

# Acuerdo de Desarrollo Rural Integral y derecho agrario del posconflicto: mitos, verdades y desafíos de su materialización

HÉCTOR SANTAELLA<sup>1</sup>

## RESUMEN

El debate sobre el punto n.º 1 del Acuerdo de La Habana ha estado rodeado de todo tipo de afirmaciones: especulaciones, exageraciones, tergiversaciones, observaciones ciertas y verdades incómodas. Por esto es importante separar unas de otras, para ponerlas en perspectiva y apreciar cuál va a ser la incidencia de la Reforma Rural Integral sobre el derecho agrario en Colombia en los años por venir. Este es el objetivo del presente escrito.

Palabras clave: Reforma Rural Integral, Propiedad privada, Procesos agrarios, Derecho agrario para el posconflicto.

1 Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España y profesor del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Correo-e: hector.santaella@uexternado.edu.co. Fecha de recepción: 10 de octubre de 2016. Fecha de modificación: 25 de noviembre de 2016. Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2016. Para citar el artículo: Santaella, H. "Acuerdo de Desarrollo Rural Integral y derecho agrario del posconflicto: mitos, verdades y desafíos de su materialización", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 17, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 311-342. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n17.15>

# Agreement for Integral Rural Development and Rural Law in the Post-conflict: Myths, Truths and Challenges for its Implementation

## ABSTRACT

The discussion over the 1st point of the Havana's Peace Agreement has been surrounded by all kind of statements: speculations, exaggerations, distortions, true observations and uncomfortable truths. In order to put into perspective the real effects of the Integral Rural Reform over the Rural Law in the years to come in Colombia, it is important to separate the facts from the fiction. That is the aim of this note.

Keywords: Integral Rural Reform, Private Property, Rural Administrative Process, Rural Law for the Post-conflict.

## INTRODUCCIÓN

Nacido hace ya muchos años por la inadecuación de las normas de derecho común para dar respuesta a los problemas específicos de la actividad agrícola y a los conflictos derivados de la tenencia y explotación de la tierra, y arrumbado por varios lustros por causa de la violencia que asoló los campos en Colombia, el derecho agrario parece estar de vuelta y dispuesto a enfrentar los no pocos retos que le plantea la inagotable cuestión agraria en el país<sup>2</sup>. El contenido enteramente iusagrario del punto n.º 1 de los Acuerdos de La Habana (como se denominará en este escrito al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito en Cartagena el pasado 26 de septiembre) así permite afirmarlo.

En efecto, el primer punto de dichos acuerdos, "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral", pretende abordar desde una perspectiva amplia la realidad actual de las zonas rurales en Colombia y sus numerosos problemas (atraso y exclusión social, económica y política del campo y de los campesinos, informalidad en la tenencia de la tierra, concentración de la propiedad, fragmentación antieconómica de los fundos, ausencia de Estado, carencia de bienes públicos y de servicios públicos, rezago tecnológico, falta de productividad, baja competitividad y despoblamiento progresivo, entre otros) estrechamente relacionados con el conflicto vivido por más de medio siglo, y

2 Cfr. HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. "Derecho agrario para el posconflicto", en *La constitucionalización del derecho administrativo. Derecho administrativo para la paz*, t. II, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 81 ss.

plantea distintas propuestas de solución. Para el efecto postula un bloque de principios para la realización de la Reforma Rural Integral proyectada (en adelante RRI), define un conjunto de mecanismos relacionados con la promoción del acceso a la tierra y de su uso adecuado<sup>3</sup>, impone los planes nacionales para la RRI (en lo sucesivo PNRRRI) como los marcos generales de la acción pública a desarrollar con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos trazados<sup>4</sup>, y establece los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) como instrumentos fundamentales para la transformación estructural del campo en Colombia y la participación de las comunidades en la definición de su futuro. De este modo, bajo la premisa de que la revisión de esa realidad resulta determinante para resolver algunas de las causas históricas del conflicto y contribuir a superar sus efectos en los territorios, la RRI pone el foco sobre asuntos propios de esta disciplina jurídica olvidada por tanto tiempo.

