidades en cuanto al acceso a los recursos naturales.

A esto se le deben sumar dos elementos que hacen que las comunidades que han sufrido el conflicto armado no puedan ejercer sus derechos ambientales:

- a) *El proceso de licenciamiento ambiental no tiene un enfoque de derechos humanos*: la evaluación de impacto ambiental que se realiza para los proyectos, obras o actividades, se basa en metodologías que analizan probabilidades de ocurrencia de impactos y con ello se plantean medidas de manejo para los impactos más probables. Sin embargo, no se analiza la gravedad de esos impactos, ni los derechos humanos eventualmente vulnerados por el proyecto, ni el grado de vulnerabilidad de los ecosistemas impactados, ni la incidencia del conflicto armado en las comunidades del área de influencia. Dicho de otro modo, parece un proceso de licenciamiento de un país que no tiene conflicto armado ni conflictividad social.
- b) *El proceso de licenciamiento ambiental se ha venido debilitando*: Según Toro⁹⁹ el proceso de licenciamiento ambiental establecido en la época de oro de la institucionalidad ambiental, es decir, a principios de los 90, se fue debilitando poco a poco hasta llegar al actual proceso que tiene diversas debilidades que hacen que la institucionalidad no tenga las herramientas suficientes para tomar decisiones sobre la gestión de los impactos

99 Toro, Javier y otros. Environmental Impact Assessment in Colombia: Critical Analysis and Proposals for Improvement. *Journal Environmental Management*. ENM-08-0392. 2010.

ambientales, esto porque muchos tipos de actividades se han deslicenciado y además existen grandes debilidades metodológicas y del trámite que analiza los impactos ambientales establecido en el Decreto 1076 de 2015. Esta flexibilización de requisitos, hace parte del paquete de incentivos a la inversión, dentro de la fórmula de desarrollo seguida en las últimas tres décadas.

Como consecuencia de lo anterior, de la totalidad de impactos ambientales existentes por los proyectos, obras y actividades, una parte de estos no son controlados, ni administrados por las autoridades ambientales, lo cual agrava la ya existente conflictividad ambiental rural.

Sin embargo, el aspecto más complejo tiene que ver con las inversiones sobre las tierras, las cuales no requieren licenciamiento ambiental. Así, los monocultivos de palma aceitera, teca, caña de azúcar y caucho entre otros, al igual que los proyectos ganaderos, no requieren licencia ambiental, sino solamente algunos permisos específicos como por ejemplo para la utilización de agua, pero no hay un escenario como tal en el que se establezcan medidas de manejo para los impactos ambientales.

En este sentido, es indiferente si las inversiones sobre la tierra se realizan en ecosistemas estratégicos o vulnerables, si pueden afectar la biodiversidad, o si están acaparando tierras, pues sencillamente la autoridad ambiental no tiene control sobre estos aspectos.¹⁰⁰ Si bien el Ministerio de Ambiente ha pagado estudios para analizar la posibilidad de exigir licencia ambiental a proyectos de monocultivos de palma aceitera

100 En el listado taxativo de proyectos, obras o actividades que requieren licenciamiento ambiental del Decreto 1076 de 2015, no se menciona ninguno de estos negocios relacionados con las tierras.

o similar, estos estudios no se han convertido en ajustes normativos,¹⁰¹ por lo que actualmente los conflictos rurales históricos sobre la tierra, se agravan por las inversiones legales que no tienen gestión de impactos ambientales.

Indepaz ha documentado un claro ejemplo de esto, en el estudio de caso sobre Bioenergy¹⁰² en la Orinoquia, en el cual se evidencia cómo inversiones respaldadas por gobiernos, sobrepasan los límites legales de adjudicaciones, incurren en acaparamiento de tierras, actúan en contextos de conflicto armado con comunidades debilitadas y generan graves impactos ambientales sin el debido control por parte de la autoridad ambiental.

Un escenario en el que se ve claramente cómo las presiones económicas legales afectan a la par los derechos sobre la tierra y los derechos ambientales, se da en el campo de las industrias forestales para la producción de papel y cartón. Específicamente hablamos del caso de Smurfit Kappa Cartón de Colombia y sus filiales, empresas que aprovecharon los desplazamientos forzados de las comunidades del municipio de Bolívar, Valle del Cauca en la zona de Garrapatas, para realizar compras de predios a menor precio y acumular tierras para aumentar sus cultivos industriales.¹⁰³

101 En el año 2018, la Universidad Nacional de Colombia realizó un estudio para el Ministerio de Ambiente en el que se analizaron estos temas en el marco de las exigencias que hace la OCDE a Colombia para ingresar a ese grupo de países. Sin embargo, estos estudios no desembocaron en modificaciones normativas.

102 Salinas, Yamile y González, Camilo. INDEPAZ. Saskia van Drunen, SOMO. ¿Amnistía a la “concentración productiva” del siglo XXI en la Orinoquia? El caso Bioenergy. Amsterdam y Bogotá, mayo de 2019.

103 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución y Formalización de Tierras. (31 de marzo de 2017). Radicado: 76-111-31-21-001-2015-00033-00. [MP. Carlos Alberto Tróchez].

Tanto es así, que incluso en el expediente del caso, se menciona que la empresa incurrió directamente en despojos y manipulaciones de precios de la tierra en zonas donde había presencia de grupos paramilitares que amenazaban a la población, posteriormente los precios de la tierra bajaban y la empresa compraba los predios.¹⁰⁴

De forma muy parecida, operó la empresa maderera Maderas del Darién filial de Pizano S.A., en la zona del Bajo Atrato en Chocó, empresa que tenía en condiciones de semi-esclavitud a población afrodescendiente, y extinguió bosques enteros de la especie cativo¹⁰⁵ afectando a las comunidades negras de los consejos comunitarios de Cacarica y Salaquí y las comunidades indígenas embera de Perancho y Peranchito.

Fue tan evidente la violación de los DDHH en estas comunidades y tal la inacción del Estado, que el caso llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se demostró la relación del Gobierno a través de la operación militar Génesis, con acciones de grupos paramilitares, especialmente el frente Élmer Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia dirigido por Freddy Rendón Herrera, alias el Alemán, quien mencionó: “...a partir de que nosotros entramos a Riosucio ellos [Maderas del Darién filial de muebles Pizano o de Triplex Pizano], se convirtieron en uno de los grandes aportantes económicos para la guerra de esa región...”¹⁰⁶

104 Juzgado Tercero Civil Especializado en Restitución de Tierras. (septiembre 19 de 2016). Radicado: 76-111-31-21-003-2015-00087-00. [Juez. Juan Pablo Atehortúa Herrera].

105 Defensoría del Pueblo, *Amicus Curiae*, Aprovechamiento forestal y derechos humanos en la cuenca del río Cacarica en el departamento del Chocó.

106 Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. (17 de mayo de 2018). radicación: 110016000253 2007 82701, [MP Juan Guillermo Cárdenas Gómez]. Folio 249.

En este mismo contexto, se dio el despojo masivo de tierras de los consejos comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó, en el Carmen del Darién, Chocó, los cuales tuvieron como objetivo convertir la selva primaria de estas comunidades, en cultivos de palma aceitera, proyectos en los que los paramilitares masacraron y desplazaron a las comunidades y posteriormente el Gobierno otorgó subsidios y apoyos técnicos a las empresas palmicultores para proyectos en esas zonas despojadas y deforestadas.¹⁰⁷ Fue tal la magnitud de este despojo, deforestación, degradación de suelos, violación a los DDHH, como resultado de la alianza entre Estado y paramilitares, que el caso ha tenido fallos de diversos organismos jurisdiccionales describiéndolo.¹⁰⁸

Finalmente se deben mencionar las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico –ZIDRES–, las cuales están reglamentadas por la Ley 1776 de 2016 y tiene como objetivo incentivar las inversiones sobre las tierras. Estas zonas, al igual que las Zonas de Desarrollo Económico de la Ley 160 de 1994, no han entrado aún en operación, por lo que no es posible analizar su impacto, pero es posible inferir que pueden tener similitudes con lo mencionado anteriormente, pues no requieren licencia ambiental y no tienen en cuenta variables del conflicto armado.

Estos casos, demuestran cómo el conflicto armado ha sido aprovechado para aumentar la deforestación y las limitaciones a los derechos sobre la tierra.

107 Tribunal Contencioso Administrativo de Chocó. Sentencia 0102 del 9 de diciembre de 2009.

108 Este caso cuenta con sendos pronunciamientos de la Corte Constitucional, Tribunales administrativos, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

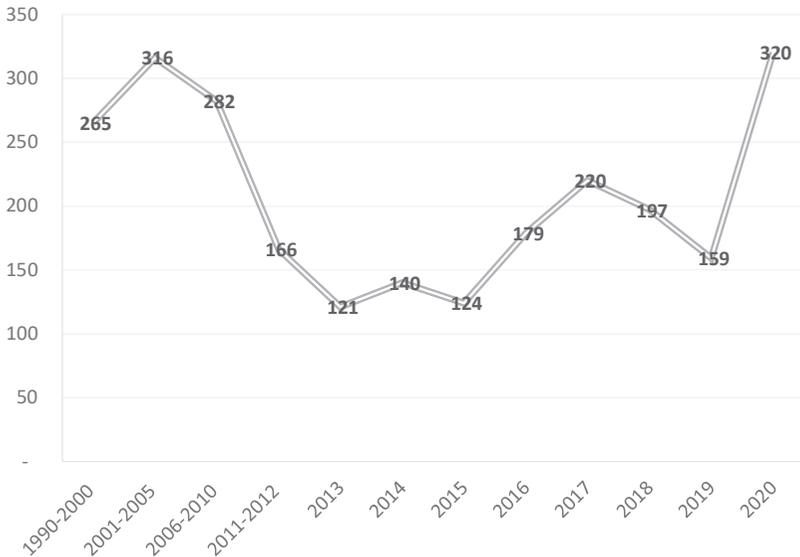
1.3.4 Consecuencias: datos sobre la relación entre reforma agraria y cobertura forestal

Como consecuencia de todos los elementos combinados que se mencionaron en los anteriores acápite, a continuación, presentamos datos relevantes para el análisis de la relación entre reforma agraria y cobertura forestal:

En primera medida, uno de los aspectos fundamentales que se explicaron, fue la creación de las ZRF, pues allí surge la actual dualidad entre la necesidad de proteger los bosques, pero también de dotar de tierras a los campesinos, quienes se han visto en la necesidad de colonizar áreas de bosque primario dada la incapacidad que hemos tenido como sociedad de redistribuir las tierras y hacer más eficiente la tierra existente.

En este sentido, la evolución de pérdida de bosques naturales es la siguiente:

Gráfica 1.2 Tendencia de deforestación anual 1990-2020

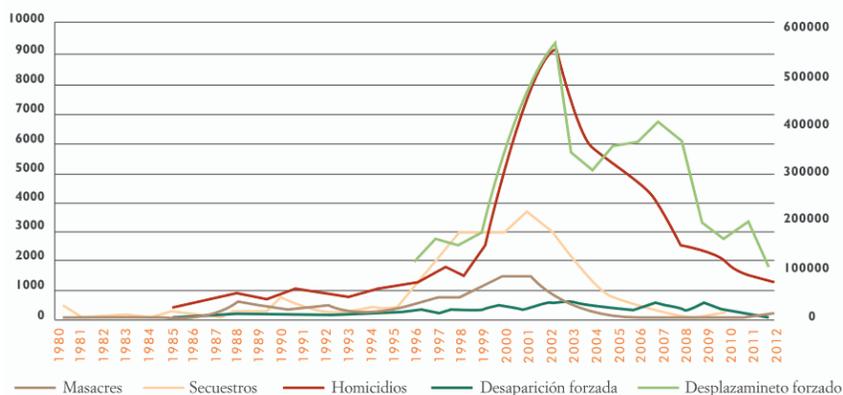


Fuente: Elaboración propia con base en datos del IDEAM, MinAmbiente.

Como se puede observar existen dos picos de alta deforestación, en el periodo 2001-2005 y en el periodo actual 2018-2020. Como se mencionó en los anteriores acápite, el conflicto armado y la debilidad institucional están relacionados con la irrupción de economías legales e ilegales que pueden aumentar las tasas de deforestación. Durante el periodo 2001-2005 se dieron las cifras máximas de violaciones de DDHH, desplazamientos forzados y despojos de tierras, por lo que es entendible este pico. Por su parte, en el periodo actual 2017-2020, nos encontramos ante un nuevo repunte de desplazamientos forzados, masacres y en general de nuevas dinámicas de conflicto armado, y de forma coincidente, un nuevo pico en la deforestación. En la gráfica 1.3 del Centro Nacional de Memoria Histórica, se puede observar el pico de violencia ocurrido entre 1999 y 2006:

Como se puede ver en las gráficas 1.2 y 1.3, la violencia es directamente proporcional a la deforestación, lo cual también se puede ver en la actual ola de violencia y deforestación desde

Gráfica 1.3 Evolución de las principales modalidades de violencia por el conflicto armado por número de víctimas



Fuente: Tomada textual del Informe del CNMH *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*.

* CNMH. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. 2013.

2017 a hoy, lo cual se explicaría por la falta de gobernabilidad que conlleva el conflicto armado. Este fenómeno también se puede comprobar si se analizan las hectáreas acumuladas deforestadas, en la tabla 1.5, se pueden ver los incrementos en los dos periodos de violencia recientes (1999-2005 y 2017-2020).

Tabla 1.5 Hectáreas acumuladas de pérdida de bosque natural 1990-2020

<i>Periodo</i>	<i>Hectáreas acumuladas deforestadas</i>
1990-2000	2 654 584
2001-2005	4 232 758
2006-2010	5 642 897
2011-2012	5 975 036
2013	6 095 970
2014	6 236 325
2015	6 360 360
2016	6 538 957
2017	6 758 930
2018	6 956 089
2019	7 114 983
2020	7 434 983

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IDEAM, MinAmbiente.

En el mismo sentido, las ZRF que inicialmente ocupaban un total de 63 016 754 ha, se fueron sustrayendo con diferentes fines, y al año 2018 ocupan un total de 48 275 517 ha.¹⁰⁹ En la tabla 1.6 se muestran las sustracciones y las ZRF.

