



La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

El alcance normativo del Decreto Ley 902 de 2017 en la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC.

Rafael Núñez Bonilla¹

Resumen

En Colombia el Decreto Ley 902 de 2017 es la normativa jurídica destinada a facilitar la implementación de la Reforma Rural derivada del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC. Lo anterior genera interés desde la investigación académica, puesto que surge la necesidad de establecer el alcance normativo del Decreto Ley 902 de 2017.

El tema es de interés público dado que el Decreto Ley 902 de 2017 fue implementado durante el presente año, con el objetivo de contribuir con la regulación de uno de los sectores más importantes para la economía de Colombia. Por lo tanto, el presente ejercicio investigativo tiene sus cimientos sobre un tema actual y merece ser estudiado desde la academia.

La conveniencia del presente ejercicio de investigación, radica en la importancia de presentar un análisis crítico, justificado en Derecho y académico, sobre los aspectos relevantes del Decreto Ley 902 de 2017, su implementación y los alcances jurídicos de la de la Reforma Agraria Rural Integral contemplada en los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC.

Palabras Claves: Propiedad Privada, Derecho de Propiedad, Bienes Baldíos, Bienes, Conflicto por la Tierra.

1. Rafael Núñez Bonilla Contador Público de la Universidad de la Salle y Egresado de la Facultad de Derecho Universidad Católica de Colombia.

Abstract

In Colombia, Decree Law 902 of 2017 is the legal norm destined to facilitate the implementation of the Rural Reform derived from the Final Peace Agreement between the Government of President Juan Manuel Santos and the guerrillas of the FARC. The need to establish the regulatory scope of the Law 902 of 2017 generates interest for academic research above.

The issue is of public interest given that Decree Law 902 of 2017 was implemented during the current year, with the objective of contributing to the regulation of one of the most important sectors for the Colombian economy. the present investigative exercise has its foundations on a current topic and deserves to be studied from the academy.

The convenience of this research exercise lies in the importance of presenting a critical analysis, justified in Law and academic, its implementation and the legal scope of the Comprehensive Rural Agrarian Reform contemplated in the Peace Agreements between the Government of Colombia and the Guerrilla of the FARC.

Key Words: Private property, Property rights, Real Barrens, Goods, Conflict for the Earth.

Sumario.

Introducción

1. La propiedad privada.
2. El acceso a la tierra en el Post – Conflicto.
3. Análisis del Decreto Ley 902 de 2017 en la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC. Conclusiones.
4. Problemáticas en la implementación del Decreto Ley 902 de 2017.

Conclusiones

Referencias

Introducción

Del primer punto del Acuerdo Final del Paz entre el actual Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC, emerge la Reforma Agraria y a su vez el Decreto Ley 902 de 2017, que tiene por objetivo facilitar la implementación de la primera; dado que con la finalización de décadas de violencia, las zonas rurales están relacionadas con diversas problemáticas dentro de las cuales se destacan; la desigualdad e inequidad, el limitado acceso a las tierras y la propiedad, el porcentaje de campesinos sin títulos de las propiedades y la ausencia del Estado reflejado en la falta de voluntad política por resolver las principales necesidades de uno de los sectores más importantes del país.

La importancia del presente ejercicio investigativo radica en analizar el alcance normativo del Decreto Ley 902 de 2017, puesto que la información académica disponible con referencia a la implementación de la Reforma Agraria en el post conflicto es escasa, por lo tanto es menester estudiar los alcances jurídicos de la normativa y su incidencia en la época del post conflicto que atraviesa Colombia.

La investigación desarrolla una metodología cualitativa descriptiva, enfocada en responder el siguiente planteamiento jurídico: ¿Cuál es el alcance normativo de la Ley 902 de 2017 como facilitadora en la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC?

La investigación será eminentemente teórica, puesto que analiza el alcance normativo del Decreto Ley 902 de 2017 y su rol en el periodo del post conflicto de Colombia. Pese a su reciente implementación la normativa y el Acuerdo Final de Paz han sido objeto de críticas, sin embargo de su correcto desarrollo depende el funcionamiento del sector agrario, el acceso a la propiedad privada y la garantía de una paz estable y duradera para el país.

1. La propiedad privada.

La propiedad privada hace referencia al derecho de dominio de los individuos sobre las cosas, y desde otra perspectiva se entiende como parte fundamental para el desarrollo de la economía, el trabajo y la sociedad. Con el fin de entender la evolución del concepto de la propiedad privada, la misma será explicada desde diversas perspectivas que han contribuido a su conformación y entendimiento.

Engels, F. (1884) se refiere a la propiedad privada explicando que la misma es producto del orden social en que viven los hombres en una época o en un país dados, al tiempo que está condicionado por esas dos especies de producción: El desarrollo del trabajo y la familia, siendo estos los principales factores que impulsaron la aparición de la propiedad privada. Incluso en los umbrales de la historia auténtica encontramos ya en todas partes los rebaños como propiedad particular de los jefes de familia, con el mismo título que los productos del arte de la barbarie, los enseres de metal, los objetos de lujo y, finalmente, el ganado humano; los esclavos. (p.32).

En ese orden de ideas la propiedad privada es una institución que concentraba las riquezas de los individuos, a la vez que imprime el sello de la división de la sociedad en clases y finalmente genera el dominio de la clase poseedora de explotar a la no poseedora.

De otra parte Zan, J. (2013) puntualiza que ni Aristóteles ni Santo Tomás, parten de la propiedad privada como un derecho dado y establecido, sino que llegan a ella, en la búsqueda de una mejor ordenación ciudadana. De hecho, la privatización de las posesiones conducen a la socialización de las mismas. Queriendo con ello significar que la propiedad privada es un derecho dado a los propietarios y que a la vez configuró la formación de la sociedad. (p.45).

Como se explicaba con anterioridad, la propiedad fue tema de interés para grandes pensadores, por ello la teoría de la propiedad de John Locke es fundamental para el entendimiento de la misma. De acuerdo a Vaughn, K. (2002) durante la mayor parte del siglo XIX y comienzos del XX, la teoría de la propiedad de Locke, tal como se la encuentra

en el *Second Treatise of Civil Government* , fue considerada como la piedra fundamental del liberalismo clásico. (p.8).

De otra parte Machan, T. (2002) presenta a la propiedad privada en consonancia con ciertos principios morales básicos, entendiendo que estos son el carácter indispensable de la entidad humana y la virtud moral de la prudencia. Lo que reafirma que la propiedad se encontraba directamente relacionada con el desarrollo de los individuos dentro de la sociedad, es decir, en el mismo ritmo de la evolución propia de cada época. (p.7).

Desde otra perspectiva la propiedad privada es la relación social entre el empresario capitalista y el trabajador que el legislador expresa como relaciones jurídicas presentes en el contrato de trabajo y en el derecho económico. Entonces las relaciones sociales entre personas privadas y relaciones de subordinación alcanzan un mayor nivel de socialización, bajo la relación aparentemente objetiva entre el derecho real de dominio en cabeza del empresario o patrón. (Baena. M. 2003.p.163).

En Colombia la propiedad privada claramente cuenta con trascendencia histórica, la cual se remonta desde tiempos en que la misma no estaba siquiera regulada por la legislación, por ello se procede a explicar cómo se ha consagrado en las primeras constituciones del país, la evolución que ha experimentado la figura y la importancia para la sociedad.