Ahora bien, la forma como lo hace no ha resultado exenta de controversia. Muchas han sido las opiniones expresadas al respecto. Sobre la RRI se ha dicho desde que supone una amenaza para la propiedad privada y una discriminación para la agroindustria (Centro Democrático, 2016) hasta que "tiene muchos elementos que están orientados [...] a fortalecer y proteger los derechos de propiedad, a dar acceso a la tierra y a los medios de producción, a enaltecer a la población campesina y empoderarla" (Hommes Rodríguez, 2016). De su afán por promover la participación ciudadana y el enfoque territorial de los programas de desarrollo algunos han sostenido que desinstitucionaliza al Estado y lo aliena de sus responsabilidades (p. ej., en lo referente a la formación y actualización catastral) y que representa un riesgo para la descentralización y la autonomía regional y local (Centro Democrático, 2016), mientras que otros han manifestado que "[e]l enfoque territorial será la metodología de intervención estatal más adecuada para hacer frente a la reconstrucción social y productiva de las regiones afectadas por el conflicto armado, para la reintegración de excombatientes y para la resolución de los grandes conflictos por tierra y territorios que esperan la apertura democrática del fin del conflicto armado para ser planteados al sistema político" (Reyes Posada, 2016). De su

- 3 Se destacan entre estos mecanismos el Fondo de Tierras para la RRI, el subsidio integral para la compra de predios para los campesinos, los programas de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad, la definición de las bases de un régimen jurídico especial para las propiedades que sean adquiridas o formalizadas en virtud de los programas adelantados, la previsión de una justicia agraria que se ocupe de los conflictos derivados de las actividades propias de la vida rural y de una instancia a cargo de formular lineamientos para el adecuado aprovechamiento del suelo y el compromiso con la formación y actualización catastral, así como con la zonificación ambiental del territorio, el cierre de la frontera agrícola y el impulso a las zonas de reserva campesina.
- 4 Sobresalen entre estas metas la erradicación de la pobreza extrema en 10 años, la reducción en un 50% de la pobreza rural, la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia de mejores niveles de vida en la ciudad y el campo.

incidencia global sobre el sector agrícola y la economía en general, en fin, se ha dicho que será nula, porque sus propuestas son equivocadas, ya que "siguen enfocando al campo como un "sector social" y no como un "sector productivo" (Botero Caicedo, 2016); otros, en cambio, la han valorado positivamente y han señalado que "permitirá acabar la tarea inconclusa de transformar y colocar en el siglo XXI a la sociedad, economía y comunidades rurales en sus diferentes componentes y dimensiones" (Ospina Restrepo, 2013).

Frente a tal diversidad de opiniones y ante la trascendencia y magnitud del reto que (ojalá pronto) tendrá por delante el legislador colombiano al desarrollar los puntos acordados, parece oportuno efectuar una aproximación a algunos de los contenidos más controvertidos de la RRI con el fin de intentar valorarlos de manera objetiva. Esta revisión de algunas de las afirmaciones más polémicas sobre la RRI resulta procedente pues ni todas son ciertas, ni tampoco todas pueden ser calificadas de falsas. Así, si bien es verdad que varias de ellas no pasan de ser meras exageraciones, tergiversaciones o malas interpretaciones de lo que allí se dispone, otras resultan acertadas y señalan puntos que deben ser tomados en consideración. Urge, pues, separar el grano de la paja. En definitiva, de todo este debate (a veces dado con inteligencia y altura; otras, lamentablemente, de manera demagógica, irresponsable y falaz) surge con claridad que los acuerdos rurales de La Habana enfrentan al Gobierno, al Congreso y al conjunto de la sociedad colombiana a desafíos que es preciso identificar y sopesar. En orden a realizar este acercamiento se examinarán en primer lugar los que se pueden calificar como mitos sobre la RRI, para evaluar luego algunas de sus verdades y concluir con cuáles son los principales desafíos que nacen de este panorama.

## I. MITOS SOBRE LA RRI

Aunque la rumorología preplebiscitaria podría brindar un número infinito de mitos y leyendas sobre el alcance de la RRI, el análisis de las diferentes propuestas presentadas por los líderes del "No"<sup>5</sup> basta a ese propósito. Ellas ofrecen una base objetiva y cierta de muchas posiciones sobre el tema que, en rigor jurídico (esto es, haciendo a un lado la subjetividad personal y la desconfianza

5 Estas posiciones y las citas de las posturas de M. L. Ramírez y de A. Patrana son tomadas del completo análisis realizado por JUAN ESTEBAN LEWIN en *La Silla Vacía*. Cfr. "Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas", en *La Silla Vacía*, 15 de octubre de 2016, consultado en: <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>. A él nos remitimos a efectos de corroborar la exactitud de estas transcripciones. Las referencias a los planteamientos del Centro Democrático son tomadas directamente del documento *Bases para un acuerdo nacional de paz*, publicado en la página web de este partido. Vid. <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>. En las citas sucesivas no se indica la página exacta de la que se toma la postura referida, toda vez que este documento no fue paginado.

política que ha imperado en la comprensión del Acuerdo), no pueden más que ser calificadas de infundadas. Bien porque surgen de una mala interpretación del texto o porque suponen una especulación carente de soporte respecto de un aspecto no contemplado en lo acordado, se trata de afirmaciones que deben ser clarificadas. En últimas, su identificación no precisa más que la consideración objetiva del documento de RRI o de un mínimo estudio de la normatividad vigente en Colombia. Podrían calificarse de principales mitos sobre la RRI los siguientes.