Como se evidencia, hay amplias áreas de colonización en las zonas de Amazonas, río Magdalena y Pacífico en ese orden. También es importante mencionar que, como se mencionó en un acápite anterior, la mayoría de las sustracciones

109 IGAC. Base de datos del portal datosabiertos.gov.co

Tabla 1.6 ZRF y sustracciones a 2018

ZRF	Ha	Ha Sustraídas	Porcentaje sustraído sobre el total del área original
Serranía de los Motilones	516 532	612 561	54 %
Pacífico	8 022 944	3 515 893	30 %
Amazonas	34 915 396	5 839 859	14 %
Sierra Nevada de Santa Marta	525 802	367 636	41 %
Cocuy	715 707	139 762	16 %
Río Magdalena	2 085 985	4 189 819	67 %
Central	1 493 150	75 707	5 %
TOTAL	48 275 517	14 741 237	23 %

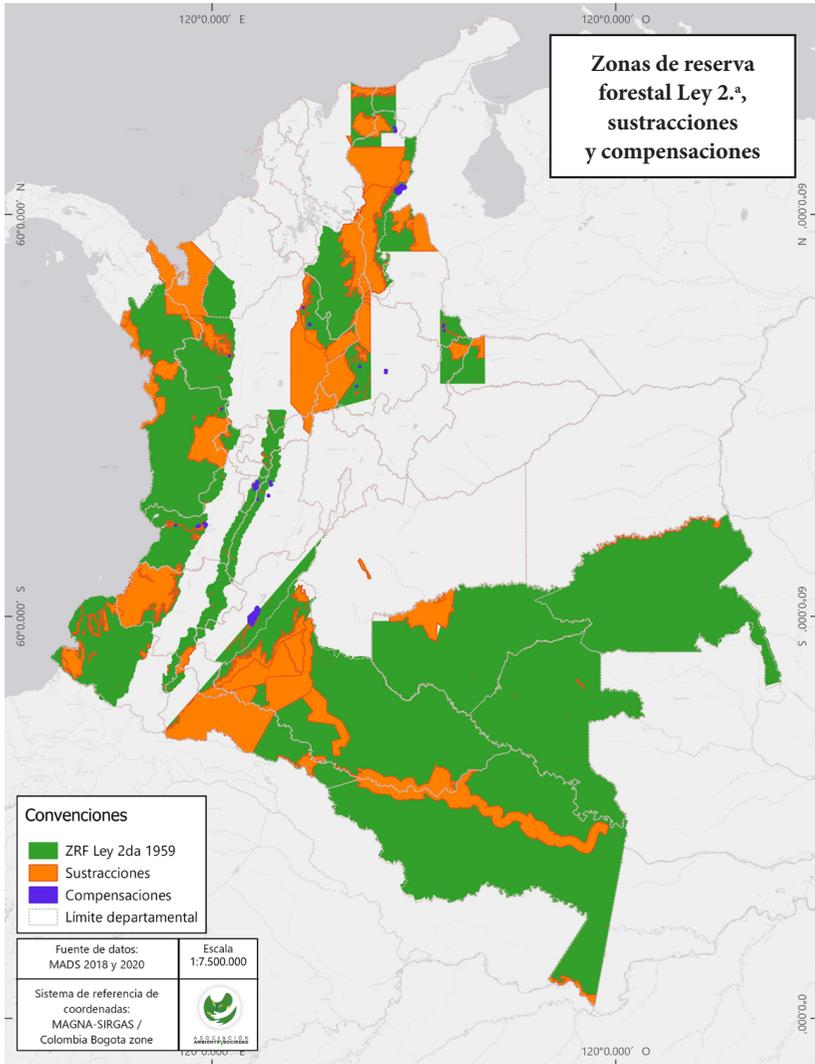
Fuente: Elaboración propia a partir de la capa de datos sobre ZRF de datosabiertos.gov.co

se dieron en el periodo 1962-1987, en el cual se sustrajeron 14 142 692 ha, lo cual coincide con el periodo de mayores adjudicaciones de baldíos en el marco de la reforma agraria de 1961 (ver periodo del Frente Nacional en acápite anterior). En el mapa 1.1, se presenta las ZRF y sus correspondientes sustracciones.

Con el fin de establecer tendencias por periodos y analizar la relación entre las sustracciones, la declaración de áreas protegidas y la dotación de tierras a campesinos, indígenas y afrodescendientes, hemos cruzado los datos oficiales de una gran cantidad de fuentes del IGAC, INCODER, ANT, Ministerio de Ambiente y SINAP, con datos a 2012 año en el que la intensidad del conflicto armado disminuyó por el cese al fuego bilateral en el marco de las negociaciones de paz de La Habana. Este cruce lo podemos ver las gráficas 1.4 y 1.5.

Como es visible, el periodo de mayor actividad estatal en la adjudicación de tierras se dio en el periodo posterior a la

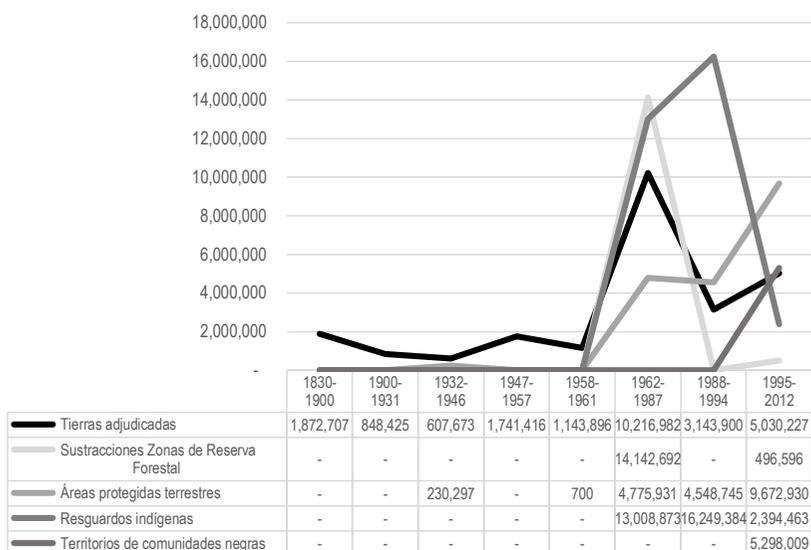
Mapa 1.1 Zonas de reserva forestal Ley 2.^a, sustracciones y compensaciones



Fuente: Elaboración propia con base en capas del IGAC.

reforma agraria de 1961, pues a pesar de que no se logró redistribuir la tierra y el nivel de colonizaciones fue el más alto con sus correspondientes impactos ambientales, la actividad institucional agraria fue bastante prolífica.

Gráfica 1.4 Hectáreas adjudicadas, sustraídas de ZRF y protegidas ambientalmente



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes institucionales, IGAC, MinAmbiente, INCODER y ANT.

Por su parte, desde finales de los 80 y la década de los 90, la institucionalidad mostró un declive en su actuación, como se ve en la anterior gráfica, pues al iniciar el modelo de la Ley 160/94, se dejó que las leyes del mercado actuaran aparentemente en favor de garantizar el acceso a tierras de la población campesina, lo que generó un detrimento respecto del periodo anterior.

También es posible inferir a partir de este cruce, que el pico de sustracciones de ZRF, coincidió tanto con el pico de adjudicaciones como con el pico de declaraciones de áreas protegidas, validando lo mencionado en el acápite de antecedentes históricos, de la dualidad de la política, pues de forma simultánea se ha intentado proteger áreas para conservación ambiental y se han incentivado las colonizaciones en bosques primarios.

Muestra de esto, la mayoría de las sustracciones de ZRF han sido para fines de reforma agraria. Cabe aclarar que el trámite de sustracción lo realiza la autoridad ambiental, mientras que la titulación, la autoridad agraria, entidades que no manejan la misma información, razón por la cual, las hectáreas sustraídas, no necesariamente han sido adjudicadas o se encuentran formalizadas. Esta información no se encuentra consolidada, pero se conoce que las ha sustraídas no hay certeza de su condición jurídica actual (tabla 1.7).

Tabla 1.7 **Razones para las sustracciones de ZRF y hectáreas totales**

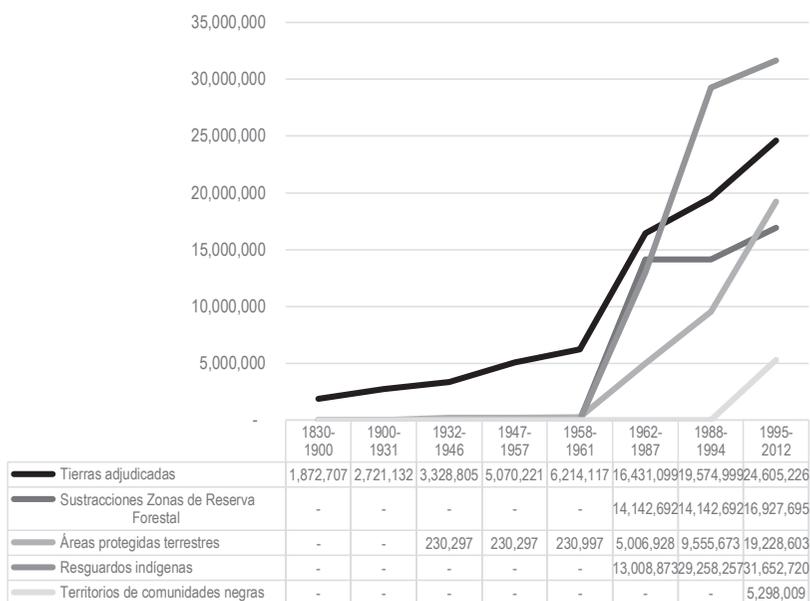
<i>Sustracciones</i>	
<i>Motivo</i>	<i>Ha</i>
Reforma Agraria	12 519 891
Minería	1 451 202
Áreas protegidas	414 885
Restitución de tierras	317 187
Cascos urbanos	61 139
Territorios étnicos	12 746
Infraestructura	10 027
Defensa	240
Hidrocarburos	158
Turismo	45

Fuente: Elaboración propia con base a partir de la capa de datos del IGAC sobre ZRF.

Con el fin de visualizar las hectáreas acumuladas que tienen algún tipo de manejo o administración tanto por autoridades ambientales como de tierras, en la gráfica 1.5 se presenta el mismo cruce de la anterior gráfica, es decir, hectáreas adjudicadas, sustraídas y protegidas, pero con datos acumulados:

Como se puede observar, las comunidades indígenas son las que mayor cantidad de tierras poseen, aunque estas tierras no tienen vocación productiva sino de conservación. También es importante resaltar la gran cantidad de hectáreas protegidas bajo las diferentes modalidades existentes en el Sistema

Gráfica 1.5 Acumulado de hectáreas adjudicadas, sustraídas de ZRF y protegidas ambientalmente



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes institucionales, IGAC, MinAmbiente, INCODER y ANT.

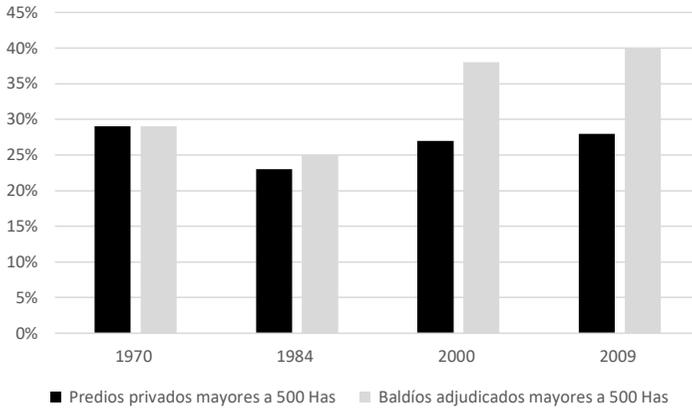
Nacional de Áreas Protegidas. Es importante aclarar que estas áreas usualmente se traslapan, por lo que no es posible sumarlas para calcular cuántas tierras son inadjudicables, para esto se requiere un cálculo mucho más preciso y contar con un inventario de baldíos.

A pesar de todas las dificultades descritas en los anteriores acápite, la institucionalidad agraria ha logrado formalizar 24 millones de ha a campesinos y terratenientes, y 37 millones de ha a comunidades étnicas, cifras nada despreciables teniendo en cuenta que corresponden a cerca de la mitad del país, lo cual no se debe desconocer al momento de plantear reformas institucionales.

Finalmente, otro de los elementos mencionados en los anteriores acápite, es lo relacionado con el acaparamiento de

tierras y el modelo latifundista, como consecuencia del conflicto armado y de las limitaciones institucionales al momento de distribuir las tierras. En la gráfica 1.6 se presenta la evolución de la existencia de grandes predios (superiores a 500 ha).

Gráfica 1.6 Porcentaje de predios de gran tamaño respecto del total de hectáreas adjudicadas



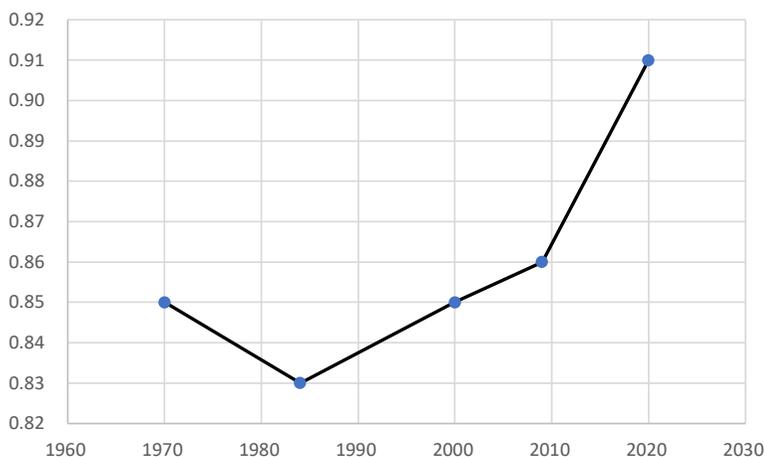
Fuente: Elaboración propia con base a datos extraídos del Centro Nacional de Memoria Histórica.*

* *Ibid.* CNMH, páginas 250 y siguientes.

Como se puede inferir de estos datos, cada vez existen predios de mayor extensión lo que indica un enraizamiento del modelo latifundista del campo, modelo que se consideraba rentable en los mercados premodernos de tierras, pero que actualmente se entienden como ineficientes, generadores de desigualdad, y los culpables del corrimiento de la frontera agrícola, al no tener el Estado colombiano más tierras que adjudicar.

Este modelo latifundista hace que el campo cada vez sea más inequitativo. En la gráfica 1.7, presentamos la evolución del índice GINI de tierras, índice que representa el nivel de distribución de la tierra, en donde 1 representa que todas las tierras las tiene una persona y cero representa que todos los pobladores tienen la misma cantidad de tierra.

Gráfica 1.7 Evolución del índice GINI tierras



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CNMH* y FAO**.

* *Ibid*, CNMH, 2016. Páginas 250 y siguientes.

** FAO. América Latina: La FAO preocupada por la mayor desigualdad en la distribución de la tierra en esta región; cita a Colombia y Guatemala. 2017.

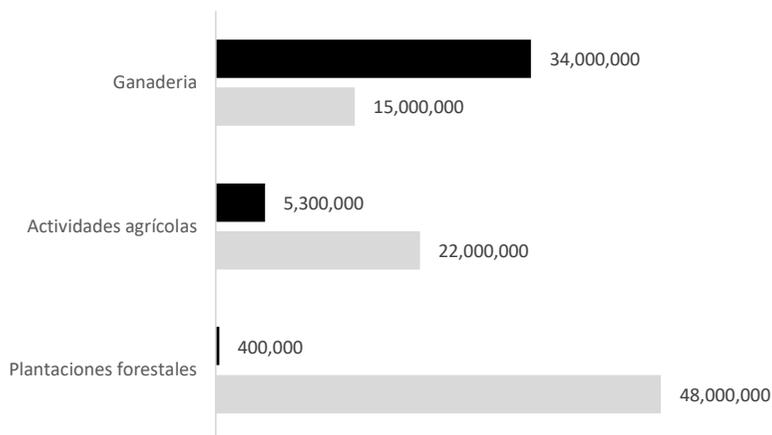
Este índice es uno de los más altos del mundo según la FAO,¹¹⁰ y como se puede ver en la gráfica, hubo una mejoría en las décadas de los 80 y 90, décadas en las que también hubo una disminución en los predios mayores de 500 ha. Sin embargo, después de la entrada en vigor de la reforma agraria de 1994 y el modelo de mercado de tierras, este índice Gini empeoró y los grandes predios volvieron a tener un repunte importante, dado el auge de los modelos de negocio basados en inversiones sobre la tierra como se desarrolló en los anteriores acápites.

Este modelo latifundista hace que el uso de la tierra sea altamente ineficiente, pues al estar concentrada la propiedad de la tierra, los usos no son los indicados según el tipo de suelo y de ecosistema, sino que obedecen a las limitadas posibilidades económicas del latifundio: la ganadería. De este modo, según la

110 *Ibid*. FAO.

UPRA¹¹¹ de los 114 millones de ha que tiene el país 15 millones son subutilizadas y 18 millones son sobreexplotadas:

Gráfica 1.8 Usos inadecuados del suelo por el modelo latifundista



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UPRA.

Esta utilización ineficiente del suelo tiene como principal víctima a la naturaleza, pues tanto la sobreexplotación como la utilización errónea de tierras, genera degradación de ecosistemas, suelos, contaminación de fuentes hídricas y deforestación, entre otros impactos ambientales, que no son adecuadamente gestionados por las autoridades ambientales, pues las actividades que usan las tierras no requieren licencia ambiental.