De acuerdo con Garbay, S. (2016) la participación e iniciativa privada en la Constitución colombiana, de acuerdo con el artículo 58 y 86, garantiza la libertad de la actividad e iniciativa económicas privadas, estableciendo como límite el bien común. Como ha podido apreciarse, la Constitución colombiana propone un régimen de protección a la participación privada y a la libertad económica, incluyendo al mismo tiempo dispositivos para regular y limitar su actuación tomando como criterios, el bien común y el interés social. (p.42).

Se puede evidenciar que la Constitución ha querido que la propiedad privada, tanto como institución jurídica y como derecho subjetivo satisfaga los intereses de sus titulares y los intereses sociales o colectivos que resulten involucrados en el uso y disfrute de cada tipo de bienes. (Leguina, J. 1994. p.14) ello significa que la función social que haya de cumplir la propiedad, opera, por un lado, para establecer el contenido de la institución

constitucionalmente garantizada, y por el otro, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae.

De hecho García, A. & Villegas, H. (2012) afirman que en 1936 la Constitución incluyó un artículo en el que se establecía la función social de la propiedad sobre los derechos de propiedad, asimismo fue reiterada en múltiples leyes durante los siguientes cincuenta años y se incluyó en la Constitución de 1991 artículo 58.

Como es posible demostrar, la propiedad privada en Colombia ha sido materia de regulación legislativa desde la primera Constitución (La Constitución de Cundinamarca 1811), posterior a ello siguió ocupando espacio dentro de la legislación colombiana, lo que permite destacar su importancia como factor regulador dentro de la sociedad. Por lo cual se continuará con el análisis de su funcionamiento unido al factor agrario.

Se debe destacar que en la década de los 90 fue posible afirmar que no puede haber desarrollo económico y condiciones apropiadas para la estabilidad institucional sin una actividad rural y un sistema agropecuario que funcione adecuadamente, por esto la estrecha relación con la propiedad privada, lo cual es de especial interés para el presente ejercicio investigativo (Rosas, G. 2006. p.245) entonces, la propiedad privada será objeto de estudio desde su influencia dentro de la división de tierras antes y después de la implementación del acuerdo de paz de la Habana firmado entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC.

Con base en lo anterior, Pulecio, J. (2006) afirma que el impacto de las reformas agrarias en Colombia no ha sido positivo en términos de ingreso, porque no se ha satisfecho la condición de acceso al crédito formal. Las mismas sólo han consistido en la redistribución de la tierra, por lo que se ha tenido un impacto negativo sobre la calidad de vida de los beneficiarios de estas reformas.

Ahora, como lo afirma Uribe, A. (2016) desde su conformación como república, Colombia ha seguido un patrón concentrador de la propiedad rural. El fenómeno se relaciona con los siguientes elementos: (i). La estructura agraria bimodal de tenencia que, si bien fue heredada de la Colonia, se fortaleció tempranamente en vigencia de la República, (ii). Los fallidos

intentos por normar la excesiva acumulación de la propiedad y la decisión de los centros de poder de resolver la tensión sobre el acceso y control de los activos rurales a través de la adjudicación de baldíos, y no mediante una política redistributiva; *(iii)*. La acción y presencia intermediada del Estado en los niveles regional y local que han dado lugar a formas arbitrarias de asignación de los derechos de propiedad. Y *(iv)*. La íntima relación entre tierra y poder político. Es necesario destacar que los mencionados elementos siguen vigentes en la actualidad. (p.260).

Martínez, K. & Quintero, Y. (2017) explica que a partir de la Ley 160 de 1994, en Colombia se inició un proceso de adjudicación de terrenos baldíos, y que para el 2013 se estimaba que la mitad de los predios rurales inscritos en el catastro no estaban titulados, lo que significaba que aproximadamente 1.5 millones de predios rurales eran tenidos bajo modalidades precarias: Posesiones de predios ajenos, herencias no repartidas legalmente, ocupación de baldíos, escrituras o títulos no registrados, entre otros. (p.341).

Por otra parte, Bayona, M. (2017) afirma que la cuestión agraria y la guerra tienen parte de su relación en el modelo de desarrollo que no se ha considerado como propio ni ha incorporado a la agricultura como sector estratégico en este, imposibilitando la construcción de un modelo real de desarrollo y beneficioso para el campesinado y la institucionalidad rural, así como su articulación con la sociedad, creando con ello inestabilidad social y política constante en el país. (p.155).

Ahora, con el fin de puntualizar en actual proceso que se adelanta en Colombia a cerca de la distribución de tierras, Calderón, J. (2016) explica que entre noviembre y diciembre de 2012 se realizaron los dos primeros ciclos de los Diálogos de Paz, en los que los negociadores avanzaron en la discusión de la Política de Desarrollo Agrario Integral y acordaron: la realización de un foro sobre el tema agrario, para recibir las opiniones de la sociedad civil sobre esta materia y se declara un cese al fuego unilateral desde el 20 de noviembre hasta el 20 de enero del mismo año. En el 2013 se llevaron a cabo 16 ciclos más de las negociaciones en las que se avanzó en la firma del acuerdo sobre política de desarrollo agrario integral. (p.255).

Cómo se puede mostrar con anterioridad, se encuentran varios estudios de tipo social, jurídico y económico que han realizado un seguimiento histórico sobre tierras, baldíos y conflictos agrarios, En uno de ellos Bejarano, J. (1985) explica la profunda crisis del modelo de crecimiento del sector agropecuario, la modernización en la agricultura, la concentración de la propiedad y la relación de la crisis con los grupos armados en zonas rurales. (p.220).

Siendo así las cosas en cuanto a la propiedad privada y el sector agrícola se refiere, es necesario mencionar que los mismos fueron materia de interés en los diálogos desarrollados en la Habana por el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, de hecho, el nacimiento del Decreto Ley 902 de 2017 y la posterior implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final de Paz, consiguieron generar gran expectativa dentro del sistema jurídico, dado que como se explicó con anterioridad el tema es de especial relevancia y actualmente es escasa la legislación eficaz que permita regular el tema.

Para puntualizar, la propiedad privada y su participación dentro de la Constitución Política de 1991, se encuentra sustentada desde la regulación jurídica de la figura a través del tiempo, es decir, que el Estado es consciente del papel de ente regulador frente al tema, sin embargo, como se explicará a continuación, el acceso a la tierra presenta diferentes limitantes que no permiten el desarrollo económico y social del sector.

2. El acceso a la tierra en el Post – Conflicto.

La restitución de tierras fue parte de uno de los seis puntos de negociación de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC; por lo tanto, su estudio académico adquiere especial importancia dada la trascendencia de las negociaciones realizadas en la Habana.

Uribe, A. (2016) explica que el primer punto de los Acuerdos de Paz, reconoce varios factores del el problema del acceso a la tierra; dentro de los cuales se destacan, *i*). La distribución gratuita; su objetivo sería paliar los efectos adversos en materia cultural, económica y social de tener campesinos sin tierra y se nutriría de seis fuentes provenientes de: Extinción de dominio a favor de la Nación, Recuperación de baldíos indebidamente apropiados u ocupados, Sustracción de áreas de reserva forestal, Extinción administrativa del

derecho de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, Adquisición o expropiación con indemnización por motivos de interés general y utilidad pública y la Donación de tierras. (p.34).

Siendo así las cosas, se denota que del primer punto de los Acuerdos de Paz, se derivan diferentes problemáticas inmersas dentro del mismo, que de igual manera deben ser entendidas bajo la problemática generada por el acceso a la tierra durante el Post conflicto. Cabe resaltar, que el acceso a la tierra es el eje principal del primer punto de los acuerdos, dada la cultura agropecuaria desarrollada en el país durante años, a la vez que se establece la figura de propietarios de importantes extensiones de terrenos.