#### 1. LA RRI PONE EN RIESGO LA PROPIEDAD PRIVADA

De acuerdo con el documento de observaciones presentado por el Centro Democrático resulta imperativo “[r]espetar el derecho a la legítima propiedad privada”. Esta afirmación, que trasluce su desconfianza por las posibles implicaciones de la RRI sobre el derecho de propiedad, se deriva de su postura frente a diversas decisiones plasmadas en el Acuerdo. Así, por ejemplo, en criterio de este partido la actualización catastral puede suponer una amenaza para este derecho. Según lo expresado en su documento de propuestas, “[l]os procesos de actualización catastral respetarán la propiedad legítima de la tierra y sus usos productivos actuales”. Adicionalmente plantea su preocupación por las facultades de extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Al respecto afirma que “[e]l Estado deberá precisar las competencias, el alcance e instancias procesales para la aplicación de la extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función ecológica y de la expropiación administrativa por motivos de interés social o utilidad pública”. En esta misma dirección Martha Lucía Ramírez propone especificar la “[d]efinición y alcance de lo que se debe entender por función social y ecológica de la propiedad, aclarando los casos para los cuales habrá extinción de dominio por vía administrativa”. Y el ex presidente Pastrana manifiesta estar de acuerdo “con adelantar una reforma rural y la creación de un fondo de tierras; no obstante ello, opinamos que en lo referente al punto 1.1.1 (antepenúltimo y penúltimo apartado), las formas de adquisición allí especificadas deben ajustarse a lo dispuesto por la Constitución”.

Que las FARC hayan aceptado con total naturalidad el reconocimiento del derecho de propiedad y la necesidad de ofrecer protección a los derechos legítimamente adquiridos es, sin duda, uno de los mayores logros del Acuerdo. Tanto, que se erige a la regularización de la propiedad y a la democratización del acceso a la tierra en principios de la RRI. Esto es, no solo se reconoce la propiedad como una institución garantizada por el derecho en Colombia; se impone al Estado “la lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la

violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra"<sup>6</sup>. Lo anterior, a más de proclamar la necesidad de impulsar "mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella"<sup>7</sup>. Adicionalmente se dedica toda una sección del Acuerdo a la previsión de medidas para asegurar el acceso, defensa y adecuado aprovechamiento de la propiedad privada. Con función social y ecológica, por supuesto (pues ha sido parte de nuestra tradición jurídica desde la reforma constitucional de 1936), pero con una preocupación genuina por la defensa del derecho cuandoquiera que goce del amparo del ordenamiento jurídico, esto es, cuando (como lo exige la Constitución) la propiedad de la tierra haya sido adquirida "con arreglo a las leyes civiles" (art. 58 párr. 1 frase 1) y cuando sea ejercida de conformidad con las obligaciones que le son inherentes por su vinculación a cometidos de interés general derivada de la cláusula estructural de función social y ecológica (art. 58 párr. 2). En Colombia solo se protege la propiedad legítimamente adquirida y legítimamente ejercida. Así es y así ha sido a lo largo de nuestra historia constitucional, que siempre ha entendido que la ilegalidad no crea derechos y desde 1936 exige del propietario un compromiso social firme a cambio de asegurar sus intereses<sup>8</sup>.

En consecuencia, ni la actualización catastral ni la extinción del dominio representan amenazas contra este derecho. No solo porque son figuras que cuentan con una larga tradición en nuestro sistema normativo (al menos desde la Ley 78 de 1935 en el caso del primero y de la Ley 200 de 1936 en el de la segunda), sino además porque en su configuración jurídica actual carecen de

6 Principio de la regularización de la propiedad.

7 Principio de la democratización del acceso a la tierra.

8 Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional: "El artículo 58 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

"Ésa garantía no es, sin embargo, absoluta. La misma norma constitucional señala que la propiedad es función social que implica obligaciones. El artículo 1.º subraya que uno de los fundamentos del Estado colombiano es la prevalencia del interés general y ese principio es desarrollado por el artículo 58 al afirmar que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

"La propiedad está sometida entonces a las restricciones y limitaciones que el legislador juzgue necesario introducir en aras del superior beneficio de la comunidad. En cuanto atañe concretamente a la propiedad rural, la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario.