111 UPRA, Presentación institucional periodo 2014. Consultado en: https://www.minagricultura.gov.co/Documents/UPRA_Oferta_Institucional.pdf

2

Acuerdos de paz y la nueva política de tierras

En el año 2012 la dinámica del conflicto armado cambió sustancialmente pues se inició un cese al fuego, en un principio de la guerrilla de las FARC y posteriormente del Gobierno, con el fin de facilitar las negociaciones de paz con dicha guerrilla adelantadas en La Habana, Cuba. Esto desescaló el conflicto armado, de modo que entre los años 2013 y 2016 todas las cifras de violaciones de DDHH disminuyeron sustancialmente, incluyendo desplazamientos forzados. En este escenario iniciaron diversos procesos de reconciliación nacional y el optimismo de cambiar la situación del campo se tomó los diversos escenarios de análisis y debate.

Como se mencionó en el acápite de antecedentes históricos, una de las principales razones por las que se organizaron las guerrillas fue precisamente por la imposibilidad de llegar a un acuerdo frente a la situación agraria después de la época de la violencia de 1950. En este sentido, el principal punto de negociación en La Habana fue precisamente el tema de tierras, pues ha sido una de las reivindicaciones históricas de esta guerrilla. No contaremos los detalles de las negociaciones,

pues hay suficiente bibliografía sobre el tema,¹ por lo que nos enfocaremos en los aspectos relevantes para el debate sobre los derechos ambientales y sobre las tierras que quedaron plasmados en la nueva reforma agraria, denominada Reforma Rural Integral –RRI–.²

2.1 RRI, ¿MÁS DE LO MISMO Y/O LA MODA DE HACER PLANES?

El punto de partida del debate en La Habana fue la situación agraria existente para la fecha, es decir, el panorama generado por la Ley 160 de 1994 y por el conflicto armado, aspectos que ya fueron desarrollados en acápite anteriores. Como se mencionó, a partir de los 90 el ritmo de adjudicación y formalización de tierras disminuyó sustancialmente frente a la tendencia que venía desde la reforma agraria de 1961, en este sentido, el Acuerdo de Paz plantea una nueva estrategia que vuelva a impulsar el acceso a tierras y que solucione definitivamente las carencias existentes en el campo.

Esta nueva reforma agraria está enfocada en lograr un bienestar en las poblaciones rurales, a partir del acceso y formalización de tierras, el mejoramiento de las condiciones económicas y en general el goce de derechos y acceso a servicios entre otros. Este objetivo general es muy similar a lo ya planteado por la Constitución Política en lo referido a los derechos fundamentales y especialmente los artículos 64 a

1 Oficina del Alto Comisionado para la Paz. “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*”, Tomo II Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. 2016.

2 Texto del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de 2016. Para consultar el texto: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>

66 de la carta que plantean el deber del Estado de proveer de tierras y derechos a los campesinos.

Adicionalmente plantea como objetivo general lograr el desarrollo integral del campo, la regularización de la propiedad, el derecho a la alimentación y la democratización del acceso a la tierra, objetivos que no distan demasiado de lo ya estipulado en la Ley 160 de 1994. La RRI se reglamentó a través del Decreto Ley 902 de 2017, el cual mantiene vigente la Ley 160 adicionando las nuevas estrategias acordadas en La Habana.

En primera medida, la RRI retoma y/o deja vigentes varias de las estrategias y herramientas ya existentes de reformas agrarias anteriores:

- a) El antiguo Fondo Nacional Agrario –FNA– que tenía como objetivo adquirir tierras de diversas fuentes, con el fin de reasignarlas a campesinos sin tierras. La RRI contempla el “Fondo de Tierras para la RRI”, el cual tiene un objetivo similar de incluir tierras de diversas fuentes para dotar a campesinos pobres.
- b) Se retoma la histórica posibilidad de expropiar predios ociosos o inexplorados por motivos de utilidad pública, con el fin de incluirlos en el fondo de tierras y posteriormente redistribuir. Como se mencionó en los anteriores acápite esta figura fue escasamente utilizada.
- c) Se retoma la figura de los sujetos de reforma agraria, es decir, el establecimiento de requisitos (básicamente no tener tierras y ser pobre) para acceder a los beneficios de la norma como formalización, subsidios, créditos, asistencia técnica. La RRI cambia ligeramente esta política al incluir grupos poblacionales como mujeres, o víctimas del conflicto armado. El nuevo nombre dado es “sujetos de ordenamiento”, los cuales se clasifican entre sujetos a título gratuito, oneroso y parcialmente gratuito.

- d) Se mantiene la metodología de las unidades agrícolas familiares –UAF– como límite de extensión de las tierras.
- e) Ratifica la necesidad de asegurar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a la población rural, lo cual ya estaba tanto en la Constitución como en la jurisprudencia.³
- f) Retoma sin cambio alguno la política de restitución de tierras.

En primera medida, retomar todas estas estrategias es positivo, en el sentido que se construye sobre la experiencia institucional, la cual, a pesar de las dificultades, logró adjudicar a 2012, 24 millones de ha a campesinos y terratenientes y otros 37 millones de ha a comunidades étnicas, es decir cerca la mitad del país. Sin embargo, es posible que algo de la experiencia institucional se haya perdido tras la transformación institucional de INCODER a la creación de las entidades: Agencia Nacional de Tierras, Agencia para el Desarrollo Rural y Agencia para la Renovación del Territorio.

Sin embargo, siendo conscientes de las dificultades de la anterior reforma agraria, se plantearon nuevas estrategias que esperan aumentar el nivel de formalización y adjudicación de tierras, en este sentido, los principales cambios se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) Mientras en el modelo de la Ley 160 se atendía a la población por demanda, es decir, cuando el campesino lo solicitaba, a partir del DL 902/17 se cambia por un modelo de oferta, es decir, la ANT focaliza zonas, se

³ Especialmente relevante la jurisprudencia de la Corte Constitucional derivada del estado de cosas inconstitucional del desplazamiento forzado, declarado por la sentencia T-025 de 2004 y sus múltiples autos de seguimiento.

dirige a ellas y soluciona todos los problemas agrarios de dicha zona.

- b) Como consecuencia de lo anterior, ya no se titulan predios sueltos a lo largo del país, sino que se utiliza la metodología de barrido predial para titular todos los predios de la zona seleccionada. Al ser titulaciones masivas, se espera una mayor eficiencia institucional.
- c) Para facilitar aún más lo anterior, el DL 902/17 estableció un procedimiento único en cabeza de la ANT, que reemplaza decenas de trámites que existían anteriormente, lo cual aumentaría la eficiencia institucional.

Sin embargo, estas medidas que aumentarían considerablemente la eficiencia de los trámites, no inician automáticamente, sino que dependen de todo un proceso de planeación participativo. Así, la RRI establece dos escenarios:

En primer lugar, están los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, los cuales se adelantan en municipios o regiones afectadas por el conflicto armado y que requieren una mejoría en sus condiciones económicas y sociales y establecen una gran cantidad de medidas relacionadas con todo tipo de derechos y necesidades de las comunidades, entre ellas, las relacionadas con las tierras y el goce de derechos ambientales.

Segundo, el DL 902/17 estableció la figura de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–,⁴ planes que no están previstos en los acuerdos de paz, pero que hoy en día son necesarios para acceder al procedimiento único de barrido predial. Es decir, sin los POSPR, no es posible lograr la formalización de las tierras ni la adjudicación de baldíos.

Cabe aclarar que los procedimientos de acceso a la tierra de la Ley 160 de 1994, aún están vigentes y legalmente la ANT

4 Decreto Ley 902 de 2017, artículo 43 y siguientes.

debe continuar con dichos procesos, pero también es cierto, que las metas institucionales están centradas en los POSPR, por lo que la política pública agraria dependerá del avance de estos escenarios de planeación.

Adicionalmente, la RRI establece los llamados planes nacionales para la Reforma Rural Integral, los cuales buscan complementar a los PDET estableciendo las necesidades de la población en materia de infraestructura, salud, educación, vivienda, producción agropecuaria, economía solidaria, asistencia técnica, subsidios, acceso a crédito, mercadeo, formalización laboral y alimentación, entre otros. Es decir, básicamente se desarrolla todo el cuerpo de derechos fundamentales de la Constitución en función de la población campesina.

Todos estos planes tienen a su vez un metaplan de implementación denominado “Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final”,⁵ el cual establece diversas metas, entre las cuales podemos resaltar:

Tabla 2.1 **Metas para el cumplimiento de la RRI ordenadas por año**

<i>Año</i>	<i>Actividad</i>
2018	Priorizar municipios para la zonificación ambiental participativa
2021	Establecer mecanismos de conciliación para conflictos agrarios
2023	Implementar el catastro multipropósito - CMP
2026	Implementar una instancia de alto nivel para que formule lineamientos de uso de la tierra, lo que hoy hace la UPRA.
	Formalizar 7 millones de ha de pequeña y mediana propiedad
2028	Entregar 3 millones de ha a campesinos sin tierra a través del Fondo de Tierras

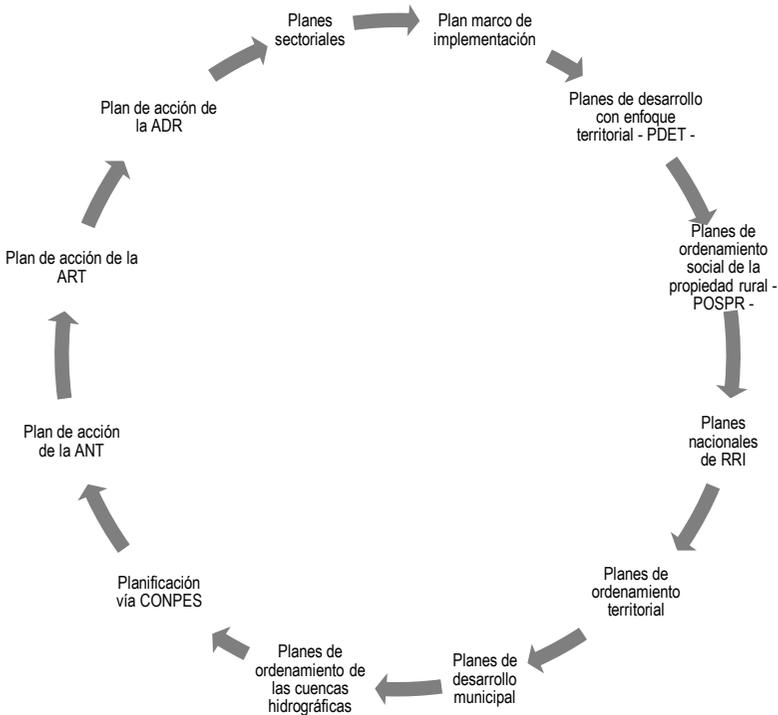
5 DNP, Plan Marco de implementación –PMI–, del acuerdo final de paz https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/Home/DescargarArchivo?nombreArchivo=PMI%20FINAL_.pdf

2031	Instaurar la jurisdicción agraria
	Apoyar los planes de desarrollo para las ZRC
	Implementar acuerdos de conservación con comunidades en áreas protegidas
Sin fecha	Implementar contratos de uso para que los campesinos en zonas inadjudicables puedan tener seguridad jurídica

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Marco de Implementación.⁶

Estos tres planes, es decir el Plan Marco de Implementación, los PDET y los POSPR, entran a sumarse a otra larga lista de planes como se ve en la gráfica 2.1.

Gráfica 2.1 El entramado de planes relacionados con la RRI



Fuente: Elaboración propia.

⁶ *Ibid.* DNP, p. 29.

A este carrusel de planes, hay que agregarle otra enorme cantidad de planes que se encuentran en los otros temas de los acuerdos de paz, como en el tema de cultivos ilícitos, víctimas, fin del conflicto, entre otros, por lo que la lista de planes es prácticamente interminable. Una posible estrategia para armonizar toda la administración del territorio se ha proyectado con el Sistema de Administración del Territorio –SAT– que unificaría toda la información y oferta institucional.⁷

Esto genera una complejidad de escenarios, e instrumentos de planeación que no están articulados entre sí, que además de ser difíciles de entender, serán aún más difíciles de implementar pues ni el plan marco de implementación, ni el DL 902/17 establece mecanismos específicos para la puesta en marcha de los planes, ni las fuentes presupuestales para su aplicación, por lo que existe un riesgo de inaplicación de estos planes.

2.2 RRI Y FRONTERA AGRÍCOLA, UN INTENTO DE CONCILIAR LA DUALIDAD ENTRE TIERRAS Y AMBIENTE

Los acuerdos de paz plantean tres aspectos fundamentales para armonizar los derechos ambientales con la RRI: cerrar la frontera agrícola, consolidar un catastro multipropósito y realizar ejercicio de zonificación ambiental. Veremos cada punto.

2.2.1 Un nuevo intento de cierre de la frontera agrícola ¿la tercera es la vencida?

Como se mencionó en los anteriores acápite, desde hace décadas se ha intentado detener el crecimiento de la frontera agrícola con el fin de proteger los bosques, primero con el modelo de expropiación de tierras improductivas con fines

⁷ Para este tema se emitió un Conpes, el 4007 de 2020.

redistributivos y a la par declarando ZRF, modelo que fracasó pues la frontera agrícola siguió creciendo. El segundo gran intento se dio con el modelo de mercado asistido con el que los campesinos podrían comprar las tierras requeridas y además con la figura de ZRC, modelo que tampoco logró detener el crecimiento de la frontera agrícola.

La RRI significaría un tercer intento, pues menciona explícitamente que uno de los objetivos centrales de ella, es el cierre de la frontera agrícola, para lo cual menciona:

Con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y desarrollo sostenible, el Gobierno nacional desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional.⁸

Como se puede observar, no se habla de redistribución de tierras, ni expropiación, ni de centralización de la economía de las tierras, ni nada similar, lo cual es extraño teniendo en cuenta que la guerrilla de las FARC es de corte marxista leninista. De este modo, se puede considerar que fue mucho más revolucionaria la reforma agraria de 1936 y 1961 que la RRI, la

8 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

cual simplemente reitera lo ya establecido en cuanto a frontera agrícola, pero menciona varias herramientas para intentar hacer realidad su cierre.

Evidentemente, hablar de expropiaciones en un acuerdo de paz con una guerrilla comunista hubiera generado mayor resistencia en un sector de la sociedad, que hubiera obstaculizado su refrendación quizá por esta razón, por lo que simplemente se mencionó en líneas similares lo que ya estaba en la Constitución y en la Ley 160 de 1994, pero con varias herramientas específicas:

a) Zonificación ambiental participativa

En primera medida menciona que el Ministerio de Ambiente desarrollará una zonificación ambiental participativa en el lapso de 2 años,⁹ con el fin de establecer una delimitación de la frontera agrícola y de las áreas de especial interés ambiental. Esta delimitación no es solo una línea límite del crecimiento de las actividades económicas del campo, sino que es una zonificación de las actividades agropecuarias ideales según el tipo de suelo con el fin de hacer más eficiente su uso y propender por la disminución de pérdida de ecosistemas.

Teniendo en cuenta que estas condiciones son dinámicas, se deben tener en cuenta elementos cambiantes como los tipos de tecnologías existentes, el tipo de ecosistema, la infraestructura existente, entre otros. De este modo, la frontera agrícola debe ser definida en cada zona PDET. Dicho de otro modo, la información acá presentada corresponde solamente a las zonas PDET.

Con el fin de crear un mecanismo estándar, la UPRA, con el apoyo de diversas entidades, creó una *Metodología para*

⁹ *Ibid.* Plan Marco de Implementación, p. 27.

la *identificación general de la frontera agrícola nacional*,¹⁰ la cual fue adoptada a través de la Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹¹ y establece pautas para que cada región que aplique la metodología tenga en cuenta al momento de determinar los tipos de actividades económicas que se dan en cada zona.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente también creó unos lineamientos para la identificación de áreas de especial importancia ambiental y creó una hoja de ruta para la definición de actividades permitidas según el tipo de área.¹² Específicamente, tomó todas las áreas que suman los PDET, es decir, un total de 39 077 298 ha y las dividió en tres: i) áreas de especial interés ambiental y ii) frontera agrícola iii) franja de estabilización.

i) Áreas de especial interés ambiental. Estas tienen una alta restricción en cuanto a los usos que se le pueden dar y son inadjudicables, de la siguiente forma:¹³

10 UPRA. Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia, a escala 1:100.000 Consultada en: https://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones/-/asset_publisher/eFC4RXaTGjbj/content/metodologia-para-la-identificacion-general-de-la-frontera-agricola-en-colombia-a-escala-1-100-000. Bogotá, 2018.