El sector agrícola colombiano ha contribuido al total del PIB del país en los últimos cinco años, según estadísticas del Banco Mundial, con un porcentaje cercano al 6.57% anual, lo que junto con la devaluación de la moneda local registrado en la última década según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) y los gremios agropecuarios, responde a ciertos factores que afectan el desempeño del sector, entre los cuales están: “la falta de políticas a largo plazo, la baja capacidad técnica de la institucionalidad sectorial, el rezago en la infraestructura, los problemas de rentabilidad, la incertidumbre jurídica y el contrabando”. (Álvarez, K. 2016. P.4).

En ese entendido, la problemática del sector agrícola identificada como; la falta de políticas a largo plazo, permite establecer que el acceso a la tierra en Colombia, es una de las limitantes para que el sector se desarrolle de manera sostenible, a la vez que restringe el auge económico de los trabajadores de los cultivos y de los inversionistas. De otra parte, la escases de políticas a largo plazo, puede entorpecer lo establecido por los acuerdos de paz en referencia al acceso a la tierra.

Entonces, de acuerdo con Bayona, M. (2016) los lugares más afectados por violencia interna en Colombia, enfrentan el gran reto de disminuir la brecha de rezago en que se encuentran en temas como el desarrollo del sector agropecuario y el acceso a la tierra. Asimismo, es necesario destacar que debido a la persistencia de las falencias estructurales que impiden avanzar hacia el desarrollo económico y social, dado el atraso en términos

administrativos y de gestión por parte de las entidades gubernamentales, releja la debilidad institucional frente al tema. (p.146).

La debilidad institucional, como la falta de capacidad de quienes integran el Estado: empleados y funcionarios, especialmente quienes la dirigen no cumplen con las atribuciones encomendadas ya sea por incapacidad, desinterés o corrupción esto constituye una problemática en cuanto a la implementación de los Acuerdos de Paz se refiere, dado que los mismos pretenden reformar el acceso a la tierra, sin embargo, cumplir este objetivo se dificulta ante la inestabilidad de las políticas públicas que en el pasado pretendían regular el tema.

Por su parte, Muggah, S, & López, P. (2012) explican que la gobernabilidad para la paz hace referencia, a la asistencia que el Estado requiere para tener el control sobre el proceso de recuperación inmediata de las políticas destinadas a la implementación del acceso a la tierra; con el fin de iniciar el camino a la solución del conflicto y sentar las bases para la transición del proceso. (p. 14).

Entonces, el acceso a la tierra no sólo depende de estar consagrado dentro de los Acuerdos de Paz, depende de la voluntad política de las entidades estatales, puesto que del trabajo desarrollado por las mismas se desprende la maquinaria necesaria para ejecutar dos importantes acciones; primero, regular lo concerniente al sector agrario en el país, segundo, establecer alternativas que permitan la adecuada implementación del primer punto de los Acuerdos de Paz, que persiguen el propósito de una paz estable y duradera.

De otra parte, este ejercicio investigativo se refiere a la Colombia agraria, que se desenvuelve en medio de instituciones que no responden a las necesidades del sector, donde los requerimientos de la población campesina son ignorados, al tiempo que la inversión y regulación del acceso a la tierra han sido regulados de manera ineficiente por todos y cada uno de los gobiernos de turno.

Por todo lo anterior, Gonzáles, R. (2010) expone que es necesario destacar que el acceso a la tierra en el Post Conflicto, se enfrenta a la violencia de una sociedad inequitativa en la que nunca se ha realizado una reforma agraria profunda (política y social); de igual forma a

las inconsistencias de un Estado históricamente débil, con escasa presencia las zonas rurales; a la habilidad de la guerrilla de las FARC que administró por décadas el sector agrícola y a la degradación de la justicia, debido a que por medio de la misma no ha sido posible regular uno de los sectores más importantes para la economía y estabilidad del país. (p.35).

Cabe resaltar que en cuanto a la situación actual del sector agrario, no tenía manera de ser excluida de la negociación de los Acuerdos de Paz, su inclusión era absolutamente necesaria ya que Colombia aún mantiene las características de país agricultor² y la violencia se ha encargado de deteriorar el sector, a la vez que el Estado no ha operado de la manera correcta para contrarrestar el deterioro del mismo. Por lo tanto, la Reforma Agraria será la encargada de contrarrestar y de implementar los cambios necesarios para el correcto desarrollo del acceso a la tierra en el Post Conflicto.

Más aún, el acceso a la tierra es uno de los principales problemas a los cuales se enfrenta el sector rural, puesto que pese al protagonismo y relevancia del tema en las discusiones de la Habana, el procedimiento para el acceso y formalización en el fondo de tierras aún es confuso desde la perspectiva jurídica.

Lo anterior, ha sido analizado desde diferentes perspectivas, un interesante concepto lo ofrece el Ex Viceministro de Agricultura. Luis Arango Nieto, quién explica qué:

Después de muchos años y muchos muertos las causas persisten: concentración de la propiedad; cerca de 800.000 hogares campesinos sin tierras; ocupaciones legales e ilegales de baldíos; cerca del 60% de las personas que ejercen actividades agropecuarias, lo hacen en tierras de una manera informal. Además, muchos propietarios tienen falsas tradiciones o no tienen clara la propiedad. Este acuerdo debe llevar a Colombia a lograr un verdadero ordenamiento de la propiedad, sin antecedentes históricos para el sector rural colombiano. (Arango, L. 2017. p. 4).

² 5,3 millones de ha (4,6%) dedicadas a cultivos agrícolas, 34 millones de ha (30,6%) en pastos y herbazales. Solo 5 millones están con pastos mejorados, 0,4 millones de ha en plantaciones forestales con fines comerciales. Ministerio de Agricultura.

Sin embargo, la problemática derivada del acceso a la tierra en el post conflicto, envuelve diversos factores económicos y sociales que la tierra trae consigo desde hace décadas; y es que la tierra colombiana tiene una pesada carga histórica que hace referencia a la desigualdad en la distribución de la propiedad. En ese orden de ideas, Bohórquez, J. (2015) explica la importancia de entender la restitución de tierras y su coyuntura en el reto del Post conflicto, pues no sólo encierra aspectos en torno a su materialización, como el retorno de los despojados, la reparación a las víctimas, la política agraria, la reintegración a la vida civil de los desmovilizados y el alcance de mejores condiciones de igualdad; sino la importancia del proceso de restitución y la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado, del cual se cuentan más de seis millones de personas sometidas a este flagelo. (p.14).

Pues bien, el desplazamiento constituye otro factor que limita el acceso a la tierra, por cuanto que la población desplazada, fue despojada de su propiedad de manera violenta durante la vigencia del conflicto con la guerrilla de las FARC; de lo anterior existen vacíos que restringen la adecuada cuantificación de propiedades violentadas por el grupo al margen de la Ley.

Asimismo, la población desplazada se encuentra dispersa a lo largo y ancho del país, puesto que al huir de los horrores de la guerra, se alejaban cada vez más de sus respectivas propiedades, por lo tanto, retomar la posición de dueños frente a la propiedad abandonada, requiere de un proceso jurídico inmerso en el acceso a la tierra.