"Así, encajan perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, mientras sean razonables y consulten la prevalencia del interés general, aquellas disposiciones de la ley mediante las cuales se establecen requisitos mínimos sobre productividad de la tierra, por cuanto ello corresponde a la función social" (Sentencia C-223 de 1994).

dicho alcance: el catastro no puede suponer incidencia alguna sobre los derechos de propiedad, tan solo busca identificar los inmuebles que conforman un determinado territorio y ofrecer información completa y fidedigna sobre sus componentes físicos, económicos y jurídicos (linderos, forma del predio, ubicación, vecindario, construcciones, usos de suelo, propietarios, poseedores u ocupantes, etc.). La extinción del dominio, porque es la más pura expresión del régimen constitucional del derecho de propiedad. Según la jurisprudencia constitucional, "tiene lugar cuando el propietario se desentiende de los deberes ligados a la función social que deben cumplir los bienes de los cuales es titular" (Corte Constitucional, sentencia C-474 de 2005). En otras palabras, el vínculo social y ecológico que pesa sobre este derecho en la Constitución resulta tan fuerte y esencial que su incumplimiento da lugar a que decaiga la garantía y el Estado pueda declarar su terminación y hacerse a la titularidad de un derecho que pese a haber sido legítimamente adquirido fue ilegítimamente ejercido<sup>9</sup>. Esto no es ninguna novedad. Así ha sido desde que se introdujo la figura por el artículo 6 de la Ley 200 de 1936 y lo continúa siendo en vigencia de la Ley 160 de 1994, cuyo artículo 52 define las causales para su procedencia (inexplotación económica por más de 3 años, aprovechamiento irracional por desconocer las normas sobre conservación de los recursos naturales y destinación del predio a cultivos ilícitos).

Finalmente, como señala Ibáñez (2016),

Las fuentes del Fondo de Tierras son las tierras de extinción de dominio, baldíos indebidamente apropiados, predios de sustracción de reservas forestales, tierras donadas y tierras expropiadas o adquiridas por la Nación. Estos mecanismos no son una subversión del orden constitucional. Solo se está echando mano de mecanismos existentes. Además, al fijar un tamaño máximo, el Gobierno Nacional no deberá recurrir a la expropiación de tierras. Deberá concentrar sus esfuerzos en tres mecanismos: extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente apropiados y sustracción de reservas forestales.

De aquí que difícilmente pueda calificarse a la RRI de atentado contra la propiedad. Lo es, sin duda, pretender encubrir a quienes se han hecho a estos derechos de manera ilegal o abusiva.

Sea como sea, la preocupación expresada por la oposición sobre este asunto ha sido fuertemente escuchada y la nueva versión de los Acuerdos prevé distintas precisiones que buscan atender sus señalamientos. Así, de forma explícita se reconoce en la parte final del enunciado que consagra el principio de regularización, que "[n]ada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada"<sup>10</sup>. De igual forma, en la parte

9 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2003.

10 Nueva versión del Acuerdo de La Habana, p. 13.

final del punto 1.1.1 (Fondo de Tierras para la RRI) se estableció que “[l]os procedimientos de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y la extinción administrativa del derecho de dominio por inexploración (extinción del dominio sobre tierras incultas) se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en la leyes vigentes”<sup>11</sup>.

## 2. LA RRI DISCRIMINA LA INDUSTRIA DEL AGRO

De acuerdo con el documento de observaciones presentado por el Centro Democrático, “[s]in menoscabo del énfasis que se le quiera dar a la ‘economía campesina, familiar y comunitaria’ dentro de una producción familiar de búsqueda de equidad, una reforma integral debe reconocer la existencia de la producción empresarial de mayor escala, su importancia dentro del desarrollo rural y la economía nacional, y la también obligación del Estado de promoverla dentro de condiciones establecidas”. En sentido similar Martha Lucía Ramírez resalta que se debe “[i]ncluir la posibilidad de que el sector empresarial invierta en el campo a través de obras de infraestructura, proyectos agroindustriales, agroturísticos, biotecnológicos o de otra naturaleza, revisando el modelo de minifundio que acoge la Reforma Rural Integral con un alto gasto del Estado en bienes públicos y subsidios improductivos”. De forma concordante, el ex presidente Pastrana resalta que “[e]l texto agrario debe estar fundamentado en un balance entre el modelo de agricultura campesina y la promoción del desarrollo tanto agrario como comercial, que garantice la seguridad alimentaria sin que esto implique la exclusión del modelo de producción agroindustrial y de agricultura comercial”.