11 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 261/18, consultada en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000261%20de%202018.pdf>

12 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Lineamientos ambientales de uso del territorio específicos de cada subregión de PDET derivados de las bases técnicas del plan de zonificación ambiental objeto del acuerdo final de paz 2019 Consultado en: <http://repositorio.corpouraba.gov.co:8082/xmlui/bitstream/handle/123456789/95/Lineamientos%20Ambientales%20ZAP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

13 *Ibid.* Ministerio de Ambiente, 2019, p. 7.

- ✓ Parques naturales: preservación y restauración
- ✓ Otras áreas SINAP¹⁴: preservación, uso sostenible, protección con uso productivo y recuperación con uso productivo
- ✓ ZRF de Ley 2.^a tipo A: preservación y restauración
- ✓ ZRF de Ley 2.^a tipo B y C: uso sostenible, protección con uso productivo, recuperación con uso productivo
- ✓ Otras áreas declaradas ambientales (reservas biósfera, reservas mineras): preservación, usos sostenibles, protección con uso productivo, recuperación con uso productivo
- ✓ Ecosistemas estratégicos no declarados (bosques, humedales interiores): preservación, usos sostenibles, protección con uso productivo, recuperación con uso productivo
- ✓ Zonas de la Estrategia Nacional de Restauración:¹⁵ recuperación con uso productivo, restablecimiento de condiciones para el uso productivo

ii) Frontera agrícola: constituye las áreas transformadas antes 2010,¹⁶ es decir, que la colonización realizada ANTES de 2010 en áreas NO protegidas ni de ZRF, se entiende como aceptada y generadora de derechos y expectativas sobre la tierra. Esta zona corresponde a 9.8 millones de ha, es decir el 25 % de las zonas PDET,¹⁷ las cuales deben adjudicarse y formalizarse de

14 Como santuarios de fauna y flora, vía parque, etc.

15 Es una estrategia surgida en el año 2015 que busca restaurar zonas importantes ambientales que no han sido declaradas. Ver: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas”. Bogotá, 2015.

16 No se encontró una justificación técnica para esta fecha, simplemente se menciona en los lineamientos.

17 *Ibid.* Ministerio de Ambiente, 2019, p. 16.

forma prioritaria, pues es la principal barrera de contención de la frontera agrícola.

iii) Franja de estabilización de la frontera agrícola. Corresponde a las áreas transformadas después de 2010 y que colindan con las áreas de especial interés ambiental. Es decir, son las áreas que actualmente se encuentran en mayor riesgo de colonización. Los lineamientos no son claros sobre el destino de estas áreas, pues bien podrían pasar a la frontera agrícola o bien podrían ingresar a algún régimen especial. Tanto las zonas de frontera agrícola, como las zonas de la franja de estabilización tienen los siguientes usos previstos: protección por alta oferta, protección con uso productivo, restablecimiento de condiciones para el uso productivo y producción sostenible.

Durante los años 2018 a 2020, se realizó este ejercicio en todos los municipios PDET, excluyendo los territorios étnicos,¹⁸ y dio como resultado una zonificación a escala 1:100.000, según la cual, la triple división de áreas, tendrá los siguientes usos:

Tabla 2.2 Usos sugeridos por los lineamientos del MinAmbiente para la zonificación ambiental

<i>Categoría</i>	<i>Actividades</i>	<i>Extensión en ha</i>	<i>% del PDET</i>
Áreas de especial importancia ambiental - AEIA	Preservación	12 795 985	34.1
	Restauración	2 924 848	7.5
	Uso sostenible para la biodiversidad	10 813 534	27.7
	Uso sostenible para el desarrollo	4 161 656	10.6
Franja de estabilización	Protección por alta oferta	1 069 009	2.7
	Protección con uso sostenible	1 564 999	4
Frontera agrícola	Uso productivo con protección	234 918	0.6

18 Las comunidades étnicas decidieron no participar de este ejercicio, pues ellas tienen sus mecanismos propios de zonificación.

Traslapes entre frontera y franja	Uso productivo con reconversión	2 113 760	5.4
	Uso productivo	3 919 099	10
Total 16 PDET		39 077 298	100

Fuente: Tabla tomada textualmente del informe de rendición de cuentas del Ministerio de Ambiente.¹⁹

Estas delimitaciones se pueden observar en el siguiente mapa elaborado por el Ministerio de Ambiente a partir de la zonificación y la frontera agrícola establecida:

b) Otras medidas complementarias a la zonificación

Además de la zonificación ambiental, la RRI planteó otras medidas complementarias que podrían aportar a conciliar los derechos a la tierra y los ambientales:

En primera medida, se plantea la creación de una instancia de alto nivel para el año 2026 que establezca los mecanismos para ajustar los usos del suelo a la vocación ambiental y productiva de los mismos.

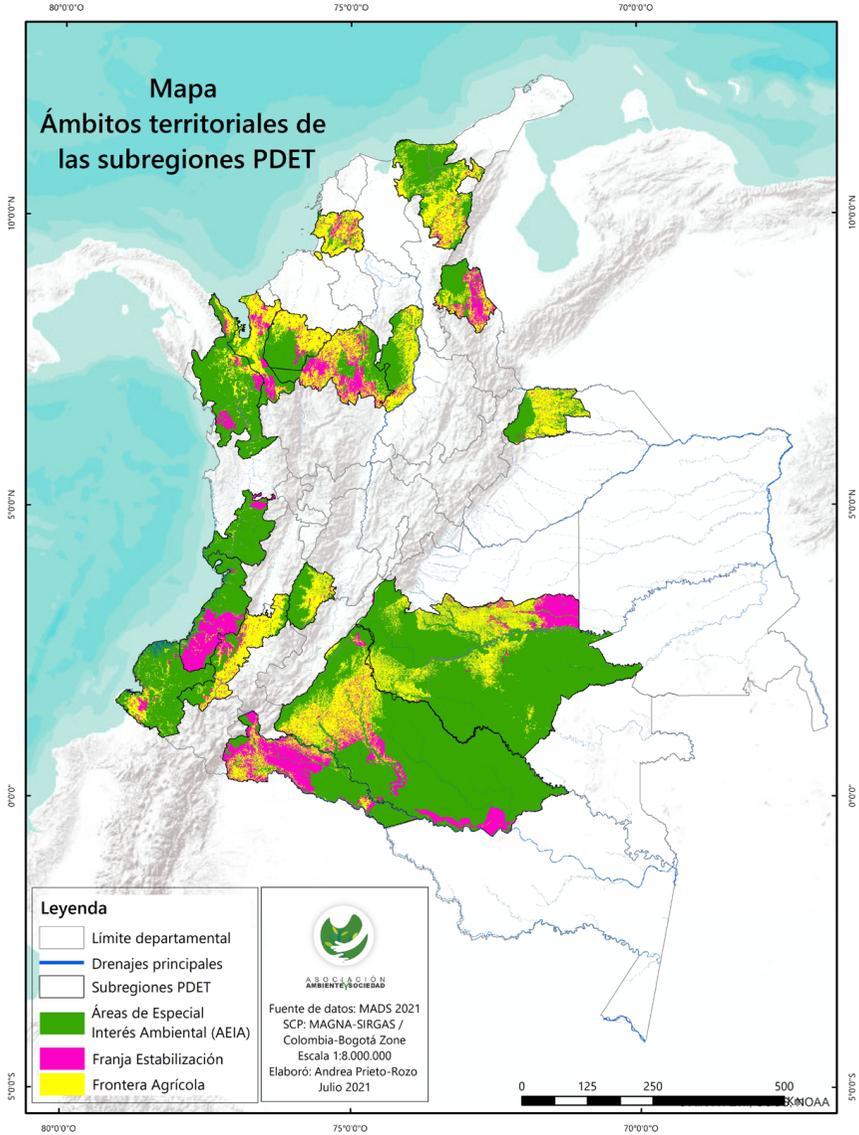
Segundo, está la estrategia “bosques de paz”, la cual es mencionada por el Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz²⁰ y fue reglamentado en 2017 por el Ministerio de Ambiente.²¹ Esta figura básicamente busca financiar proyectos comunitarios de manejo sostenible de bosques, bajo unos lineamientos específicos de la autoridad ambiental. Sin embargo, esta figura no menciona nada frente al tema de formalización de tierras.

19 Ministerio de Ambiente, Informe de rendición de cuentas sobre la construcción de paz, a diciembre de 2020, p. 7.

20 Plan Marco de Implementación, p. 27.

21 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 470 de 2017. Consultada en: https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadServiciosEcosismaticos/pdf/vital/Resolucion_470_de_2017.pdf

Mapa 2.1 Frontera agrícola en zonas PDET



Fuente: Elaboración propia Asociación Ambiente y Sociedad.

Tercero, se plantea la figura de pago por servicios ambientales, el cual es un incentivo económico a las familias que adelanten actividades de conservación en sus tierras. Esta figura fue desarrollada por el Decreto Ley 870 de 2017 y reglamentada por el Decreto 1007 de 2018.

Finalmente, se establece que las ZRC serán apoyadas con programas de desarrollo con el fin de cualificar su productividad. Este tema es muy importante, pues como se vio en anteriores acápite, las ZRC son la oportunidad de conciliar derechos sobre la tierra con conservación, sin embargo, extraña que estos planes de apoyo a las ZRC estén planteados para el año 2031 y que no haya una meta de constitución de nuevas ZRC, teniendo en cuenta su gran éxito en la formalización de tierras y conservación de ecosistemas.

2.2.2 Los dientes de la RRI: barrido predial y catastro multipropósito

Una vez realizada la definición de la frontera agrícola en las zonas PDET, y por ende clarificadas las zonas donde se pueden hacer las titulaciones (principalmente las colonizadas antes de 2010 que no estén en áreas protegidas o ambientalmente importantes), los dientes de la RRI para lograr la titulación masiva de los 10 millones de hectáreas, son los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR– y la metodología de barrido predial.

Para este nuevo enfoque se creó la Agencia Nacional de Tierras –ANT– y se expedieron los Decretos 902 de 2017 y 148 de 2020, los cuales definen el POSPR como el instrumento de planificación mediante el cual la ANT define su actuación por oferta, es decir, la entidad llega a las zonas priorizadas, en contraprestación del modelo anterior donde el campesino era el que solicitaba a la entidad (modelo por demanda).

Una vez finalizado el POSPR se inicia el barrido predial masivo, el cual se define como una metodología en la que se identifican las necesidades jurídicas particulares de cada predio y se procede a adelantar el procedimiento único para su formalización, adjudicación, según las condiciones particulares, lo cual incluye regularizar la información catastral y registral con el fin de brindar plena seguridad jurídica.

Para lograr lo anterior, el proceso tiene los siguientes pasos:²²

1. Se focaliza una zona según criterios establecidos en la norma
2. De los territorios focalizados, se prioriza uno en particular para iniciar el proceso
3. Se realiza un alistamiento en el que se preparan las partes
4. Se inicia la fase de formulación de un POSPR operativo, es decir, aquel que valora la viabilidad de las actuaciones en campo.
5. Se realiza una caracterización territorial en la que se levanta información jurídica y social en campo (*)
6. Se adelanta un diálogo comunitario e institucional con el fin de lograr acuerdos frente al alcance del plan (*)
7. Se formula el POSPR operativo (*)
8. Se aprueba el POSPR operativo
9. Se analiza la viabilidad de adelantar las acciones descritas en el plan
10. Inicia la fase operativa en campo, es decir, la preparación y alistamiento para el barrido predial masivo (*)
11. Se realiza una avanzada social con el fin de consolidar el relacionamiento del plan con la comunidad. (*)
12. Visita predial y validación de la información del solicitante (*)

22 Decreto Ley 902/17, Resolución 12096/19, Decreto 148/20.

13. Validación catastral de la información recolectada
14. Preclasificación de los solicitantes (*)
15. Diligenciamiento del formulario de inscripción del sujeto de ordenamiento, lo cual es un requisito para que los interesados en la tierra ingresen en el registro de sujetos de ordenamiento –RESO–, y con ello se les pueda formalizar/adjudicar tierras (*)
16. Enrutamiento de cada caso según lo inscrito en el formulario (*)
17. Evaluación del componente agronómico (*)
18. Formulación del POSPR consolidado, es decir, aquel que ya tiene las rutas específicas de actuación para la ANT
19. Inicio de la fase de procedimiento único
20. Valoración de cada caso para su inclusión en el RESO. Hay tres posibilidades de ingresar al RESO según las condiciones económicas de los solicitantes: a título gratuito, a título oneroso y a título parcialmente gratuito.
21. Verificación del expediente de cada predio
22. Informe técnico jurídico sobre la situación y necesidades de cada predio
23. Acto de apertura del procedimiento único
24. Término para oposiciones. Estas oposiciones deben resolverse en el mismo proceso, pero si la pugna no puede resolverse ahí mismo, el caso debería ir a la jurisdicción agraria, sin embargo, esta no existe, por lo que, en este caso, el barrido predial quedaría incompleto
25. Exposición pública de resultados
26. Según el proceso y la definición de las oposiciones, se presenta o no, un nuevo informe técnico jurídico
27. Acto de cierre del procedimiento único
28. Registro del acto de cierre

(*) Estos pasos son adelantados por “gestores u operadores catastrales”, que es una nueva figura creada por el artículo 62

del Decreto Ley 902. El gestor catastral es el encargado de adelantar en campo todo el alistamiento, recolección y análisis de información catastral y en general, de preparar todos los insumos para el barrido predial. Este gestor puede ser la ANT o una empresa privada dedicada a tal fin. El objetivo de esto, es liberar a las instituciones de parte del proceso, con el fin de que la ANT se dedique a los puntos centrales del proceso. Adicionalmente, con la unificación de diversos trámites en un solo procedimiento, se espera simplificar la actuación institucional.

Se espera que con este procedimiento se logre brindar seguridad jurídica sobre la tierra en la totalidad de predios de la zona focalizada para el POSPR y con ello ir cubriendo progresivamente todas las zonas PDET. Esta seguridad jurídica se debe dar en cuatro escenarios:

- a) Regularización de la tenencia: corregir imperfecciones en la tenencia de la tierra, para lo cual existen varios procedimientos que serán unificados en el procedimiento único: recuperación de baldío indebidamente ocupado, clarificación de la propiedad, extinción del derecho de dominio, deslinde de tierras de la nación, limitación al derecho de dominio, revocatoria de titulación de baldíos.
- b) Formalización: lograr que los propietarios que les falta algún requisito para lograr la plena propiedad, la alcancen: titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición, sucesiones por vía notarial, ratificación de venta.
- c) Acceso a tierras: para los campesinos que no tienen tierra y desean acceder a ella. Para lograr esto, la RRI disminuyó los requisitos de ocupación previa del predio a adjudicar que tenía la Ley 160/94.
- d) Clarificación de linderos: hacer coincidir la información catastral, registral y geográfica de los predios

- e) Trámites étnicos: finalizar los trámites de constitución, clarificación, reestructuración y ampliación de territorios étnicos y los trámites de titulación colectiva de comunidades negras.

En cuanto a la seguridad jurídica en áreas de especial importancia ambiental, se establecen los siguientes aspectos:

Tabla 2.3 Escenarios de seguridad jurídica sobre la tierra en áreas de especial importancia ambiental

<i>Tipo de área ambiental</i>	<i>Escenario para lograr la seguridad jurídica</i>
PNN	No pueden acceder a la propiedad y se espera el reasentamiento gradual de los pobladores. Mientras se da el reasentamiento, se pueden hacer acuerdos de conservación entre los habitantes y el Estado, con el fin de mantener los usos según el plan de manejo del parque.
ZRF Tipo A	Tampoco puede acceder a la propiedad y solo se permiten usos de preservación y restauración. La única forma de lograr seguridad jurídica sería a través de los acuerdos de uso, o de una sustracción de la ZRF con fines de reforma agraria (Resolución 629 de 2011) o de la reclasificación de la ZRF a tipo B o C con el fin de tener usos productivos sostenibles.
ZRF tipo B y C	Tampoco puede acceder a la propiedad, pero puede tener usos productivos sostenibles. Se está buscando una reglamentación que permita que en estas zonas se pueda hacer adjudicación. Adicionalmente también aplican los acuerdos de uso.
ZRC	Hay total posibilidad de titulación.
Ecosistemas estratégicos fuera de áreas protegidas	Aplica el POSPR según la clasificación que se haya dado en la zonificación ambiental.