Para el Estado el asunto de la regulación del sector Agrario de Colombia, supone una preocupación que no emergió en las negociaciones de la Habana, sino que por el contrario, es una problemática estatal que mediante diferentes vías se ha intentado regular; así lo manifiesta Albornoz, C. (2017) al referir lo siguiente:

Los funcionarios entrevistados de la UPRA recordaron que el Estado se ha venido preparando desde antes de la firma del Acuerdo para sacar adelante una reforma institucional. Parte de esta ella, destacan, ha sido la creación de unidades administrativas y agencias, como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y la misma UPRA, nacidas en el año 2011 y seguidas por la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural, la Dirección de Gestión

de Bienes Públicos Rurales y la Dirección Técnica de Ordenamientos Social de la Propiedad y Uso Productivo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el año 2013. Y más recientemente, en el 2015, la creación de la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Renovación del Territorio.

Y es que anterior a las negociaciones de los Acuerdos de Paz celebrados en la Habana por el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, el Estado en representación de sus principales entidades, demostraba el interés por intentar regular la problemática, esto a pesar de la notable incapacidad de la normativa y el escaso alcance y eficacia jurídica de las mismas. Por ello, Pulecio, F. (2006) explica la cronología de las principales Leyes que antecedieron a la reforma Agraria:

1. Ley 200 de 1936, cuyas motivaciones se centraron en la explotación económica de los predios de manera obligatoria, otorgando el derecho de dominio sobre los mismos o su restitución al Estado, y reconociendo el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras

2. Ley 100 de 1944, que calificó a los contrato de arrendamiento y de aparcería como de utilidad pública y decretó la ampliación de diez a quince años como causal de restitución al Estado de los predios no explotados

3. Ley 135 de 1961, creó el Comité Nacional Agrario, conformado por representantes de los partidos políticos, del Congreso, la Iglesia católica y las Fuerzas Armadas se fundamentaba en tres lineamientos estratégicos para adelantar el proceso de reforma agraria en Colombia:

- a. dotación de tierras a campesinos carentes de ellas;
- b. adecuación de tierras para incorporarlas a la producción, y
- c. dotación de servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios.

Se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), como establecimiento público encargado de la gestión en la materia, organismos como el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de los Procuradores Agrarios.

4. Ley 1ª de 1968 ley, conocida también como de Arrendatarios y Aparceros, contribuyó a agilizar los trámites y procedimientos y fijó nuevos causales de expropiación. Además,

servió para reglamentar la Unidad Agrícola Familiar (UAF) a fin de proteger y regular la tenencia y explotación de las porciones de tierra distribuidas individualmente a los campesinos beneficiarios, principalmente en lo relacionado con su venta o transferencia.

5. Ley 4ª de 1973, la reducción de los trámites de adquisición de tierras a través de negociaciones directas, la agilización de la adjudicación de tierras a los beneficiarios y el establecimiento de la renta presuntiva agrícola, como una manera de ejercer presión a favor del uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva.

6. Ley 5ª de 1973, mediante la cual se estableció un sistema de financiamiento para el agro a través del Fondo Financiero Agropecuario,

7. Ley 6ª de 1975 sobre aparcería, la cual reformó la Ley 1ª de 1968.

8. Ley 35 de 1982, conocida también como Ley de Amnistía el INCORA fue encargado de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas.

9. Ley 30 de 1988 que en términos generales fija como lineamientos: lograr una acción más coordinada de las instituciones gubernamentales; elevar el nivel de vida de la población campesina; simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos, eliminando la calificación de las tierras, y proveer una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de los programas de su competencia.

10. Ley 160 de 1994, El principal cambio consiste en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos, El énfasis institucional se centra en facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos (p.11).

De lo anterior se puede deducir que la normativa encargada de regular la propiedad en Colombia, el acceso a la tierra y la distribución de la misma, no tuvo el alcance esperado por el Legislador, puesto que de manera sucesiva se evidencia como las nuevas leyes anteceden a las antiguas, sin registrar cambios sustanciales en materia del sector agrario colombiano.

Ocampo, D. (2017) explica que el primer punto el Acuerdo Final planteó la necesidad de transformar de manera estructural el campo para cerrar la brecha entre este y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y, de manera específica, se refirió a la adjudicación de tres millones de

hectáreas y a la formalización de siete millones de hectáreas en un periodo de 12 años, en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Finalmente, es menester destacar la Ley 1776 del 29 de enero de 2016 (Zidres) y su participación dentro del proceso de regulación del sector agro, sobre esta se debe destacar qué:

El Congreso de la República al conciliar el proyecto de Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres), luego de la sanción presidencial el siguiente paso: se constituirían en áreas apartadas de centros urbanos, en donde la tierra requiera grandes inversiones para empezar a producir, entre otras características. Esta figura permite al ejecutor del proyecto productivo, que tiene que ser aprobado por un consejo de ministros, pedir en concesión o arrendamiento los baldíos de la Nación y conseguir la cantidad de tierras, comprando, arrendando, entre otros, en la medida en que su plan lo necesite. (Medina, M. 2015).

En ese entendido, la Ley Zidres puede entenderse como un mecanismo de que antecede al Decreto Ley 902 de 2017, puesto que su implementación permitió direccionar la distribución de la propiedad antes de la conformación total de los Acuerdos Finales de Paz. Frente a ello, el Estado visualizaba la necesidad de invertir económicamente en el sector agrario, para que el mismo fuese explotado por campesinos, trabajadores y población desplazada, de tal manera, que el crecimiento económico se viera reflejado en la época del Post Conflicto.

Con referencia a la adjudicación de hectáreas y su respectiva formalización en el periodo del Post Acuerdo, se acentúa el interés por parte de quienes pueden ser beneficiarios, quienes apoyan los Acuerdos de Paz, los contradictores y hasta las diferentes comunidades académicas, que pretenden identificar el alcance normativo del nuevo Decreto Ley 902 de 2017.

El acceso a la tierra en el post conflicto es materia de análisis, puesto que de la correcta ejecución de lo consagrado en el Decreto Ley 902 de 2017, depende la eficacia jurídica de la implementación de las negociaciones contenidas dentro del Acuerdo Final de Paz.

3. Análisis del Decreto Ley 902 de 2017 en la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y la Guerrilla de las FARC.

Fajardo, D. (2002) explica que Colombia ha fracasado de manera continua en los intentos de realizar una reforma agraria específicamente en la redistribución de la propiedad; el mencionado fracaso en la implementación de la normativa envuelve al Gobierno, los partidos políticos y los propietarios. Además, la falta de proyección con referencia al manejo del sector agrario imposibilita el desarrollo económico y social. (p.41).

La Reforma Rural Integral, adquiere especial importancia por ser uno de los puntos que hace parte del Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC. Por lo cual dentro del Decreto Ley 902 de 2017 se establece que la misma sentar las bases para la transformación estructural del campo, estableciendo como objetivos la contribución y transformación estructural destinada a disminuir la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promoviendo la igualdad y asegurando el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía.

Asimismo el Decreto Ley 902 de 2017, se encuentra encaminado a garantizar la construcción de una paz estable y duradera. Sin embargo, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-, se requiere un cambio de perspectiva en las políticas sectoriales y reformas macroeconómicas en favor de los agricultores pequeños y pobres para promover la agricultura familiar y rural, asegurando la productividad del campo y el bienestar de esta población, puesto que la falta de acceso a tierra, la informalidad e inseguridad jurídica sobre ella, y su desaprovechamiento productivo, inciden negativamente en las condiciones de vida de gran parte de los pobladores rurales y en los elevados índices de pobreza rural.