Al respecto cabe señalar que si bien es cierto que el texto de la RRI no es explícito al respecto, no lo es menos que en absoluto resulta incompatible o apunta a erradicar o a excluir la agroindustria del campo colombiano. De un lado, la lectura del Acuerdo permite apreciar que en él se pone el acento en la transformación estructural de las zonas rurales, la provisión de bienes y servicios públicos, la promoción de la ordenación del territorio y la formalización y redistribución de la propiedad para el bienestar y buen vivir de los campesinos; objetivos que no riñen con la cooperación activa del sector privado empresarial. Por el contrario, dado su alcance y complejidad, la implican, pues no hay duda de la importancia para la materialización de esos propósitos de poder contar con el apoyo político, conocimiento, capital y los recursos técnicos de los empresarios. Tal cooperación es, sin duda, un presupuesto esencial y vehículo más de la transformación estructural proyectada. De otro lado, y esto figura en la literalidad del Acuerdo, aun cuando reconoce la importancia de la

11 *Ibíd.*, p. 14.



economía campesina y aboga por su priorización, lo hace "en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agropecuaria"<sup>12</sup> y consciente de que "el desarrollo rural integral se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado"<sup>13</sup>. Por lo tanto, ni condena a la agroindustria ni le declara la guerra; la reconoce y acepta como parte esencial del engranaje productivo rural, pero no se ocupa de ella por la elemental razón de no ser parte de la agenda a negociar.

De cualquier forma, las objeciones presentadas fueron atendidas en La Habana y la nueva versión del Acuerdo incorpora un nuevo principio, orientado a hacer explícita la compatibilidad entre las formas de agricultura campesinas y la agroindustria. En efecto, de conformidad con el principio de desarrollo integral del campo, este depende:

... de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes –agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala–, de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso, se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento<sup>14</sup>.

De esta manera, cualquier duda sobre la viabilidad de la coexistencia de modelos diferentes de explotación agrícola queda disipada en la nueva versión del documento.

### 3. LA RRI EMPODERA A LAS FARC PARA QUE ELIJAN LOS BENEFICIARIOS DE LA RRI

El documento del Centro Democrático subraya que "[l]a selección de los beneficiarios del Fondo Gratuito de Tierras, y de los beneficios subsidiarios (subsidios, capital semilla y el acceso a otros programas socio económicos) debe obedecer a criterios objetivos definidos en la ley. En ningún caso las FARC, a través de organizaciones en los territorios de su influencia, puede tener participación directa o indirecta en la selección de beneficiarios". Con ello se da la impresión de que los programas de acceso a tierras promovidos por el Acuerdo quedarían en manos del grupo guerrillero.

Se trata de una interpretación carente de un asidero objetivo, toda vez que en ninguna parte del texto de la RRI se definen las reglas sobre la distri-

12 Acuerdo de La Habana, p. 9.

13 *Ibíd.*, p. 10.

14 Acuerdo de La Habana, nueva versión, p. 12.

bución de esas tierras. Este extremo, como la práctica totalidad del Acuerdo, debe ser objeto de desarrollo por parte del Congreso de la República, a quien corresponde definir los procedimientos concretos que se van a seguir y las instancias que van a asumir esta responsabilidad. Como es natural en cualquier negociación, no todo queda dicho en el texto final adoptado. Siempre se dejan cosas por fuera. Bien por la necesidad de lograr compromisos sobre bases forzosamente generales, bien por la conveniencia de remitir decisiones a otro momento, bien por la imposibilidad de preverlo todo, resulta imposible detallar cada aspecto posiblemente implicado en lo convenido. Lo referente a las estructuras procedimentales y a las organizaciones involucradas en la promoción del acceso a la tierra es sin duda uno de estos temas. Al quedar en manos de la instancia representativa de la Nación por excelencia, el Congreso de la República, cualquier manifestación al respecto no pasa de ser una pura conjetura carente de todo fundamento. En últimas, como afirman Restrepo Salazar y Bernal Morales (2015, p. 245), "uno de los grandes méritos que puede atribuírsele al acuerdo al que se llegó en materias agrarias en La Habana es precisamente que [...] quedó formulado de forma que su aplicación puede ser modulada, en el tiempo y en los detalles, por la ley y el reglamento posterior". En suma, cualquier prevención expresada al respecto antes de su regulación definitiva por el legislador no pasa de ser una mera suposición que deberá ser ventilada en su momento en los debates parlamentarios correspondientes.

De cualquier modo, la nueva versión de los Acuerdos recoge la preocupación del Centro Democrático y prevé en la parte final del punto 1.1.3 (Personas beneficiarias) que "[l]a autoridad administrativa competente elaborará un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de estos mecanismos"<sup>15</sup>.

#### 4. LA RRI ELIMINA LA LIBERTAD DE USO DE LA TIERRA

Propone el Centro Democrático que se incluya en el Acuerdo que "[e]l Estado garantizará que el uso económico de la tierra rural sea determinado por el libre mercado, dentro de las limitaciones de una legislación ambiental actualizada. No obstante, mediante incentivos y beneficios podrá estimular determinados usos de la tierra en función de las prioridades establecidas en los planes departamentales, regionales o nacionales, y de las orientaciones macroeconómicas del país".