Reservas forestales protectoras nacionales	Si la reserva tiene plan de manejo, se debe identificar si se está en zona de preservación o de uso sostenible. Si la reserva no tiene plan de manejo, la autoridad ambiental debe establecer el uso.
Páramos	Depende del plan de manejo del páramo, pero en términos generales, los predios en páramos son adjudicables, pero con restricciones en su uso. Las actividades económicas iniciadas con posterioridad a 2016 ²³ deben estar orientadas a transformarse a sostenibles. Sin embargo, está pendiente una reglamentación sobre el saneamiento predial en páramos, por lo que aún el tema está por determinar.
Territorios étnicos	En estas zonas no se pueden hacer titulaciones a colonos o campesinos. El uso depende de los instrumentos de zonificación y ordenamiento propios de cada comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, respecto de las ZRF, se ha establecido una figura denominada “acuerdos de uso”, reglamentada a través de los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020 de la Agencia Nacional de Tierras, los cuales permiten realizar contratos entre el Estado y los campesinos que ocupan predios inadjudicables en ZRF tipo B y C, playas y sabanas comunales y en el margen de 2.5 km en actividades de extracción de recursos naturales. Estos acuerdos buscan brindar seguridad jurídica a las familias que habitan estos predios, pues les permite continuar usando los predios, pero siguiendo ciertas normas ambientales.

Catastro multipropósito -CMP-

Como se mencionó en anteriores acápite la información catastral es bastante deficiente en el país, pues solamente el 5.68 % de la superficie tiene catastro actualizado, el 66 % tiene la información desactualizada y el 28.32 % no tiene ningún

23 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 0886 de 2018.

tipo de información. Adicionalmente, la información catastral existente no coincide con la registral ni con la geográfica, por lo que cualquier tipo de política sobre tierras tiene grandes dificultades para ejecutarse. Esta situación ha generado incertidumbre sobre el alcance de los derechos sobre sus tierras de los campesinos y ha dificultado la labor del Estado en el control de sus tierras, pues, por ejemplo, no se sabe a ciencia cierta cuáles son los baldíos de la nación.

Por esto, la RRI ha planteado la necesidad de implementar un catastro multipropósito, lo cual quedó plasmado en el documento Conpes 3958 de 2019. Esta estrategia busca levantar información en campo de diversos tipos e integrarla en un solo sistema, de modo que se nutra con especialización de áreas de especial importancia ambiental, infraestructura, información fiscal (impuestos), subsuelo, servicios, características físicas, restricciones de uso, tenencia del suelo y sus titulares.

Con toda esa información, se espera unificar el catastro y el registro, contar con un repositorio de datos maestros, contar con un sistema de administración del territorio –SAT²⁴, brindar seguridad jurídica a los campesinos, facilitar la formalización del mercado de tierras, simplificar los trámites relacionados con predios, mejorar las finanzas municipales al cualificar el cobro del impuesto predial, disminuir la conflictividad sobre la tierra y aportar información útil para la lucha contra la deforestación.

Al igual que en el POSPR, esta estrategia es adelantada en gran parte por los gestores catastrales²⁵ (empresas privadas y/o la ANT), bajo la guía, supervisión y aprobación de la autoridad nacional catastral, es decir, el IGAC. Este proceso es altamente complejo y costoso, por lo que inicialmente los esfuerzos se

24 Para este tema también se emitió un Conpes el 4007 de 2020.

25 Para lograr la certificación como gestor catastral, se debe seguir lo mencionado en el Decreto 1983 de 2019.

han dado en la financiación de la política, la cual ha contado principalmente con un crédito externo con el Banco Mundial por un valor de 150 millones de dólares,²⁶ y adicionalmente se han gestionado recursos de los municipios interesados, del Gobierno nacional y de fuentes de cooperación internacional.

Una vez se ha garantizado la financiación en el municipio focalizado, el proceso está proyectado para durar 10 meses: 3 meses en una etapa preoperativa (organización inicial de datos y primera socialización), 5 meses en una etapa operativa (trabajo de campo con reconocimiento participativo y procesamiento de datos) y 2 meses en una etapa postoperativa (conformación base de datos y socialización de resultados). Según el citado Conpes, se espera que este proceso se realice en 145 municipios y aumentar la cobertura del país con catastro actualizado de un 5 % actual, a un 60 % en 2022 y a un 100 % en 2025. Cabe aclarar que el CMP no solo se realiza en zonas PDET, sino que tendrá alcance nacional.

El CMP puede convertirse en una importante herramienta para la lucha contra la deforestación, pues como lo mencionó una funcionaria del Ministerio de Ambiente,²⁷ la mejor forma de atacar el acaparamiento de tierras que está detrás de la deforestación, es conociendo al detalle la situación de tierras en dichas zonas. Adicionalmente, se ha propuesto²⁸ que el CMP provea otras herramientas para detener la deforestación:

- Levantar información a escala predial de la frontera agrícola y de la franja de estabilización, es decir, tener al máximo nivel de detalle posible el límite de la frontera agrícola y con ello tener certeza sobre las zonas

26 Para esto se dio un concepto técnico favorable a través del Conpes 3951 de 2018.

27 Evento público realizado en el año 2019.

28 Entrevista informal con una funcionaria del Banco Mundial.

deforestadas después de 2010 que no deberían ser adjudicadas a futuro.

- El CMP también aportaría información para ubicar los predios con los que se pueden realizar los acuerdos de uso reglamentados por el Acuerdo 58 de 2017, herramienta que permitiría brindar seguridad jurídica a los campesinos a la vez que conservan sus tierras.
- Adicionalmente se ha propuesto incluir variables ambientales en la definición de las unidades agrícolas familiares.
- Identificar a mayor detalle las áreas de especial interés ambiental al igual que sus habitantes.
- Crear un código de registro con el fin de incluir en el Folio de Matrícula Inmobiliaria de los predios que se encuentran en la frontera agrícola, en la franja de estabilización y en las áreas de especial interés ambiental. Ese código incluye las restricciones de tipo ambiental que tiene el predio, con el fin de garantizar que a futuro no se cambie el uso del mismo.
- Recolectar información sobre posibles comisiones de delitos o hechos materia de sanciones ambientales administrativas relacionadas con deforestación o acaparamiento de tierras, hechos que serían comunicados a las autoridades correspondientes (fiscalía o CAR).

2.2.3 Dudas que genera la RRI respecto de su viabilidad

Teniendo en cuenta que la zonificación y la aprobación de algunos POSPR apenas tiene unos meses al momento de escribir el presente texto, no es posible conocer aún su efectividad, sin embargo, si es posible plantear diversas dudas sobre su impacto, pues a la par del ejercicio de establecimiento de frontera agrícola se dio uno de los picos más altos de colonización y deforestación de la historia:

Tabla 2.4 Principales dudas que genera la RRI desde el punto de vista de la armonización de los derechos ambientales y sobre la tierra

<i>Contexto</i>	<i>La duda sobre su efectividad</i>
<p>La RRI no plantea escenarios de redistribución de tierras (simplemente retoma lo mencionado por la Ley 160/94 que nunca se ha aplicado), sino que solamente habla de formalización y adjudicación de tierras por un total de 10 millones de ha para el año 2028.</p>	<p>¿Estas 10 millones de ha suplirán las necesidades de tierras de los campesinos de modo que no requieran colonizar nuevas áreas como ha ocurrido en las anteriores reformas agrarias? ¿Cómo suplir las necesidades de tierra antes de 2028 sin que haya colonización?</p>
<p>Ya se definió la frontera agrícola en las zonas PDET, indicando los tipos de área y sus usos permitidos según lo planteado en la RRI, sin embargo, esta zonificación está en jaque por el actual pico de deforestación, sobre el cual se emitió un Conpes²⁹ que busca tomar medidas al respecto.</p>	<p>¿Cómo hacer para que esta zonificación no quede en el papel? ¿Cómo eliminar la expectativa que tienen los nuevos colonos sobre las tierras que están por fuera de la frontera agrícola definida? ¿Qué pasa con las zonas no PDET?</p>
<p>Las adjudicaciones de tierras dependen de un gran entramado de planes que no tienen clara la fuente presupuestal para su ejecución.</p>	<p>¿Cómo hacer para no desgastar a las comunidades y a las instituciones con la elaboración de los planes? ¿Qué pasaría si no se logra la financiación de la ejecución de los planes? ¿Cómo se protegerán los bosques de la colonización mientras se formulan y ejecutan los planes (que pueden ser varios años)?</p>

29 Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 4021 de 2020.

<p>Lograr la seguridad jurídica de las tierras mediante el barrido predial implica un largo proceso de 28 pasos, barrido predial que evidenciará pugnas entre los interesados.</p>	<p>¿Qué tan engorroso será el trámite en la práctica teniendo en cuenta la gran cantidad de pasos? Las pugnas entre particulares que deban ser resueltas ante los jueces agrarios, ¿deberán esperar hasta el año 2031, fecha en la cual se tiene previsto instaurar estos jueces? Si es así, ¿los barridos prediales no podrán ser completados?</p>
<p>Los procesos de colonización están continuando principalmente en áreas no adjudicables como en PNN o en ZRF, lo que está generando un escenario de mercados informales de tierra basados en cartaventas.</p>	<p>¿Cómo hacer para que el Estado no pierda el control sobre el mercado de tierras? ¿Logrará el catastro multipropósito algo al respecto?</p>
<p>Las ZRF han sido la mejor estrategia para lograr equiparar la formalización de tierras con la protección de ecosistemas pues tienen planes de manejo ambiental. Sin embargo, la RRI no plantea una meta de constitución de nuevas ZRF y solamente plantea un fortalecimiento de las ya existentes para el año 2031.</p>	<p>¿Teniendo en cuenta que las ZRC fueron la mejor herramienta de la Ley 160 de 1994, porque no darle un mayor alcance con la RRI? No es claro porqué se espera hasta 2031 para su fortalecimiento.</p>

Fuente: Elaboración propia.

3

Actuales obstáculos en la implementación de la RRI

Una vez presentadas las diferentes políticas vigentes a la fecha y las estrategias con las que se busca dinamizar la política agraria y a la vez armonizarla con el uso sostenible de la tierra, señalaremos los principales obstáculos que se han presentado al año 2020.

3.1 FACTORES PERSISTENTES DEL CONFLICTO ARMADO

En los últimos tres años se ha dado un nuevo escalamiento del conflicto armado que se ha caracterizado por todo tipo de violaciones a los DDHH, similar al anterior pico de hechos violentos de principios de siglo. Como es un hecho que está sucediendo justo en el momento de la escritura del presente texto (2021), no existen aún investigaciones estructurales que definan a ciencia cierta las nuevas dinámicas de este conflicto, su alcance y su impacto sobre la reforma agraria y las áreas protegidas.

Sin embargo, sí se han documentado y contabilizado diversos tipos de datos que permiten inferir que esta nueva

escalada armada está generando un grave impacto a la posibilidad de aplicar la RRI y de conciliar los usos del suelo con la conservación ambiental.

Han aparecido decenas de nuevos grupos armados que están intentando tomar control territorial de las zonas que tenían las FARC antes de su desmovilización. No hay reportes oficiales aún de esos nuevos grupos, pero ya se ha documentado su existencia, sumada a la de los anteriores grupos como el ELN y las llamadas Bacrim y las disidencias de las FARC. La existencia de decenas de grupos dificulta cualquier proceso de paz, genera pérdida de gobernabilidad a nivel nacional y escala todos los hechos violentos. Esto trae como consecuencia:

- En primera medida, Colombia triplicó el número de asesinatos de líderes ambientales en el año 2020, respecto del año anterior, llegando a contabilizar 64 casos, ocupando el primer lugar a nivel mundial.¹ Adicionalmente se han asesinado guardabosques y funcionarios de entidades ambientales encargados de la protección de áreas protegidas.²
- Entre 2016 y 2019 fueron asesinados 600 líderes sociales.³ En el año 2020 esta cifra se aumentó radicalmente, pues se reportaron 310 homicidios.⁴ También las masacres (homicidios intencionales y simultáneos

1 Global Witness. Defender el mañana. 2020.

2 Botero-García, R.; López, F.; Ospino, H.; Ponce de León-Chaux, E. y Riveros, C. 2019. Áreas protegidas amazónicas y sus servidores como víctimas del conflicto armado. Bogotá, Colombia. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.

3 Avila, Ariel. ¿Por qué los matan? Fundación Pares. 2020.

4 Indepaz. En entrevista ante el medio DW, Asesinatos de líderes sociales: Colombia mata a quienes practican la democracia en las regiones, 2020. Consultada en: <https://www.dw.com/es/asesinatos-de-l%C3%ADderes-sociales-colombia-mata-a-quienes-practican-la-democracia-en-las-regiones/a-56218920>

de 3 personas o más) han regresado, pues en 2020 se contabilizaron 91 masacres. Solo en los primeros 4 meses del año 2021, se han registrado 35 masacres,⁵ lo cual evidencia que cada día aumenta la magnitud del conflicto armado.

- Se han registrado 276 asesinatos de excombatientes de las FARC, lo que potencialmente podría impulsar un rearme de algunos excombatientes por miedo a ser asesinados.
- Durante 2020, 32 217 personas fueron desplazadas forzadamente en 106 eventos de desplazamiento múltiple y masivo,⁶ y lo que es más grave, en los primeros tres meses del año 2021 hubo 27 435 personas desplazadas y 65 eventos de desplazamientos masivos,⁷ es decir, en solo tres meses del 2021 casi que se igualaron los casos de todo 2020.

El escalamiento del conflicto armado ha generado una situación de ingobernabilidad en zonas de frontera agrícola principalmente en la Amazonia y en las áreas protegidas cercanas, áreas en donde existían normas de uso y conservación del bosque dictadas por las FARC, y que desaparecieron tras su desmovilización. Es tal la falta de presencia del Estado en esas zonas, que se han construido carreteras ilegales, hay rutas de

5 Indepaz. Informe de Masacres en Colombia durante el 2020 y 2021. Consultado en: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

6 CODHES, Desplazamiento Forzado en Colombia ¿Qué pasó en 2020?, consultado en: <https://codhes.wordpress.com/2021/02/16/desplazamiento-forzado-en-colombia-que-paso-en-2020/>

7 Defensoría del Pueblo, Informe desplazamientos y confinamientos en Colombia. 2020. Consultado en: https://caracol.com.co/radio/2021/04/26/judicial/1619434870_418642.html

comercio de madera y hay reglas informales para la compra-venta de tierras deforestadas.

Esta falta de control, tanto gubernamental como de la guerrilla,⁸ impulsó el actual pico de deforestación, cambio de uso de los suelos, potrerización para ganadería extensiva, un mercado informal de tierras y en general un corrimiento de la frontera agrícola,⁹ recién definida. Los estudios sobre el tema existentes a la fecha, apuntan a que esta situación tiene como principal motivación el acaparamiento de tierras.¹⁰ Este tema del acaparamiento de tierras y la deforestación es muy grande, por lo que merecería otra investigación.

De momento, el Estado ha basado su actuación en intentar controlar militarmente las regiones con deforestación y cultivos de coca, sin embargo, esta estrategia ha traído una gran resistencia por parte de las comunidades, que esperan un manejo social, político y económico de la situación, mediado por la aplicación de la RRI.