De igual forma, dentro del Decreto Ley 902 de 2017 se consagra la importancia, el origen agro de la población campesina y su influencia dentro de la economía del país. Por lo tanto la escasez de tierra debido a la distribución desigual y al crecimiento de población está

obligando a que los granjeros subdividan sus parcelas entre los miembros de la familia, lo que provoca una marcada reducción en la relación tierra/persona.

“La falta de oportunidades económicas en las áreas rurales está provocando la migración a las ciudades, especialmente de hombres y mujeres jóvenes (entre los 10 y 20 años de edad). Esto deja el trabajo de la granja en manos de una población envejecida y produce un agudo vacío sociocultural". (Decreto Ley 902 de 2017. Presidencia de la República. 2017).

Lo anterior, es sustentado por la Corte Constitucional mediante el siguiente pronunciamiento: En Colombia, existe un número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible"; que "ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas" y que "la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. (Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. 2012).

En ese orden de ideas Perfeitti, J. & Saavedra, V. (2017) explican los problemas en la tenencia y el uso de la tierra rural en Colombia de la siguiente manera; *(i)*. La inequidad en la distribución de la tierra en los espacios rurales, puesto que las bases catastrales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) muestran que el 1% de los propietarios más grandes posee el 42,6% de las hectáreas. *(ii)*. El uso inadecuado del suelo con vocación agropecuaria y forestal, dado que la actividad agraria no explota la totalidad de los recursos en comparación con otras actividades como la ganadería. *(iii)*. La elevada informalidad en los títulos de propiedad y en la tenencia de la tierra, que se encuentran relacionados con la inseguridad derivada de los derechos de propiedad y la falta de información sobre la tenencia de las tierras rurales. Y *(iv)*. La poca efectividad institucional en la expropiación de dominio para recuperar predios indebidamente ocupados.

Cabe señalar que el Decreto Ley se encuentra sustentado por la Constitución Política de 1991, por lo tanto su implantación obedece a los mecanismos constitucionales, a la vez que obedecen a los requisitos materiales de validez constitucional consagrados en el artículo 64 y 65; y finalmente sustentados por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-174/2017:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva el presente Decreto Ley: *(i)* tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final; *(ii)* sirve para facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final (C-174/2017) y *(iii)* no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo Final. Que este Decreto Ley desarrolla las medidas instrumentales y urgentes para implementar el primer punto del Acuerdo Final denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral".

La implementación de los Acuerdos Finales de Paz dentro de los cuales se encuentra la Reforma Rural Integral, requirió para su implementación del mecanismo Fast Track, sobre este cabe explicar que la Corte Constitucional manifestó que con base en la “legitimación popular”, era necesario aceptar e implementar el nuevo Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno de Colombia y FARC, “para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” ; en ese entendido debía someterse a una refrendación con rostro de referendo, (instrumento constitucionalmente espurio) para validar el nuevo Acuerdo Final y de paso el Acto Legislativo 01 de 2016 a efectos de activar el eufemísticamente denominado “transito rápido o fast track” (Corte Constitucional. Sentencia C-699/16. 2016).

Sin embargo Tobón, G. (2017) sostiene que el Decreto Ley es un tímido esfuerzo que está muy distante de lograr la verdadera transformación estructural de los problemas agrarios colombianos. Y que pese a que hace parte del proceso de negociación entre el Estado y las Farc. El resultado de la reforma Agraria es un proceso que refleja la profundidad de las concesiones que cada parte se vio obligada a ceder en sus pretensiones históricas, para asumir el reto de cambiar y transformar las condiciones políticas, sociales, económicas.

El Decreto Ley 902 de 2017 pretende establecer medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, su campo de acción pretende cobijar a la población más vulnerable, dentro de los cuales se destacan; los trabajadores y las asociaciones con vocación agraria, sin tierras o con tierras insuficientes, en especial las víctimas del conflicto armado, mujeres rurales y población desplazada. De igual forma, las organizaciones cooperativas del sector solidario, las personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento, las mujeres y víctimas en general del conflicto, serán los beneficiarios. (Ministerio de Agricultura, 2017). Evidenciando que pese a los fuertes cuestionamientos, la Reforma Rural Integral se encuentra direccionada a cubrir las necesidades de las víctimas del conflicto armado.

Siendo así las cosas, frente a los extensivos terrenos que conforman el sector rural en Colombia y la cantidad de víctimas del conflicto, el Decreto Ley crea el Fondo de Tierras para afrontar diversas situaciones dentro de las cuales se destacan, de una parte, la adjudicación de tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental, con el objetivo de aprovechar las tierras y fortalecer los cultivos. Por otra parte, regular los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras y los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras. (Ministerio de Agricultura, 2017).

El Decreto Ley 902 de 2017 se refiere a la Reforma Agraria desde la pretensión de regular una temática con vacíos jurídicos que deben ser afrontados para la correcta implementación del Acuerdo Final de Paz. Empero la misma afronta diversas limitaciones que obstaculizan su adecuado desarrollo, como por ejemplo las preocupantes cifras sobre la realidad del sector agrario en Colombia; “El 70% de la tierras que están poniéndose a producir ocupan únicamente el 5% de toda el área potencialmente productiva del país” lo que refleja la baja productividad de las tierras, puesto que “tan solo el 2.8% de las fincas productivas del país miden más de 100 hectáreas” es decir, los espacios territoriales de pequeña escala serían los más apropiados para explotar puesto que no requieren de maquinaria industrializada; sin embargo la mano de obra para su adecuada explotación no es suficiente. (Ministerio de Agricultura, 2017).

Ahora, la situación se torna complicada dada la falta de claridad sobre la resolución de situaciones de tenencia de la tierra de los diferentes tipos de ocupantes y poseedores, puesto que actualmente en la zona rural no se tiene claridad sobre los registros de las propiedades y sus respectivos propietarios. Por ello se sostiene que el Decreto Ley es un escrito en un papel con fuerza jurídica vinculante, pero no es suficiente para solucionar los problemas del agro y el acceso a la propiedad. Esto requiere un largo proceso de implementación y de inversión, pero esto último es y será el cuello de botella para lograr el objetivo. (Portafolio, 2017). De todas formas, el Decreto es el instrumento legal que adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización de la propiedad.

Más aún con el fin de contrarrestar lo mencionado con anterioridad, El Decreto Ley crea una herramienta básica que es el RESO - Registro de Sujetos de Ordenamiento, que permitirá identificar a los beneficiarios según un puntaje que tiene en cuenta diversas condiciones dentro de las cuales se destacan, primeramente la condición socioeconómica, de otro lado las mujeres, víctimas del conflicto, beneficiarios de restitución y campesinos; incluso se tiene en cuenta las personas con programas de reubicación, residencia previa en el municipio y jóvenes con previa formación técnica agropecuaria.

Otro aspecto que cabe resaltar es que el RESO es una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017, puesto que estos al acceder a la propiedad, garantizan que la misma tenga las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables por un término 7 años, modificando así la Reforma Agraria Ley 160 de 1994.

Paralelamente *Ámbito Jurídico* (2017) expone que al crear un procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural, se conseguirá mayor agilidad en la resolución de los conflictos sobre los derechos sobre la tierra, de manera administrativa y que el mencionado procedimiento puede aplicarse para resolver las situaciones que se encuentren en desarrollo de los planes de ordenamiento social de la propiedad.