Si bien es cierto que en el punto 1.1.8 del Acuerdo (p. 15) se alude a la creación de "una instancia de alto nivel que se encargará de la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra, atendiendo a las características

15 *Ibíd.*, p. 15.

de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de participación", no lo es menos que ello está lejos de suprimir la facultad dominical de definir el destino de su tierra. *Limita este derecho*, no absoluto por definición constitucional y seriamente condicionado en la actualidad por los POT que se vienen expidiendo en Colombia desde 1997, *pero en absoluto elimina o anula esta libertad*.

Ello es así por diferentes razones: de un lado, un lineamiento no es una regla que fije un mandato imperativo o perentorio para que un propietario destine su predio a una única y específica actividad o cultivo. Supone apenas la referencia de una dirección o tendencia enderezada al logro de un fin; en este caso, la materialización del principio de desarrollo sostenible, que busca impulsar un aprovechamiento racional y un uso ordenado del territorio. De otro lado, interpretada esa previsión en llave con el principio de uso adecuado de la tierra, de conformidad con el cual se implementarán mecanismos "que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades", no cabe duda de que la idea de acudir a estímulos ya se encuentra plasmada en el Acuerdo. Dada la preocupación de la RRI por la efectividad de sus medidas, el recurso a instrumentos económicos (antes que a medidas coercitivas) resulta natural: nada mejor que incentivar una conducta para garantizar su realización en la práctica<sup>16</sup>. Por último, no puede pasarse por alto que dicha instancia de planificación ya existe en nuestro derecho. En efecto, por considerar que una de las mayores debilidades institucionales del sector radicaba en la ausencia de instrumentos técnicos para definir políticas y estrategias con base en información debidamente procesada y en las fallas del proceso de planificación del uso del suelo rural para actividades agropecuarias y de desarrollo rural, el Decreto 4145 de 2011 creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). Según lo previsto por su artículo 3, esta entidad "tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios". Para ello, prescribe la norma, "la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias". Siendo esto así, y teniendo en cuenta que según lo previsto por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 los criterios e instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural son determinantes de los POT, la medida en comento de la RRI no representa ninguna novedad para nuestro ordenamiento. De ahí que cualquier

16 Cfr. JACQUES CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*, trad. Oswaldo Pérez, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 141 ss. y 237 ss.

afirmación que se haga sobre el supuesto riesgo para la propiedad que deriva de la supuesta amenaza latente de recorte de las facultades dominicales no pasa de ser una declaración cargada de nostalgia por el pasado de una propiedad más libre y plena, o la confesión de un profundo desconocimiento del sistema normativo actual.

##### 5. LA RRI DISCRIMINA A CAMPESINOS PARA FAVORECER ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

La propuesta del Centro Democrático remarca que “[e]l Estado colombiano debe diseñar y ejecutar políticas para todos los campesinos, sin generar discriminación alguna por su localización. En defensa de los principios de equidad e inclusión que se pregonan en la Reforma Rural, no puede haber ningún tipo de atención preferencial en detrimento de los campesinos no ubicados en Zonas de Reserva”.

Hay aquí nuevamente una interpretación que parte de una comprensión subjetiva del texto de la RRI: dado que en él se alude a las Zonas de Reserva Campesina como iniciativas que “contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación” (punto 1.1.10, p. 17), se asume que existe una inclinación a privilegiar a los campesinos agrupados en ZRC sobre aquellos que no lo están. Pero que se quiera impulsar una figura que existe en nuestra legislación desde 1994<sup>[17]</sup> no equivale a que se busque favorecer a quienes habitan dichas zonas frente a quienes no están en ellas. Afirmar que para acceder a la propiedad de la tierra o a los servicios o bienes públicos que la RRI busca promover en el campo es preciso estar en una ZRC sería, pura y simplemente,

17 De acuerdo con el artículo 80 de la Ley 160 de 1994: “Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

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

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

faltar a la verdad. De hecho, tal interpretación pasa completamente por alto que el propio Acuerdo enuncia un principio de priorización, según el cual "la política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras. Especial atención merecen los derechos de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores"<sup>18</sup>. En consecuencia, no es cierto que se haga de la integración a una ZRC un factor generador de privilegios para la población allí residente.

## 6. LA RRI NO ES INTEGRAL

En criterio del Centro Democrático la reforma rural que se lleve a cabo debe "[s]er verdaderamente integral e inclusiva". Y enfatiza que resulta imperioso que sea "verdaderamente integral desde el punto de vista productivo. Históricamente, las reformas centradas exclusivamente en la redistribución de la tierra no han logrado disminuir la pobreza rural".