En el marco de este complejo contexto, se emitió el Conpes 4021.¹¹ Si bien este documento plantea diversas medidas para la formalización de tierras o al menos para la generación de condiciones de seguridad jurídica para las comunidades en

8 Semana Sostenible. En la Amazonia no hay estado: Rodrigo Botero. 2019. Consultado en: <https://fcds.org.co/publicaciones/en-la-amazonia-no-hay-estado-rodrigo-botero/>

9 Botero, Rodrigo. Frontera Agropecuaria en la Amazonia: La infraestructura de gran escala como motor de la ampliación en función de los mercados de tierras, energía y minería mundiales. En: *Revista Semillas*. 2019 consultado en: <https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/353467686e6667686b6c676668f16c6c/rodrigo-botero.pdf>

10 Cendales, María. El acaparamiento de tierras, el principal enemigo de los bosques en Colombia. Plataforma de información y diálogo para la Amazonia Colombiana –PID– Amazonia 2020. Consulto en: <https://pidamazonia.com/content/acaparamiento-de-tierras-enemigo-bosques>

11 Departamento Nacional de Planeación. Conpes 4021. 2020.

los municipios con alta deforestación (acuerdos de uso, Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Catastro Multipropósito), no se plantea medida alguna para detener el acaparamiento de tierras, ni para controlar los mercados informales/ilegales de tierras deforestadas, ni un registro de las tierras deforestadas inadjudicables, entre otras medidas que podrían disminuir el acaparamiento y como consecuencia la deforestación.

A todo lo anterior, se suman las características propias de disputas violentas por los recursos naturales que generan conflictividad socioambiental y que ya fueron descritas en un acápite anterior.

3.2 LIMITACIONES INSTITUCIONALES

La Procuraduría General de la Nación –PGN– ha realizado un seguimiento a todo el accionar institucional en lo relacionado con la RRI y emitió un informe en enero de 2021,¹² el cual evidencia las limitaciones que se resumen en los siguientes puntos:

- **ANT está desfinanciada.** Según la PGN la entidad solamente cuenta con el 50 % del presupuesto requerido. Esto se puede deber a la gran cantidad de instituciones formadas (por ejemplo, agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación Territorial), las cuales tienen presupuestos asignados que antes eran para el Incoder. Adicionalmente los PDET y otras políticas de estas otras entidades son costosos, por lo que se podría decir, que la moda de hacer planes ha dejado sin recursos suficientes a la ANT.

12 Procuraduría General de la Nación –PGN–. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Enero de 2021.

- **Procesos agrarios estancados.** De los 37 041 procesos agrarios inventariados por la Procuraduría, solamente el 3 % está en etapa final y el 81.5 % apenas están en solicitud de inicio de proceso. No existe un plan para descongestionar estos procesos, “*lo cual puede desencadenar en un rezago monumental que impacta 1 547 115 ha*”.¹³ Esta cantidad de ha equivale a la mitad de la meta de tierras ingresadas al Fondo de Tierras.
- **Procesos agrarios no centrados en zonas PDET.** Establece la PGN que las actuaciones de la ANT no se están centrando en los municipios priorizados para la RRI.
- **No hay jurisdicción agraria, por lo que muchos procesos quedarán estancados.** El Decreto Ley 902 establece que, en el caso de controversias sobre los predios, estas se deben resolver en la fase de oposiciones, pero si no se logran resolver, se debe acudir a la jurisdicción agraria, la cual se implementará en el año 2031 según el plan marco de implementación. Estos casos son bastante comunes, por lo que una gran cantidad de ellos quedarán sin resolver, ante la inexistencia de la jurisdicción agraria. Esto es particularmente grave, pues se estima que el 93 % de los procesos agrarios se adelantan según el Decreto Ley 902.

3.3 FONDO DE TIERRAS, SIN CERTEZA SOBRE SUS TIERRAS

Los siguientes puntos también fueron evidenciados por la PGN.¹⁴

- **Desconocimiento sobre los predios del Fondo.** Se registra que han ingresado al Fondo de Tierras 1 millón

13 *Ibid.* PGN, 2021. Párrafo 23.

14 *Ibid.* PGN, 2021.

de ha de las 3 proyectadas, sin embargo, de ese millón de ha, solamente hay certeza sobre su posibilidad de ser adjudicadas sobre 96 mil ha (el 4.6 %) y sobre la gran mayoría de predios (un 82.1 %) no se sabe si están ocupadas o no, o si se pueden asignar a campesinos sin tierra.

- **Las tierras del Fondo, no están en las zonas de la RRI.** La gran mayoría de tierras ingresadas al Fondo (un 84.4 %), no pertenecen a los municipios priorizados para los POSPR, por lo que no podrán ser utilizados en el barrido predial. Esto quiere decir, que es altamente probable, que cuando se realice el barrido predial, no habrá tierras disponibles para asignar.
- **El ingreso de nuevas tierras al Fondo está retrasado.** El 93.7 % de las tierras ingresadas al fondo, corresponden a baldíos que han surtido el trámite de clarificación (trámite que determina si un predio efectivamente es baldío o no), sin embargo, estos procesos van bastante retrasados como se mencionaba anteriormente.
- **Incertidumbre sobre las áreas sustraídas de ZRF.** A pesar de que existe un alto número de hectáreas sustraídas de ZRF con fines de reforma agraria (12 519 891 ha), de las cuales no se tiene certeza de si están formalizadas o no, pues la autoridad ambiental no está articulada con la autoridad agraria (ANT). De esos 12 millones, solamente han ingresado 47 mil ha al Fondo de Tierras, sobre las cuales tampoco se tiene certeza sobre su adjudicabilidad.

3.4 SUBSIDIOS Y CRÉDITOS RETRASADOS

- El subsidio integral de acceso a tierras, con el que se espera que los campesinos puedan comprar tierras, se reglamentó 3 años después de los acuerdos de paz,

mediante Decreto 1330 de 2020, no ha tenido avance este tema.

- Frente a las líneas de crédito para compra de tierras se expidió la Resolución 04 de 2019, tema en el que tampoco ha habido avance.

3.5 FORMALIZACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE TIERRAS: EL MICROFUNDIO

- **La formalización ha completado el 0.5 % de la meta.** Las formalizaciones se dan cuando existe ocupación previa de la tierra por parte de la familia beneficiaria. De la meta de 7 millones de ha formalizadas, se reportan solamente 40 263 ha formalizadas a personas naturales en el periodo 2017-2020,¹⁵ lo cual corresponde a un 0.5 % de la meta. Adicionalmente, se registraron 845 857 ha constituidas o ampliadas para comunidades indígenas y 6873 tituladas a comunidades negras.
- **Adjudicaciones con preponderancia al microfundio.** En cuanto a la adjudicación (sin ocupación previa de la familia beneficiaria) se evidencia una marcada tendencia a la microfundización, pues existen 1042 casos con adjudicaciones menores a una hectárea. El 87 % de las adjudicaciones corresponden al piloto realizado en Ovejas, Sucre, en donde se adjudicaron 1022 predios con un promedio de 0.3 ha cada uno, después de varios años de trabajo y una gran inversión de recursos públicos y de cooperación internacional. Esto mostraría

15 Cabe aclarar, que la ANT reporta cifras mucho mayores, pero incluye allí formalizaciones previas a los acuerdos de paz y las tierras otorgadas a comunidades étnicas, ante lo cual la PGN filtró las cifras, dando como resultado real, las 40 263 ha.

la dificultad del proceso y reitera la microfundización en contravía de la lógica de la UAF.

- **Formalizaciones de microfundios costosas.** Se menciona que la ANT adelanta un proceso de descongestión de 45 779 solicitudes de formalización, de las cuales ya se resolvieron 10 760 casos, formalizando un promedio de 1.3 ha a cada familia, es decir, se microfundiza aún más la estructura de tenencia del campo. Además, estos procesos gastaron 100 000 millones de pesos en su implementación, haciendo excesivamente costoso el valor por hectárea.
- **Inicio de los acuerdos de uso.** Se inició la implementación de este tipo de acuerdos con cinco acuerdos, los cuales permiten brindar seguridad jurídica a habitantes de ZRE, playas y sabanas comunales y franjas de 2.5 km alrededor de actividades de explotación de RRNN.

3.6 LOS PRINCIPALES DIENTES DE LA RRI: SIN FILO

- **Barrido predial no siempre es el más eficiente.** Cuando se planteó la RRI, se mencionó que la principal estrategia sería cambiar el modelo de demanda (a solicitud del interesado), por el de oferta (la entidad va a la zona y formaliza todos los predios), para lo cual se utilizaría la metodología de barrido predial masivo. Sin embargo, aplicar esta metodología tiene varias limitaciones:
 - a) **Largo trámite.** Para aplicarla, se requiere la aprobación previa del POSPR, el cual es costoso, engorroso y toma mucho tiempo (28 pasos).
 - b) **Gran avance en formulación, pero poco en ejecución.** El POSPR solo se tiene previsto para 56 municipios, de los cuales 41 ya tienen el POSPR formulado, lo cual es bastante positivo.

Sin embargo, la gran mayoría del país no quedará cubierto por esta metodología, por lo que se seguirá usando el modelo de demanda de la Ley 160 de 1994.

- c) **Procedimiento único, no tan único.** Se supone que la RRI propende por simplificar los trámites, pues ahora sería solo uno. Sin embargo, en la práctica persiste el modelo antiguo con el nuevo, con sus respectivos trámites.
 - d) **No siempre funciona.** La misma ANT ha mencionado que esta metodología no aplica para todos los municipios, pues al ser excesivamente costosa, en muchos municipios es más económico seguir con el modelo de demanda.
 - e) **No finaliza.** Se supone que el barrido predial debería dejar finalizados todos los trámites agrarios, formalizaciones y demás en el área barrida, pero en muchos casos -quizá la mayoría- existen conflictos que deben ser resueltos judicialmente (como linderos o temas civiles como sucesiones), pero al no existir jurisdicción agraria, estos casos quedan pendientes, y por tanto no se logran finalizar.
- **El POSPR es un obstáculo para el barrido predial o las labores de adjudicación/formalización.** Los 28 pasos requeridos para estos planes, son costosos, largos e ineficientes. Distraen los esfuerzos institucionales pues en vez de estar haciendo los trámites agrarios, la entidad se dedicó a hacer planes.
 - a) Muestra de lo anterior, es el caso piloto de Ovejas, donde el proceso tardó cerca de 6 años y pudo haber costado una cifra superior a los mil

millones de pesos,¹⁶ lo cual dificulta convertirlo en un modelo para todo el país.

- b) Menciona la PGN: *se supone que los POSPR deberán facilitar la gestión en tierras de la ANT; se evidencia poca eficacia en comparación con la inversión en tiempo y recursos técnicos y económicos para lograr hacer los estudios del plan. Es decir, el POSPR se está volviendo en un condicionante y no en un facilitador.*¹⁷

3.7 DIFICULTADES PARA LOGRAR LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Con el fin de ahondar en el avance de los aspectos ambientales de la RRI, para la presente investigación, se presentaron varios derechos de petición y se realizaron algunas entrevistas con personas cercanas al proceso que prefirieron no mencionar sus nombres pues hacen parte de las entidades. Como resultado de este sondeo, se pueden evidenciar los siguientes aspectos:

- **CMP sin variables ambientales claras.** Si bien no es posible hacer un balance pues apenas está en ejecución, no es claro cómo se está levantando y procesando la información ambiental. En el piloto de Ovejas no se evidencia nada al respecto, por lo que no se sabe bien, si se están tomando las variables ambientales o no.
- **CMP con pocos propósitos.** Si bien se esperaba que se levantaran muchos tipos de información, en la práctica no se están levantando todas las variables esperadas, pues en muchos casos, los financiadores son los propios

16 Esta cifra no es mencionada por la PGN, sino que es una estimación propia a partir del conocimiento del caso, pues tuvo varias fuentes de financiación, entre ellas, la cooperación de USAID.

17 *Ibid.* PGN, 2021.

municipios, por lo que el enfoque ha sido el fiscal (para aumentar la recaudación de impuesto predial) y **no ambiental**. Esto parece estar viéndose en el primer proceso finalizado, el cual se dio en el municipio de Soacha donde hay un gran descontento con el proceso dado el alza de impuestos prediales.¹⁸ Sin embargo, los casos que son financiados por el préstamo del Banco Mundial, si estarían levantando información muy útil relacionada con deforestación (ver acápite sobre acuerdos de paz y CMP), sin embargo, hay que esperar los resultados de estos procesos para conocer el detalle.

- **Zonificación ambiental muy avanzada pero difícil de sostener.** Se valora muy positivamente la gran agilidad y eficiencia en la creación de la metodología, y en la definición a escala 1:100.000 de la frontera agrícola, franja de adecuación y áreas de especial importancia ambiental. También se definieron los tipos de usos y los lineamientos de manejo ambiental, lo cual permitiría contener la colonización descontrolada y por ende la deforestación. Sin embargo, tiene los siguientes riesgos:
 - ✓ **Solo aplica en PDET.** Esta zonificación solo aplica para zonas PDET, dejando en riesgo el resto de zonas del país.
 - ✓ **Persiste el problema que las anteriores reformas agrarias.** Al no existir estrategias para la modificación de los usos ineficientes del suelo¹⁹

18 Pérez, Juan Pablo. El modelo de catastro de Duque aterriza en Soacha con líos. Portal La Silla Vacía, Consultado en: <https://lasillavacia.com/modelo-catastro-duque-ateriza-soacha-lios-81525> Bogotá. Mayo de 2021.

19 El Plan Marco de Implementación, menciona la creación de una instancia de alto nivel para solucionar este problema de los usos ineficientes, sin embargo, esa instancia está prevista para el año 2026, lo cual sería tarde para el actual pico de deforestación.

o redistribución de las tierras improductivas, se mantendrá la tendencia de las anteriores reformas agrarias, donde pequeños y medianos campesinos, se ven empujados a buscar tierras más allá de la frontera agrícola.

- ✓ **Deforestación e infraestructura informal.** Como se mencionó en acápite anteriores, el actual pico de deforestación y la creación de carreteras, son el principal reto de la frontera agrícola.
- ✓ **Pocas tierras para adjudicar y baja seguridad jurídica.** Teniendo en cuenta que la zonificación estableció que la mayoría de áreas son inadjudicables por motivos ambientales, es necesario brindar algún tipo de seguridad jurídica a los campesinos para evitar que colonicen nuevas zonas. Por esto, se planteó la figura de acuerdos de uso para ZRF, sin embargo, a la fecha, solo se han logrado realizar 5 acuerdos en todo el país.
- **POSPR focalizados con focos de deforestación, pero no en las zonas más afectadas.** Según el Conpes de deforestación²⁰ se seleccionarán 7 municipios con focos de deforestación para adelantar el POSPR y con ello solucionar los problemas de la tierra en la zona. Según respuesta de derecho de petición de la ANT,²¹ los municipios seleccionados son: Cáceres (Antioquia), Piamonte (Cauca), Valencia (Córdoba), Fuente de Oro (Meta), Puerto Lleras (Meta), Tumaco (Nariño) y Sardinata (Norte de Santander). Como se puede observar, ninguno de estos municipios son los más afectados

20 DNB, Conpes 4021, p. 66.

21 ANT. Respuesta a derecho de petición, fecha 17 de febrero de 2021, radicado: 20212100154501.

en materia de deforestación, como si lo podrían ser San Vicente del Caguán, la Macarena o Cartagena del Chairá, de modo que los municipios con deforestación tendrán que seguir esperando la actuación de la ANT.

- **Sin estrategia para detener el acaparamiento de tierras ni control del mercado informal de tierras.** Si bien esta es la causa de la deforestación, el Conpes 4021 no establece ninguna estrategia al respecto. Preguntamos al DNP sobre el tema, sin embargo, en su respuesta simplemente menciona que las entidades lucharán contra la deforestación, judicializando a los responsables y adelantando POSPR y CMP, pero no menciona estrategia alguna contra el acaparamiento como tal.²² Actualmente cursa un proyecto de ley sobre este tema, que se está discutiendo en el Congreso.²³
- **ZRC estancadas.** Como se ha mencionado, las ZRC pueden ser la mejor estrategia para conciliar la protección ambiental con la formalización de tierras, pues los campesinos tienen seguridad jurídica sobre la tierra, y a la vez están obligados a cumplir un estricto plan de manejo ambiental, de modo que estas zonas, en términos generales, están bien conservadas. Sin embargo, el trámite de constitución de nuevas ZRC está estancado hace varios años. Actualmente, cursa un proceso judicial iniciado por las comunidades de Losada-Guayabero y Guejar Cafre en el Meta, representadas por Dejusticia, que busca obligar al Gobierno a destrabar los procesos de constitución de ZRC que se encuentran bastante adelantados (actualmente hay más de 50 procesos en curso).