Como se mencionaba con anterioridad, la Ley Zidres antecede al Decreto Ley 902 de 2017, al tiempo que pretendía agilizar la resolución de los conflictos propios del sector, puesto que un paso importante para la correcta implementación de los Acuerdos Finales de Paz, es garantizar el acceso a la propiedad de quienes fueron víctimas del conflicto armado.

En ese orden de ideas, es menester resaltar las formas de acceso a la propiedad, consagradas en el Decreto Ley 902 de 2017, puesto que las mismas operan como mecanismos establecidos para que los beneficiarios puedan acceder a los beneficios reconocidos por la normativa. (i). La Adjudicación Directa; entendida como el mecanismo mediante el cual La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, realizando la adjudicación solamente en las zonas focalizadas donde exista intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo. (ii). El Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT, es un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra. Entonces las personas que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el presente Decreto Ley, podrán solicitar el subsidio únicamente para la financiación del proyecto productivo. (iii). El Crédito Especial de Tierras; expone que es posible acceder a una línea de crédito especial de tierras con tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Sin embargo, los créditos se otorgarán en los términos, condiciones, montos y plazos que determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con las funciones otorgadas por el artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con base en la política trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las líneas Especiales Crédito-LEC-, del Incentivo a Capitalización Rural-ICR.

Como es posible evidenciar, el Decreto Ley 902 de 2017 abarca diferentes aspectos que merecían ser resaltados, con el fin de entender la operatividad del mismo y su respectivo aporte a la implementación de la Reforma Rural contenida dentro de los Acuerdos Finales que prometen una paz estable y duradera para Colombia.

Claramente es pronto para afirmar la ineffectividad o ineficacia del Decreto Ley, sin embargo su implementación ha tenido que enfrentar fuertes cuestionamientos, puesto que hay quienes afirman que regular la propiedad y el acceso a la misma es una labor que requiere de mayor regulación normativa en la etapa del posconflicto.

Por ello, es menester resaltar que el Decreto Ley 902 de 2017 ha sido sometido a fuertes cuestionamientos, dentro de los cuales se encuentra lo expuesto por Restrepo, S. (2017) al manifestar que la situación del campo colombiano es crítica, puesto que la mayor parte de la población es pobre, al tiempo que las políticas económicas y sociales se encuentran distantes de reflejar una mejoría significativa para la población rural, lo que evidencia las constantes limitaciones con referencia al acceso a la propiedad.

No es posible desconocer la realidad del agro y la propiedad en Colombia, pero en la etapa del posconflicto el Decreto Ley es la norma encargada de regular el tema en cuestión, por lo tanto de su correcta ejecución depende el desarrollo del sector agrario y de la propiedad, teniendo en cuenta que hasta ahora ningún gobierno ha logrado regular las problemáticas mencionadas con anterioridad.

Aun así, el sector agrario adquiere especial relevancia puesto que los intereses económicos del mismo, fueron uno de los puntos centrales dentro de las negociaciones entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC; lo anterior dada la estrecha relación con el acceso a la propiedad y a las tierras abandonadas por los campesinos, como consecuencia del conflicto armado interno y la urgente necesidad de regular la problemática en la etapa del posconflicto.

Durante las negociaciones del Acuerdo de Paz, la guerrilla de las FARC insistía en la necesidad de regular lo concerniente a la democratización del acceso, el uso adecuado de la tierra; la inequidad de la tierra y la sostenibilidad del campo; puesto que fueron estos los pilares que inicialmente promovieron la conformación del grupo al margen de la Ley que tenía como objetivo garantizar la igualdad social.

Frente al tema El sociólogo Ricardo Vargas, experto en conflictividad rural, afirma que “la política agropecuaria del gobierno busca fortalecer a las grandes empresas agroexportadoras y asignar a los campesinos el papel de proveedores de materia prima o de

trabajadores de esas compañías propietarias de latifundios”. (Proceso.com, 2016). Es decir, la normatividad por primera vez en la historia pretende maximizar la potencialidad del sector agrario, cumpliendo con ello una de las peticiones de la guerrilla de las FARC durante los acuerdos y atendiendo a los llamados de la población campesina que reclama aumentar la economía del sector.

El Decreto 902 de 2017 es la normativa legal que permitirá consolidar la voluntad de las partes involucradas en Acuerdo Final de Paz, puesto que no es posible dejar de lado la relación del país con el sector agrario, al tiempo que no es viable para la implementación de los acuerdos, ignorar las necesidades de la población víctima del conflicto que reclama sus propiedades.

El acceso a la propiedad no puede ser desvinculado de la implementación del Acuerdo Final de Paz, puesto que de su correcta implementación depende el resarcimiento por parte del Estado hacia las personas víctimas del conflicto armado, que por la situación constante de violencia tuvieron que abandonar sus propiedades y su fuente de ingresos, puesto que la mayoría de estas personas se dedicaba al cultivo de las tierras.

Por lo tanto, no es posible dividir la problemática en dos; el acceso a la propiedad privada y el impulso al sector agrario se encuentran directamente relacionados, dado que los desplazados por el conflicto armado, no sólo merecen ser beneficiarios de la restitución de tierras, sino que precisan que el Estado sea garante del derecho al trabajo, y permita que los campesinos puedan tener calidad de vida mientras laboran en los campos.

Finalmente es menester recordar que el conflicto armado en Colombia, arraigado por más de cinco décadas en la sociedad colombiana, vulneró los derechos de los campesinos, exponiéndolos a necesidades económicas y sociales, puesto que al huir de sus propiedades tuvieron que erradicarse en otras ciudades del país. Por lo tanto, la implementación del Decreto Ley 902 de 2017 es la esperanza legal que tienen las víctimas del conflicto armado, de recuperar las tierras abandonadas y los trabajos que ejercían antes de ser desplazados por la guerrilla de las FARC.

4. Problemáticas en la implementación del Decreto Ley 902 de 2017.

La implementación del Decreto Ley 902 de 2017 es un ambicioso proyecto que pretende regular diferentes problemáticas relacionadas con el sector agro del país, sin embargo, dados los antecedentes de Colombia, la improductividad de la actividad agrícola, la ineficacia de anteriores gobiernos, el conflicto interno armado con la guerrilla de las FARC y la enorme cantidad de víctimas derivadas del mismo; el Decreto Ley tiene retos puntuales que afrontar.

El primero de los retos por asumir de la reforma Agraria, consiste en la expropiación de tierras, puesto que en las negociaciones entre el gobierno y los ex combatientes de las FARC, se estimaba que 10 millones de hectáreas serían objeto de la mencionada reforma, lo cual generaba todo tipo de temores entre los contradictores del proceso y la sociedad en general.

Pese a lo anterior, la reforma agraria tiene por objeto promover y consolidar la paz a través de mecanismos como la democracia y el bienestar de la población campesina, apoyar a los hombres y mujeres del campo, fomentar la utilización de los recursos derivados del campo, promover el desarrollo económico de la población rural, elevar el nivel de vida de los campesinos, acrecer el volumen local de la producción agrícola y por último, reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, dotando de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos. (La participación política de las comunidades rurales: Eje de construcción de los nuevos territorios de paz. 2015).

Como se puede evidenciar los temores relacionados con la operatividad de la reforma agraria, intentan ser cubiertos desde la protección a la población vulnerable, como lo son los campesinos y víctimas del conflicto, pero sin vulnerar los derechos de los propietarios de tierras, puesto que el objetivo consiste en proteger y potencializar las actividades desarrolladas en la zonas rurales del país.