Tal parecer, que sugiere el carácter parcial de la RRI y sus limitadas posibilidades de impactar positivamente en la realidad del campo colombiano, deja de lado que en Punto n.º 1 del Acuerdo de La Habana no solo se habla de distribución y redistribución de la tierra. Visto con objetividad parece difícil negar que a lo largo de sus previsiones se observa la auténtica preocupación por sentar las bases de una nueva política de desarrollo rural, que combina la clásica línea de la dotación de tierras con un enfoque orientado a la provisión de bienes públicos y servicios públicos que hagan posible la anhelada transformación estructural del campo y la inaplazable convergencia de la calidad de vida del campo y la ciudad. De hecho, el considerando 7 de la parte preliminar de la RRI reconoce expresamente que "si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente, por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros". Esto, sin contar con que se hizo de la integralidad un principio, en virtud del cual la RRI debe apuntar a asegurar "la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riesgo y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación,

18 Acuerdo de La Habana, p. 10.

infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población"<sup>19</sup>.

Así, con miras a trascender la tradicional política de subvención de compra de predios y adjudicación de baldíos, se pone el énfasis en el denominado acceso integral a bienes y servicios por medio de planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras, infraestructura de vías y de riego, recuperación de suelos, apoyo en la formulación de proyectos productivos, acceso a mercados e implantación de técnicas de producción que permitan agregar valor a lo que se produce. Ello sumado al afán por promover un uso adecuado del suelo y de los recursos naturales, para lo cual se brinda un apoyo decidido a instrumentos de ordenación del territorio y de planificación del uso de los recursos. En fin, una visión amplia y pragmática de lo que debe ser el desarrollo rural en el siglo XXI. Difícil comprender entonces lo que se entiende por tal si lo que se plantea en el Acuerdo no resulta lo suficientemente integral para quienes se oponen a él.

#### 7. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PREVISTA Y LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL ACORDADOS DESINSTITUCIONALIZAN EL PAÍS

Según el documento de propuestas del Centro Democrático, "[l]a participación comunitaria es el ejercicio de un derecho, que no puede convertirse en un mecanismo de control social y territorial de las FARC en el posacuerdo". Y agrega que "[l]os Planes Nacionales incluidos en la RRI (Reforma Rural Integral), financiados y promovidos por el Estado, deben respetar la descentralización y la autonomía regional y local, dentro del marco de la Constitución y de la ley. Los Planes Nacionales y demás instancias, como regla general, se deben incorporar a la institucionalidad vigente a nivel centro y descentralizado". Con ello, al igual que en lo relativo a las reservas expresadas frente a la participación ciudadana en los procesos de actualización catastral, se sugiere que la participación ciudadana perturba el funcionamiento del Estado, lo priva de sus responsabilidades, empodera actores desconocidos y crea condiciones propicias para la dominación por las FARC de estos procesos de toma de decisiones cruciales.

La lectura desprevenida de lo acordado, la consideración global de lo que significa la participación ciudadana en nuestro orden constitucional y la valoración objetiva del proceso de negociación seguido a lo largo de más de cuatro años de diálogos permiten afirmar que en tal postura no hay nada distinto a una interpretación subjetiva del asunto tratado, fuertemente permeada por la desconfianza política en quienes suscribieron el Acuerdo o, peor aún, un prejuicio acentuado contra la apertura de espacios de participación ciudadana

19 Ibid.

en la toma de decisiones públicas en línea con el principio participativo que proclama la Constitución. Sea cual sea la causa de dicha interpretación, no puede olvidarse que el artículo 1.º de la Constitución define a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, *democrática, participativa y pluralista*”; que el artículo 2.º establece como un fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Tampoco que el artículo 3.º dispone que “[l]a soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”; ni que el artículo 40 consagra el derecho fundamental de participación de los ciudadanos en “la conformación, ejercicio y control del poder político”. Incluso el artículo 95.5 eleva al rango de deber ciudadano el “[p]articipar en la vida política, cívica y comunitaria del país”. Además, como lo señaló recientemente la Corte Constitucional en la sentencia C-379 de 2016, al avalar el plebiscito:

... la democracia participativa como valor se funda en la concurrencia de los ciudadanos en la definición del destino colectivo e irradia la relación existente entre el Estado y los ciudadanos, que se retroalimenta de manera permanente, toda vez que el Pueblo soberano en ejercicio de su poder político cuenta con diferentes mecanismos que le permiten participar en el diseño y funcionamiento del Estado. Además, los representantes elegidos por el Pueblo tienen el mandato imperativo de responder a sus electores, esto es, ser representantes del poder constituyente. “De ahí que *su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política*<sup>20</sup>, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social<sup>21</sup> (resaltado fuera de texto).