22 DNP: Respuesta a derecho de petición, fecha 12 de marzo de 2021, radicado: 20214520170581.

23 Proyecto de Ley 283/19 presentado por Juan Carlos Losada.

Conclusiones y recomendaciones

La historia de las reformas agrarias y las actuales políticas de tierras y ambientales, representan un tema álgido y con cientos de aristas para el análisis, por lo que generar conclusiones sobre este asunto, puede ser una tarea titánica. Sin embargo, intentaremos resumir los puntos atinentes a la relación entre la cuestión agraria y la protección ambiental.

A continuación, mencionamos un resumen muy general de lo mencionado en todo el texto a modo de conclusiones. Teniendo en cuenta que el tema es muy grande y muy técnico, en este resumen no se mencionan normas, ni cifras, ni procedimientos, ni fechas, ni fuentes, sino solamente las ideas generales. Para conocer el detalle de cada punto, se debe acudir a los acápites anteriores.

¿CÓMO SURGE EL PROBLEMA?

- **Una larga historia de intentos por dar tierras a los campesinos en medio de un persistente modelo latifundista.** El historial de reformas agrarias y normas sobre baldíos es bastante largo y ha mantenido la constante de intentar controlar los predios baldíos y adjudicarlos a los campesinos, pero se ha mantenido

un modelo latifundista. En el periodo 1960-1990 los grandes predios disminuyeron, pero a partir de los 90 el modelo de desarrollo basado en inversiones sobre la tierra, dieron un nuevo impulso al latifundismo que aún hoy persiste y ha aumentado el índice GINI de tierras.

- **Permanente choque de visiones sobre la tierra.** Desde las primeras reformas agrarias, ha existido una pugna entre la visión capitalista en la que la tierra es un factor de producción y por ende debe generar riqueza y desarrollo, y la visión de la tierra dirigida a los cultivos agrícolas orientados a la seguridad alimentaria y a la continuidad de las prácticas campesinas y étnicas. Esta pugna permanece a la fecha. A pesar de que se han planteado diversas estrategias (como las ZRC y ZDE) para armonizar estas visiones, su aplicación ha sido muy limitada y el choque de visiones persiste.
- **Reformas agrarias y protección de bosques a la par.** Las reformas agrarias han surgido simultáneamente a las políticas de protección de bosques y en general de la constitución de áreas protegidas.
- **La forma de conciliar ambas políticas: redistribución de tierras.** La mejor forma de proteger los bosques es detener el crecimiento de la frontera agrícola, para lo cual se requiere dotar de tierras a los campesinos, distribuyendo los latifundios improductivos entre la población rural.
- **La imposible redistribución de tierras.** A pesar de ser la herramienta perfecta, nunca se logró materializar por pugnas políticas no solucionadas, situación que llevo a varios momentos de violencia. Mientras el Partido Conservador veía la redistribución como la llegada del comunismo (a pesar de que las tierras no serían administradas por el Gobierno como en los modelos

socialistas, sino que se distribuirían a campesinos bajo la modalidad de propiedad privada), el Partido Liberal nunca logró llegar a acuerdos con los terratenientes para lograr la redistribución, lo que causó invasiones y un sinnúmero de conflictos y guerras por las tierras.

- **El fracaso de la redistribución lleva a la deforestación.** Cada vez que fracasa una reforma agraria en su intento de redistribuir o al menos dotar de tierra a los campesinos, surgen las colonizaciones. Algunas de estas han sido dirigidas por el Gobierno y otras han sido informales, pero en ambos casos, los afectados son los bosques primarios, como en el actual pico de deforestación en la Amazonia.
- **El conflicto armado agrava todo.** Además de las violaciones a los DDHH, el conflicto hizo que millones de campesinos perdieran sus tierras, generó un fenómeno de descampesinización, e hizo que el Estado perdiera el control del mercado de tierras y de los baldíos. La naturaleza es escenario, botín y víctima de la guerra. Esto dificultó las reformas agrarias.
- **La violencia es directamente proporcional a la deforestación.** Si se comparan los picos de deforestación con los picos de violaciones de DDHH en el marco del conflicto armado, coinciden en fechas. Así, en el periodo 1998-2005 hubo un gran pico de deforestación y también de todo tipo de violaciones de DDHH, en el marco de la violencia paramilitar, la cual finalizó en 2005 con las desmovilizaciones y ahí mismo bajó el nivel de deforestación. Durante el periodo del cese al fuego en el marco de las conversaciones de paz con las FARC entre 2012 y 2016, las violaciones de DDHH disminuyeron radicalmente y asimismo la deforestación, pero una vez firmados los acuerdos, volvieron las violaciones de DDHH, los surgimientos de nuevos

grupos armados, los desplazamientos forzados y las masacres. En esta nueva ola de violencia, viene creciendo la deforestación desde 2017 hasta hoy.

- **¿Por qué la violencia trae deforestación?** Cuando el conflicto armado se escala y se incrementan las violaciones de DDHH, el Estado cede gobernabilidad ante los nuevos grupos armados, lo que hace que las fronteras agrícolas se desdibujen, y que tanto campesinos como acaparadores de tierras se dirijan a los bosques.
- **El actual pico de violencia-deforestación se da en la Amazonia.** Un estudio de mayo de 2021²⁴ ratifica que los eventos bélicos generan grandes cambios de cobertura vegetal, lo cual se evidencia en los municipios con poca población (menores a 20 000 habitantes), fenómeno que se ha visto en la Amazonia con mayor fuerza desde el año 2017, es decir, desde el inicio del actual pico de acciones violentas.

¿CÓMO SE HA PLANTEADO LA SOLUCIÓN?

- **Áreas protegidas como respuesta.** Con el fin de proteger zonas de la colonización y puedan ser conservadas, se han creado diversas figuras de protección, en las cuales no se pueden adjudicar tierras a campesinos. Esta figura ha servido para proteger vastas áreas, en las cuales se ha conservado la biodiversidad y los bosques. Aunque algunas áreas están desconectadas y aisladas, afectando la integralidad de la protección, en términos generales se han logrado salvaguardar los ecosistemas. En este esfuerzo, también han contribuido

24 Murillo-Sandoval, Paulo J. y otros. No peace for the forest: Rapid, widespread land changes in the Andes-Amazon region following the Colombian civil war. En *Global Environmental Change* 69 (2021) 102283. Mayo de 2021.

las titulaciones colectivas a comunidades étnicas, pues esas poblaciones tienen vocación protectora.

- **Campesinos sin tierras, ni a un lado ni al otro.** Dentro de la frontera agrícola los latifundios no permiten que los campesinos tengan tierra, y fuera de la frontera agrícola en las áreas protegidas no se permite que los campesinos tengan tierra pues son zonas inadjudicables.
- **Áreas protegidas, arma de doble filo.** Si bien prohibir la adjudicación en estas áreas conlleva a su protección, la contracara de la moneda, es que en algunas zonas no hay donde titular tierras a los campesinos por la gran cantidad de regímenes jurídicos que no lo permiten. Esta situación empuja a los campesinos a colonizar áreas protegidas o zonas de reserva forestal –ZRF– de forma desordenada y descontrolada, lo que, a su vez genera picos de deforestación y pretensiones de algunos sectores de acaparamiento de tierras. Por esto, las ZRF han tenido que disminuir su área.
- **Conciliación de las dos visiones del campo y la naturaleza.** Con el fin de permitir, tanto el desarrollo como las economías campesinas, se crearon respectivamente las figuras de zonas de desarrollo económico y las zonas de reserva campesina –ZRC–. Las primeras no se han implementado y las segundas sí, pero de forma muy limitada. Estas ZRC permiten la titulación a los campesinos y a la vez se garantiza el uso sostenible de la tierra, pues cuentan con plan de manejo ambiental.
- **Grandes titulaciones a comunidades étnicas.** Un gran logro ha sido la masiva titulación de territorios a comunidades indígenas y afrodescendientes. Si bien aún faltan muchas zonas por titular, el avance es bastante positivo.
- **Nuevo fracaso: intentando la redistribución de tierras con reglas de mercado.** En 1994 se buscó que

los campesinos compraran tierras con el apoyo financiero del Estado y así lograr una redistribución bajo el paraguas del mercado y el capitalismo, y con esto, tranquilizar a los sectores conservadores. Sin embargo, este modelo nunca logró transformar el campo.

- **Debilitamiento de la institucionalidad y disminución de la formalización de tierras.** Al suponer que los campesinos mismos comprarían sus tierras, se relajó la labor de la autoridad agraria, por lo que el promedio de tierras adjudicadas y formalizadas disminuyó ostensiblemente, frente al periodo anterior a 1994. Esto conllevó a que se continuara con el modelo latifundista, el índice Gini de desigualdad en la tenencia de la tierra siguió aumentando hasta ser uno de los más altos del mundo, la informalidad en la tenencia de la tierra rural es cerca del 50 %, las colonizaciones continúan descontroladas, el Estado no logra controlar sus baldíos, y siguen las ocupaciones en áreas protegidas.
- **La inseguridad jurídica desincentiva la conservación.** Los campesinos viven en una permanente zozobra por la falta de claridad sobre sus derechos sobre la tierra y por las fluctuantes condiciones de las economías campesinas, lo que los hace temer sobre sus posibilidades de permanencia. Esto hace que los campesinos se vean obligados a centrar sus esfuerzos en encontrar sustento económico y en proteger sus tierras informales, tareas que usualmente son ambientalmente sostenibles, pero en donde la conservación no es central.
- **Reconocer los derechos sobre la tierra viabiliza el ejercicio de otros derechos.** Las comunidades que tienen un nivel de formalidad de sus tierras mayor, reafirman su arraigo con la tierra, tienen mejores opciones para organizarse y exigir sus derechos y tienen menores riesgos de perder la tierra por lo que son

más resistentes al conflicto armado. También pueden acceder más fácilmente a créditos que les permiten adelantar proyectos productivos y mejorar sus condiciones socioeconómicas y en general su bienestar. Tener formalidad sobre la tierra contribuye en general a la dignificación del campesinado. Ejemplo de ello, son las zonas de reserva campesina, donde la formalidad de la tierra es alta y los campesinos logran organizarse y acceder a más derechos.

- **Los campesinos que gozan de sus derechos ejercen actividades de conservación.** Una vez garantizados los derechos sobre la tierra, las comunidades suelen ver la necesidad de realizar actividades de conservación ecológica, pues al ser plenos propietarios, dejarán las tierras a sus hijos y por ende desean que estén bien conservadas. Independiente de si hay incentivos o no por parte del Estado (o de cooperación u organizaciones) para la conservación, las comunidades que tienen garantía de sus derechos sobre la tierra tienen todas las facilidades para realizar actividades de conservación.

LA NUEVA REFORMA TRAS LOS ACUERDOS DE PAZ

- **La nueva esperanza de los acuerdos de paz.** Los acuerdos firmados en 2016 trajeron una nueva política, la Reforma Rural Integral –RRI–. Lo primero, se establece un nuevo Fondo de Tierras, el cual servirá para brindar tierras a los campesinos que no tienen. También, se cambia el modelo, pues se intenta seleccionar zonas, las cuales son “barridas” es decir, se resuelven todas las situaciones de la tierra en esa zona, en vez de atender casos aislados como se hacía anteriormente, esta metodología se denomina barrido predial masivo. Adicionalmente se establece un procedimiento único

para todas las situaciones relacionadas con la tierra. Estos elementos, buscan hacer más eficiente la acción del Estado frente a las tierras, en unas zonas priorizadas, según su afectación por el conflicto armado (zonas PDET).

- **Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental participativa.** La RRI busca crear una frontera para detener las colonizaciones. Para esto se realizó una zonificación ambiental de las zonas PDET, en el que se definieron áreas de especial importancia ambiental, una franja de estabilización y una frontera agrícola. Se establecieron los posibles usos en cada tipo de área, los cuales deben ser especificados participativamente en cada municipio.

¿CUÁLES SON LOS OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA AGRARIA?

- **La nueva escalada del conflicto armado.** Una vez se firmaron los acuerdos de paz, el Estado no logró controlar las zonas de las FARC, y hubo muchos reparos políticos a los acuerdos, por lo que surgieron nuevos grupos armados, disidencias y, en fin, se escaló el conflicto y aumentaron nuevamente las violaciones a los DDHH. Esto resta margen de actuación del Estado para implementar las políticas de tierras y ambientales.
- **La nueva moda de hacer planes.** Para implementar la RRI, se estableció un gran entramado de planes, como requisito previo. Si bien es importante planificar las actuaciones estatales, esto se ha convertido en un obstáculo pues son demasiados, reiterativos, desarticulados y costosos, por lo que los esfuerzos institucionales se han centrado en la planeación y no en la ejecución en los últimos 3 años.

- **Debilidad institucional que conlleva ínfimos avances de la RRI.** La Agencia Nacional de Tierras, encargada de implementar la RRI, además de estar desfinanciada, ha reportado ínfimos avances de lo proyectado: Al año 2026 se planteó tener 7 millones de ha formalizadas, a 2020 solamente se cumplió el 0.5 % de esa meta, principalmente en microfundios. Por su parte, se propuso a 2028 incluir 3 millones de ha en el Fondo de Tierras con fines de dotar a campesinos sin tierra, de las cuales solamente se han incluido 96 mil ha sobre las cuales hay certeza sobre su posibilidad de ser adjudicadas.
- **El barrido predial no siempre es aplicable.** Pues en algunas zonas es más eficiente continuar con el modelo anterior. Adicionalmente no se logran finalizar todos los trámites de la zona, pues es bastante común que existan situaciones jurídicas o pleitos que solo un juez puede resolver y no la ANT.
- **Inexistencia de la jurisdicción agraria.** La inexistencia de jueces especializados, no solo deja inconcluso el barrido predial, sino que perpetua la conflictividad agraria. Se tiene previsto instaurar estos jueces en 2031.

¿CUÁLES SON LOS OBSTÁCULOS PARA ARMONIZAR LAS SOLUCIONES CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL?

- **Frontera agrícola no tan cerrada y sin redistribución de tierras.** Si bien se ha avanzado mucho en la zonificación e identificación de áreas de especial importancia ambiental, así como en sus usos ideales, la falta de gobernabilidad en la zona y el conflicto armado, han traído una nueva ola de deforestación que pone en jaque la frontera fijada. Adicionalmente, la RRI no plantea un mecanismo de redistribución de tierras,

por lo que sucederá lo mismo que con las anteriores reformas agrarias: colonizaciones y deforestaciones.

- **Las estrategias para dar tierras a los campesinos a la vez que conserven el ambiente, son bastante lentas.** Los acuerdos de uso de tierras inadjudicables en ZRF, las ZRC y los acuerdos de conservación en parques naturales, y los pagos por servicios ambientales, pueden ser buenas estrategias para lograr que los campesinos tengan seguridad jurídica a la vez que conserven el territorio, sin embargo, estas estrategias tienen un avance muy lento o están estancadas.
- **Inversiones sobre la tierra no requieren licencia ambiental.** El modelo económico basado en el crecimiento ha generado una presión sobre las tierras a partir de inversiones en proyectos agroindustriales, los cuales no requieren licencia ambiental y por lo tanto el Estado no puede gestionar los impactos ambientales y en tanto se reafirma el modelo latifundista de la tierra.
- **El acaparamiento de tierras, principal motivo de la deforestación, solo se ataca con la amenaza de cárcel.** Si bien se ha planteado que en las zonas de deforestación se adelantarán estrategias como el barrido predial y el catastro multipropósito, no se establece una estrategia específica contra el acaparamiento de tierras, diferente a la persecución penal de los posibles responsables.