Por ello, el secretario general de la Presidencia de la República, Alfonso Prada, expreso que “el Decreto no crea ningún nuevo mecanismo para gestionar los derechos de propiedad o para acopiar estas tierras; respeta los derechos adquiridos y responde a las especiales necesidades del territorio”. Mientras que, el presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegán, José Félix Lafaurie señaló que el proyecto de tierras no soluciona los problemas sobre el tema en el país, “el proyecto proclama una transformación estructural de la realidad rural del país con equidad, igualdad y democracia, pero no explica en qué consiste ese “revolcón” en términos de variables objetivas que modifiquen el atraso social y productivo del campo colombiano” (El nuevo siglo. 2017).

En ese orden de ideas a los defensores y opositores de la reforma agraria, sólo les resta presenciar la operatividad de la implementación de uno de los puntos más importantes del Acuerdo Final de Paz, puesto que las diferentes problemáticas derivadas del sector, junto con el acceso a la propiedad, requieren de tiempo y esfuerzos gubernamentales en conjunto para garantizar los pilares de equidad, igualdad y justicia pregonados por la reforma.

De otro lado, la reforma agraria contiene el acceso a la propiedad, donde particularmente el Estado tiene una deuda con los campesinos colombianos, puesto que éstos son víctimas del conflicto armado con la guerrilla de las FARC, y todo el peso de la guerra ha recaído sobre sus familias, por ello Absalón, M. (2009) explica que:

El desarrollo rural practicado en Colombia durante los últimos cuarenta años se realizó sin mecanismos efectivos de acceso a la propiedad rural y a activos productivos, es más un desarrollo instrumental y productivista sin estrategias de transformación de las estructuras políticas y sociales del campo y la ciudad y sus relaciones. Lo urbano y lo rural se generaron como dos polos opuestos en lugar de articulados. (p.75).

Con base en lo anterior, emerge una de las problemáticas principales, la falta de claridad con relación a las propiedades y los propietarios, puesto que en la zona rural no se tiene certeza sobre las extensiones y dominios de los predios, por lo tanto se genera una confusión

que debes ser resuelta mediante los mecanismos dispuestos en la norma, de lo contrario no se implementará correctamente la Reforma Agraria.

De ahí radica que el Decreto Ley 902 de 2017, sea el responsable de combatir otra problemática, la de reducir los altos márgenes de diferencia reflejados en la calidad de vida entre los campesinos y los ciudadanos. La desigualdad e inequidad entre la vida rural y urbana, se evidencia en factores sociales como el acceso a la educación, la salud y otros servicios esenciales.

Entonces, el reto con respecto al acceso a la propiedad privada consiste en perseguir la equidad para las víctimas del conflicto armado, en razón del sufrimiento ocasionado por la guerra y el desplazamiento. Siendo esta una de las problemáticas más difíciles de afrontar, puesto que la desigualdad social radica en los factores mencionados con anterioridad, y hasta que los mismos no se encuentren inmersos en un proceso de solución, no será posible alcanzar la igualdad de condiciones para todos.

No será posible el acceso a la propiedad de la forma equitativa propuesta por el Acuerdo Final de Paz, en cuánto no se garantice el cumplimiento de los objetivos principales consagrados en los diferentes mecanismos legales como el Decreto Ley 902 de 2017, debe aclararse que actualmente el mismo es la única normativa legal destinada a facilitar la implementación de la reforma rural.

Siendo así las cosas, cabe destacar que Colombia es un Estado social de Derecho constituido como tal desde la Constitución Política de 1991, que garantiza la propiedad privada como derecho adquirido de conformidad con los artículos 58 y 333, por lo tanto en el actual proceso de Posconflicto con la guerrilla de las FARC es menester garantizar que el mencionado derecho sea una realidad para las víctimas.

No es posible concluir, sin mencionar que de la correcta implementación del Acuerdo Final de Paz y de la Reforma Agraria, los principales beneficiarios serán las víctimas del conflicto y en especial la población campesina que reclama sus tierras y exige que el acceso

a la propiedad se cumpla conforme a lo establecido, para que finalmente se garanticen los principios constitucionales promovidos en las negociaciones entre el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC.

Conclusiones.

El conflicto armado en Colombia con la guerrilla de las FARC se prolongó por más de cincuenta años, durante ese periodo de tiempo la violencia estuvo presente en la vida de todos los colombianos, especialmente en las víctimas directas como por ejemplo, los campesinos y desplazados por la guerra.

En cuanto al sector agrario y la propiedad privada se refiere, los mismos constituyen uno de los ejes principales del Acuerdo Final de Paz, por lo tanto de su correcta implementación depende el desarrollo de la economía y el acceso a la propiedad para las víctimas del conflicto y para los campesinos de las zonas rurales. Pese a que lo anterior se encuentra consagrado en el Acuerdo Final de Paz como uno de los puntos relevantes, su implementación por medio de los mecanismos legales ha sido objeto de críticas y desaprobaciones por parte de los opositores del proceso, algunos gremios de la economía y la sociedad.

Las reformas agrarias en Colombia no han tenido un balance positivo, dado que a través del tiempo las necesidades del sector no han sido satisfechas y el acceso a la propiedad privada se limitaba por la constante violencia presentada en las zonas rurales de Colombia.

En los diálogos desarrollados en la Habana por el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, el acceso a la propiedad fue uno de los pilares del Acuerdo Final, por ello del nacimiento del Decreto Ley 902 de 2017 se espera que sea la normatividad que facilite la implementación de la Reforma Agraria, puesto que pese a las bajas expectativas que se tiene sobre su adecuado funcionamiento, la norma es el único mecanismo que tiene por objetivo facilitar el desarrollo del sector.

No es posible dejar de lado el constante trabajo por parte del actual Gobierno con referencia a la implementación del Acuerdo Final de Paz, es por ello que el Decreto Ley tiene inmerso dentro de sí un alcance normativo que como se ha referido con anterioridad, pretende regular importantes temáticas destinadas a garantizar el desarrollo del sector.

Sin embargo, para el cumplimiento de tal fin es menester que el Decreto Ley 902 de 2017 regule el acceso a la propiedad, respetando los derechos de los actuales y futuros propietarios. Cumpliendo el propósito de impulsar el acceso a la propiedad y el desarrollo del sector agrario del país, dignificando a su vez a las víctimas del conflicto armado que fueron desalojadas de sus hogares.

Si bien es cierto que el Decreto Ley cumple el rol de herramienta y mecanismos jurídico para facilitar la implementación de la reforma agraria; existe una evidente desconfianza por parte de los opositores del proceso y la sociedad misma, en la medida que la estructura del sector agrario siempre ha sido la misma y los efectos jurídicos de normas anteriores no han favorecido a la población campesina.

Respondiendo a la problemática planteada por el ejercicio investigativo, el alcance normativo del Decreto Ley 902 de 2017 se encuentra fundamentado en brindar soluciones para el sector, sin embargo, el mismo contiene un número importantes de problemáticas que constituyen las principales afectaciones al sector por décadas, entonces, es razonable el surgimiento de cuestionamientos sobre su efectividad jurídica.

Por ejemplo, es inexacta la cifra de personas que van a acceder a la propiedad en la restitución, de igual forma no se tiene certeza absoluta de la relación entre propietarios y poseedores de los predios rurales sujetos a la reforma agraria; sin mencionar que no todos los beneficiarios son conocedores de la actividad agrícola, por lo tanto el trabajo en el campo estará limitado.

De otro lado, el Decreto Ley no abarca todas las problemáticas del campo colombiano, por fuera del mismo se encuentra la práctica destinada a cultivar y producir drogas ilegales, siendo esta la actividad por la cual el trabajo agrario es sustituido, puesto que la rentabilidad de trabajar en cultivos ilegales es mayor.

Otra problemática importante consiste en la adjudicación de terrenos baldíos, de la cual el actual Gobierno no tiene certeza absoluta, generando incertidumbre en los propietarios

legítimos de predios en las zonas rurales y entre los mismos beneficiarios. La Agencia Nacional de Tierras tendrá la misión de supervisar todo el proceso de adjudicación a la propiedad, sin embargo, es incierto si el mecanismo jurídico adecuado para cumplir con tal objetivo sea el Decreto Ley 902 de 2017.

De igual forma, es menester la colaboración de las entidades estatales competentes, pero se desconoce si el Decreto Ley 902 de 2017 tenga el suficiente alcance jurídico para regular todas las problemáticas que envuelven al sector agrario. Por lo cual, será necesario analizar constantemente las mismas y el trabajo encaminado en garantizar el cumplimiento de lo contemplado en la Reforma Agraria.

Siendo así las cosas, a sabiendas de que la implementación de la Reforma Rural es un hecho, el incremento de la productividad del sector depende del trabajo en conjunto por parte de las diferentes entidades gubernamentales, recordando que el objetivo principal es dar cumplimiento a lo consagrado en el Acuerdo Final de paz que promete una paz estable y duradera para Colombia.

Referencias Bibliográficas

Absalón, M. (2009). La reforma rural una deuda social y política. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Albornoz, C. 03 de Agosto de 2017. Reforma Rural Integral, instrumento eficaz para cumplir el Acuerdo Final. *Ámbito Jurídico*. p.8.

Álvarez, K. 2016. Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia. *Revista Digital*. Vol. 7. N° 82. p. 1 – 35.

Arango, L. 04 de Julio de 2017. El acceso a la tierra y la formalización de la propiedad. *Portafolio*. p.04

Baena. M. (2003). Derecho real de dominio y propiedad privada (III) Función de la propiedad. *Opinión Jurídica*. Vol. 2, No. 3 pp. 145-172.

Bayona, M. (2016). Institutional strengthening: prerequisite to build peace in the Colombian postagreement. *Reflexión Política*. Vol. 35. pp. 124 – 185.

Bayona, M. (2017). Fortalecer la institucionalidad: Prerrequisito para construir la paz en el Postacuerdo colombiano. *Redalyc*. Vol.35. 144 – 157.

Bejarano, J. (1985). La agricultura colombiana en un contexto de crisis. *Pensamiento Iberoamericano*. Vol. 8. 213-232.

Bohórquez, J. (2015). *Ley de víctimas y restitución de tierras: un estudio sobre la eficacia real del proceso restitución de tierras*. Tesis de Pregrado. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/6022/4/LEY%20DE%20VICTIMAS%20Y%20RESTITUCI%C3%93N%20DE%20TIERRAS-Articulo.pdf>

Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia. Hacia el Posconflicto. *Latinoamérica*. Vol. 01. 227 – 257.

Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia. Hacia el Posconflicto. *Latinoamérica*. Vol. 01. 227 – 257.

Colombia: reparto agrario... a medias. 01 de Septiembre de 2016. *Proceso.com*.

El acceso a la tierra y la formalización de la propiedad. 04 de Julio de 2017. *Portafolio*. p.1

En vilo reforma al régimen de tierras. (Julio 13 de 2017). *El nuevo siglo*. p.1.

Engels, F. (1884). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Berbera Editores S.A: México D.F.

Fajardo, D. (2002). La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia. *Revista Reforma Agraria Colonización y Cooperativas*, 1, 4-20.

García, A. & Villegas, H. (2012). *La función social de la propiedad en las constituciones colombianas*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

Gómez, L. *Ley de víctimas y restitución de tierras: Derechos y garantías de las víctimas en el conflicto armado interno en Colombia*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

González, R. (2010). *Colombia y el hemisferio frente al nuevo orden global*. Barranquilla, Colombia: Ediciones Uninorte:

Leguina, J. 1994. El régimen constitucional de la propiedad privada. *Derecho Privado y Constitución* Vol. 3. 09-28.

Los puntos centrales de la reforma rural decretada por el presidente Santos. 31 de mayo del 2017. *Ámbito Jurídico*. p.4.

Machado, A. *El problema de la tierra: Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia

Machan, T. (2002). *Reflexiones sobre el derecho de propiedad*. Bueno Aires, Argentina: Eseeade.

Martínez, K. Quintero, Y. (2017). Modelo para la asignación de terrenos en el marco de la Reforma Rural Integral. *Estudios Políticos*, (50) 326-351.

Martínez, K. Quintero, Y. (2017). Modelo para la asignación de terrenos en el marco de la Reforma Rural Integral. *Estudios Políticos*, (50) 326-351.

Medina, M. (18 de Diciembre). Así quedó la Ley Zidres. *El Espectador*. pp. 04.

Muggah, R., Sisk, T., & Piza-López, E. (2012). *Governance for Peace: Securing the social contract*. New York: PNUD.

Ocampo, D. 05 de Julio de 2017. “Lo agrario está en el centro del conflicto”. Portafolio. p.9.

Organización internacional para las migraciones. (2015). *La participación política de las comunidades rurales: Eje de construcción de los nuevos territorios de paz*. Recuperado de <http://www.ilsa.org.co/index.php/component/k2/item/26-la-participacion-politica-de-las-comunidades-rurales>

Perfeitti, J. & Saavedra, V. (2017). Economía y Política Acuerdo de Paz y Decreto Ley de Tierras. *Fedesarrollo*. No. 69. p. 1-10.

Pulecio, J. (2006). "La Reforma Agraria en Colombia" *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Vol. 61. 249 – 264.

Pulecio, F. (2006). La Reforma Agraria en Colombia. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, número 61.

Restrepo, J. & Bernal, A. *La cuestión Agraria*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia.

Restrepo, S. L. (2017). El debate por la propiedad de la tierra, el punto por donde debe comenzar una pedagogía de la paz. *Utopía u oportunidad fallida: Análisis crítico del Acuerdo de Paz*, 211.

- Rosas, G. (2006). A la memoria de Jesús Antonio Bejarano: la cuestión agraria y el desarrollo. Bogotá, *Red Revista de Economía Institucional*, Vol. 5, número 008. pp. 243-248.
- Storini, C. & Lara, R. 2016. *Constitución económica en Latinoamérica: Breves ensayos sobre el Derecho a la propiedad y la iniciativa privada*. Quito, Ecuador: Corporación de estudios y publicaciones.
- Tobón, G. (2017). La Reforma Rural Integral y el Decreto-Ley 902/2017. Desafíos y amenazas en su implementación. *Revista Semillas*.
- Uribe, A. (2016). Luchas por el territorio y la participación política: retos del postconflicto. *Bitácora 26*. Vol. 2. pp. 29-36. (Abogado Universidad Católica de Colombia)
- Vaughn, K. (2002). *Teoría de la propiedad de John Locke: problemas de interpretación*. Buenos Aires, Argentina: Eseade.
- Zan, J. (2013). *Propiedad privada, ¿derecho natural?: desde los estoicos a Santo Tomás de Aquino*. Buenos Aires: Editorial Biblos.