RECOMENDACIONES

En primera medida, se debe mencionar la propuesta de la PGN,²⁵ la cual plantea que son tantos los problemas sobre la tierra y tan deficiente la actuación de las instituciones, que la Corte Constitucional debería declarar el estado de cosas de

25 *Ibid.* PGN, 2021, Párrafo 69.

inconstitucionalidad, con el fin de evidenciar que todas las actuaciones gubernamentales en este tema son inconstitucionales, y por ende, entrarían a revisión y control por parte de la Corte Constitucional. Actualmente este tema es objeto de revisión por parte de la Corte.

Con base en lo mencionado en todo el presente texto, nos permitimos plantear las siguientes recomendaciones:

- **Recomendación estructural 1, desescalar el conflicto armado:** Mientras el conflicto armado esté en auge y las violaciones a los DDHH estén en aumento, no será posible ninguna actuación institucional, ni de reforma agraria, ni de protección ambiental, por lo que es necesario abrir frentes de diálogos de paz con los diferentes grupos armados, para al menos, lograr ceses al fuego como el ocurrido entre 2012 y 2016 con la guerrilla de las FARC, periodo en el que se disminuyó la deforestación y la institucionalidad agraria pudo tener avances considerables.
- **Recomendación estructural 2, lograr un acuerdo pacífico y voluntario (sin expropiaciones) con los sectores latifundistas con miras a la redistribución:** Si bien durante el último siglo nunca se ha logrado un acuerdo con los sectores latifundistas respecto de la redistribución de las tierras, lograrlo sería la clave para lograr detener el crecimiento de la frontera agrícola y por ende la deforestación, pues se podría dotar a todos los campesinos sin tierra. Aparentemente lograr un acuerdo en este sentido, es imposible, pero al menos se debe intentar nuevamente, eliminando las prevenciones que existen en los sectores políticos que los llevan a pensar que la redistribución es una política comunista o socialista, cuando realmente no lo es, pues la economía no se centraliza, sino que simplemente se dota de tierra a los campesinos. Muestra de ello es el

caso de Japón, cuyo modelo económico guiado por los Estados Unidos, catapultó al pequeño país a ser una de las economías más grandes y poderosas del mundo después de estar en ruinas tras la segunda guerra mundial. Este extraordinario logro, lo alcanzó, entre otras cosas, a partir de la redistribución de tierras en la posguerra usando la figura de la compras y expropiaciones. Al crear predios medianos, se hicieron altamente eficientes y competitivos, manteniendo la propiedad privada y el modelo capitalista. Los latifundistas colombianos podrían transformar su modelo de negocio latifundista y premoderno, por uno moderno, más rentable y con menos hectáreas.²⁶

- **Recomendación estructural 3, simplificar las actuaciones institucionales.** La normatividad actual ha complejizado la labor de la ANT, pues además de los POSPR existen decenas de planes, Conpes y políticas usualmente desarticuladas entre sí. El objetivo inicial de la RRI era disminuir el número de procedimiento agrarios, sin embargo, realmente se aumentaron pues quedaron los trámites de Ley 160, Decreto 1071/15 y los del DL 902/17. Todo esto genera una gran complejidad en la actuación, por lo que se debería discutir una nueva reforma que simplifique todos los trámites y haga más directa la actuación de la ANT. En línea similar la PGN propone un plan de fortalecimiento institucional para la ANT.²⁷

26 R. P. Dore The Japanese Land Reform in Retrospect. Far Eastern Survey Vol. 27, n.º 12 pp. 183-188 (6 pages) Published By: Institute of Pacific Relations. 1958.

27 *Ibid.* PGN 2021. Párrafo 89.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS:

- **Instaurar la jurisdicción agraria.** Es inexplicable que esté planteado para 2031 la implementación de la jurisdicción agraria, pues uno de los temas urgentes es la solución de la conflictividad agraria y resolver temas judiciales (como sucesiones contenciosas) que impiden a los campesinos lograr la plena propiedad. En este sentido, se debe adelantar la implementación de esta jurisdicción y se debería plantear como jueces itinerantes y descongestionados que puedan acompañar en campo los procesos de barrido predial e ir resolviendo los temas judiciales a la vez. Con esto se lograría realmente finalizar o “barrer” zonas.
- **Establecer una estrategia estructural contra el acaparamiento y el mercado informal de tierras.** Organizaciones como la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible –FCDS– han planteado la necesidad de articular diferentes esfuerzos para lograr detener este fenómeno. La persecución penal no puede ser el centro de esta estrategia como lo plantea el Conpes de deforestación, pues se deben considerar elementos económicos, sociales y de concertación con gremios como el ganadero. La PGN ha propuesto la creación de un registro en el que se ingresen las zonas deforestadas con el fin de prohibir su futura venta. El congresista Juan Carlos Losada también ha propuesto una ley para hacer frente a la deforestación. En este punto también es importante fortalecer los controles a los predios que superen la UAF, pues como lo ha documentado Indepaz, existen varios casos en donde los inexistentes controles han contribuido al acaparamiento.
- **Darles prevalencia a las estrategias de uso sostenible y seguridad jurídica de la tierra.** A la fecha solamente

se han firmado 5 acuerdos de uso, los cuales permiten a los campesinos en ZRF tener seguridad jurídica y a la vez hacer usos sostenibles de la tierra. En este mismo sentido, se deben impulsar las ZRC, pues han demostrado que logran mantener sanos los ecosistemas al mismo tiempo que sus habitantes tienen seguridad jurídica. Dejusticia ha adelantado un litigio estratégico al respecto de las ZRC, logrando que un juez le ordene a la ANT destrabar los trámites de constitución de estas zonas. Adicionalmente, se debe continuar la estrategia de pago por servicios ambientales para las comunidades interesadas.

- **CMP con variables ambientales y datos sobre deforestación.** Según se conoce, el CMP sí incluye variables ambientales y sobre deforestación, pero no se tiene certeza sobre ello, pues no se menciona explícitamente ni en el Conpes, ni en el Decreto 148 de 2020 que reglamenta la materia, por lo que recomienda asegurarse al respecto, pues quizá sea la mejor oportunidad para luchar contra la deforestación y el acaparamiento de tierras.
- **Mejorar la eficiencia en los procesos agrarios, en la formalización/ adjudicación de tierras y en el control de baldíos.** En este punto la PGN ha propuesto una serie de medidas puntuales para lograr enfocar los esfuerzos institucionales en las medidas más efectivas para rebajar el costo por hectárea.²⁸
- **Disminuir la conflictividad en las zonas de frontera agrícola.** El establecimiento de usos de la tierra en las zonas de frontera agrícola, franja de estabilización y áreas de especial importancia ambiental, debe realizarse de forma participativa, pues este tema puede ser

28 *Ibid.* PGN, 2021, párrafos 95 y siguientes.

el origen de conflictividad socioambiental. En el caso que se requiera reasentar población, por ejemplo, de parques naturales con deforestación, deben adelantarse previamente acuerdos que garanticen los derechos de la población reasentada y predios en otras zonas, de modo que el reasentamiento sea consensuado y sin el uso de la fuerza pública.

- **Es necesario priorizar zonas para formalización de tierras que facilite la conservación y el manejo sostenible.** Teniendo en cuenta que no es posible formalizar todas las tierras en zonas de importancia ambiental por varias razones (muchas zonas son inadjudicables y las autoridades de tierras no han logrado implementar las reformas agrarias planteadas a la velocidad esperada), es necesario priorizar algunas zonas específicas que requieran protección ambiental y allí establecer estrategias que permitan brindar seguridad jurídica a los campesinos y como consecuencia de ello puedan gozar de más derechos y posteriormente adelantar actividades de conservación.

Bibliografía

- Arango, Mariano. Esquemas de políticas de reforma agraria en Colombia, en *Lecturas de Economía*, n.º 23, pp. 197-220, Medellín: Centro de Investigaciones Económicas, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. 1987.
- Asociación Ambiente y Sociedad. *Utilidad pública: derechos vulnerados e impactos ambientales*. Bogotá 2020.
- Ávila, Ariel. *¿Por qué los matan?* Fundación Pares. 2020.
- Banco de la República. Coyuntura del sector agropecuario colombiano. 2018.
- Botero, Rodrigo. Frontera Agropecuaria en la Amazonia: La infraestructura de gran escala como motor de la ampliación en función de los mercados de tierras, energía y minería mundiales. En: revista *Semillas*. 2019 Consultado en: <https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/353467686e6667686b6c676668f16c6c/rodrigo-botero.pdf>
- Botero-García, R.; López, F; Ospino, H.; Ponce de León-Chaux, E. y Riveros, C. 2019. Áreas protegidas amazónicas y sus servidores como víctimas del conflicto armado. Bogotá, Colombia. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.
- Canal, F. y Rodríguez, M. Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA en: Foro Nacional Ambiental: Gobernabilidad, instituciones y

- medio ambiente en Colombia. Manuel Rodríguez Becerra, Bogotá, 2008.
- Cendales, María. El acaparamiento de tierras, el principal enemigo de los bosques en Colombia. Plataforma de Información y Diálogo para la Amazonia Colombiana –PID– Amazonia 2020. Consulto en: <https://pidamazonia.com/content/acaparamiento-de-tierras-enemigo-bosques>
- CENSAT Agua Viva – Amigos de la Tierra Colombia. Memoria ambiental y reconciliación. La enunciación de la vida. Bogotá, 2018.
- CNMH. ¡Basta Ya! Colombia, Memorias de Guerra y Dignidad. 2013.
- CNMH. Tierras y conflictos rurales, historia, políticas agrarias y protagonistas. 2016.
- CODHES, Desplazamiento Forzado en Colombia ¿Qué pasó en 2020?, consultado en: <https://codhes.wordpress.com/2021/02/16/desplazamiento-forzado-en-colombia-que-paso-en-2020/>
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, Área de Memoria Histórica, (2009), El despojo de tierras y territorios, Aproximación conceptual, Bogotá, CNRR, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Cruz, Efraín y Guzmán, Andrés. Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. En *Revista Territorios* 35 / Bogotá, 2016, pp. 149-170, 2016.
- Defensoría del Pueblo, Informe desplazamientos y confinamientos en Colombia, 2020. Consultado en: https://caracol.com.co/radio/2021/04/26/judicial/1619434870_418642.html
- Dejusticia, ¿Rebelión de jueces permitió agilizar reforma agraria en Boyacá? Publicado en el portal Verdad Abierta <https://verdadabierta.com/tras-los-baldios-de-la-nacion/>

- rebelion-de-jueces-permitio-agilizar-reforma-agraria-en-boyaca/. Bogotá 2020.
- DNP, Plan Marco de Implementación –PMI–, del acuerdo final de paz https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/Home/DescargarArchivo?nombreArchivo=PMI%20FINAL_.pdf
- Duarte, Carlos. Los desafíos campesinos de las zonas de reserva forestal. Portal La Sillavacia.com. 2016.
- Fajardo, D. La reforma agraria: como alma en pena, Portal Razón Pública. <https://razonpublica.com/la-reforma-agraria-como-alma-en-pena/>. 2008.
- Fajardo, D. Tierra, poder político y reformas agraria y rural, en *Cuadernos Tierra y justicia*, n.º 1. 2002.
- FAO. América Latina: La FAO preocupada por la mayor desigualdad en la distribución de la tierra en esta región; cita a Colombia y Guatemala. 2017.
- Foro Nacional Ambiental: Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Manuel Rodríguez Becerra, Bogotá, 2008.
- Global, Witness. Defending tomorrow, 2020 consultado en: https://www.globalwitness.org/documents/19938/Defending_Tomorrow_EN_high_res_-_July_2020.pdf
- Greenpeace. Manifiesto Nueva Cultura Alimentaria. 2021.
- Gutiérrez Sanín, Francisco Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar, en revista *Estudios Socio-Jurídicos*, Número 16 (1), páginas 43-74, Bogotá, Universidad del Rosario. 2014.
- Indepaz. Informe de masacres en Colombia durante el 2020 y 2021. Consultado en: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012, Bogotá. 2012.
- Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA. Colombia, tierra y paz, Experiencias y caminos para la

- reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001, Bogotá. 2002, p. 174.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Zonas de Reserva Campesina en el escenario del posconflicto. <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/>. Bogotá, 2017.
- Legrand, K. Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 1988.
- López, A. Los problemas colombianos. 1976.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Restrepo, Juan Camilo (2013). Implementación de la política integral de tierras 2010-2013, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El 83.5 % de los alimentos que consumen los colombianos son producidos por nuestros campesinos. 2016.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Lineamientos ambientales de uso del territorio específicos de cada subregión de PDET derivados de las bases técnicas del plan de zonificación ambiental objeto del acuerdo final de paz 2019 Consultado en: <http://repositorio.corpouraba.gov.co:8082/xmlui/bitstream/handle/123456789/95/Lineamientos%20Ambientales%20ZAP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mondragón, Héctor, Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras en *El mercado de tierras en Colombia ¿una alternativa viable?* Absalón Machado y Ruth Suárez, compiladores, páginas 197-219, Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo. 1999.
- Murillo-Sandoval Paulo J. y otros. No peace for the forest: Rapid, widespread land changes in the Andes-Amazon region following the Colombian civil war. En *Global Environmental Change* 69 (2021) 102283. Mayo de 2021.
- Novoa, Edwin. Una mirada a debates ambientales en torno a la restitución de tierras en Colombia. En revista *Semillas* n.º 61/62. Bogotá, 2015.

- Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria: <http://www.observatoriodetieerras.org/wp-content/uploads/2013/06/TIPOLOGIAS-DESPOJO.pdf> Consultado en 2021.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, Tomo II Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. 2016.
- Pérez B, Juan Pablo. El modelo de catastro de Duque aterriza en Soacha con líos. Portal La Silla Vacía, Consultado en: <https://lasillavacia.com/modelo-catastro-duque-aterri-soacha-lios-81525> Bogotá. Mayo de 2021.
- Portal Verdad Abierta. Acusan a directivos de Chiquita Brands de financiar grupos paramilitares en Urabá. Consultado en: <https://verdadabierta.com/acusan-a-directivos-de-chiquita-brands-de-financiar-guerrillas-y-paras-en-uraba/>. 2018.
- Portal Verdad Abierta. Investigarán si ‘paras’ favorecieron proyecto Hidroitango. Bogotá, 2011, consultado en: <https://verdadabierta.com/investigaran-si-paras-favorecieron-proyecto-hidroitango/>
- Procuraduría General de la Nación –PGN–. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Enero de 2021.
- Pulido, A. La escandalosa adjudicación de títulos mineros en parques naturales. En el portal La Silla Vacía. Consultado en: <https://lasillavacia.com/historia/la-escandalosa-adjudicacion-de-titulos-mineros-en-parques-naturales-26448>. Bogotá, 2011.
- Rojas, Yazmín. La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus firmas de gobierno y las alternativas para la gobernanza. Bogotá, 2014.

- Rojas, Manuel. Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad, en *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Machado, Absalón y Suárez, Ruth (compiladores), Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo. 1999.
- R. P. Dore *The Japanese Land Reform in Retrospect*. Far Eastern Survey Vol. 27, N°. 12 pp. 183-188 (6 pages) Published By: Institute of Pacific Relations. 1958.
- Salinas, Yamile y González, Camilo, INDEPAZ. Saskia van Drunen, SOMO. ¿Amnistía a la concentración productiva del siglo XXI en la Orinoquía? El caso Bioenergy. Amsterdam y Bogotá, mayo de 2019.
- Salinas, Yamile. Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia. FAO. Bogotá, 2011.
- Sánchez, Gonzalo, Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional, en revista *Análisis Político*, n.º 4, mayo-agosto, p.p. 21-46, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. 1988.
- Semana Sostenible. En la Amazonia no hay Estado: Rodrigo Botero. 2019. Consultado en: <https://fcds.org.co/publicaciones/en-la-amazonia-no-hay-estado-rodrigo-botero/>
- Toro, Javier y otros. Environmental Impact Assessment in Colombia: Critical Analysis and Proposals for Improvement. Journal Environmental Management. ENM-08-0392. 2010.
- UPRA. Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia. Vigencia 2019.
- UPRA. Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia, a escala 1:100.000 Consultada en: https://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones/-/asset_publisher/eFC4RXaTGjBJ/content/metodologia-para-la-identificacion-general-de-la-frontera-agricola-en-colombia-a-escala-1-100-000. Bogotá, 2018.

Con el apoyo de:



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**