Siendo esto así, es manifiesto que no puede mirarse con sospecha ni tildarse de ilegítima ni desinstitucionalizante la apertura de espacios de participación para la ciudadanía en la toma de decisiones que le conciernen, menos aún si ello se produce en ámbitos en los cuales la intervención directa de la comunidad resulta decisiva e imperiosa, tal como sucede en todo lo referente a la ordenación y gestión del territorio y su desarrollo, y al uso y aprovechamiento de los recursos naturales de una localidad<sup>22</sup>. Máxime cuando el propio Acuerdo

20 En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en las sentencias C-089A y C-336 de 1994.

21 Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994.

22 Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-537 de 2013, C-123 de 2014, C-165 de 2015 y C-035 de 2016. O también, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, la sentencia del 16 de abril de 2015, rad. 17001-23-31-000-2011-00621-02. En este pronunciamiento, el alto tribunal de lo contencioso administrativo manifestó



ha reconocido a la participación el carácter de principio de la RRI, en virtud del cual "la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades –hombres y mujeres–, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes".

No sobra precisar que en todo caso, además, también los procedimientos concretos mediante los cuales se va a poner en marcha dicha participación se encuentran sujetos a desarrollo legal; por esta razón, como se manifestó líneas atrás, las objeciones que ahora se plantean envuelven meras hipótesis que, aun cuando pueden resultar provechosas en el respectivo debate parlamentario, a día de hoy se encuentran desprovistas de un referente objetivo válido que permita darles crédito.

Ahora bien, debe destacarse que la nueva versión de los Acuerdos ha tomado nota de la preocupación expresada por el Centro Democrático en relación con la afectación de competencias de los entes territoriales, por lo cual en la parte final del punto 1.1.8 (Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria) se ha agregado una frase que resalta que las competencias de la instancia de formulación nacional de lineamientos para el uso del suelo que allí se prevé deberá armonizar sus decisiones con los municipios. En efecto, de acuerdo con lo contemplado en la frase añadida, la competencia de dicho ente se debe entender "sin perjuicio de las competencias de las autoridades locales para planificar y orientar el desarrollo del territorio de su jurisdicción y regular el uso, transformación y ocupación del espacio en articulación con las autoridades nacionales, en el marco de la formulación y aprobación de los planes y esquemas de ordenamiento territorial"<sup>23</sup>. Del mismo modo, con el ánimo de acentuar las responsabilidades de las autoridades públicas en la implementación del Acuerdo y sus planes, el punto 1.3 (Planes nacionales para la RRI) contempló en la parte final de su párrafo 1 que, "[d]e conformidad con el presente

*que "estas exigencias de concertación y participación se hacen más rigurosas cuando se trata de decisiones que inciden ya no en general sobre el espacio urbano que constituye el ámbito vital que comparte una comunidad o un individuo de manera global con los demás habitantes de la urbe, escenario en el cual, como se resalta con claridad en la precitada sentencia T-537 de 2013, ello resulta crucial, sino de manera particular sobre el ámbito más reducido y personalizado en el que habita una determinada comunidad y los individuos que la conforman. La relación vital que se establece entre un sujeto, su comunidad y el entorno que ocupa y lo rodea, en el que se desenvuelve su día a día y en el que tiene lugar parte importante del ejercicio de sus derechos fundamentales (derecho a la vivienda digna, derecho a la intimidad familiar, al libre ejercicio de la personalidad, a la formación de una familia, a la recreación, a la integridad personal y a la salud, entre otros), justifica esa mayor exigencia de concertación y participación" (resaltado original).*

23 Nueva versión del Acuerdo de La Habana, p. 18.



acuerdo, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio"<sup>24</sup>.

## II. VERDADES SOBRE LA RRI

Como se mencionó al inicio de este escrito, pese al abultado número de mitos creados en torno a la RRI, no pocas afirmaciones o advertencias de los líderes del "No" resultan ciertas. De ahí que deban ser tomadas en cuenta a efectos de la renegociación de lo acordado o de su ulterior desarrollo legal. Varios de estos señalamientos encierran verdades incómodas, desafiantes o problemáticas para el Gobierno y las FARC. Vistas con objetividad, no son torpedos capaces de destruir las bases del Acuerdo ni razones que lo hagan inviable. No obstante, se trata de censuras que, aunque en ocasiones son evidentes, por su importancia no pueden ser subestimadas ni pasadas por alto. En mi criterio las principales verdades sacadas a la luz por el reciente escrutinio al que se ha sometido lo pactado en la RRI pueden ser las siguientes.

### 1. LA RRI EXIGE CREAR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Afirma el Centro Democrático que "[c]on la creación de 14 Planes Nacionales para atender todas las exigencias de una transformación rural integral, además de instancias a todo nivel para el uso de la tierra y otros fines de la RRI, se crea una NUEVA INSTITUCIONALIDAD que no solo no está articulada a las instituciones vigentes, sino que, además, tiene un costo fiscal que se debe evaluar como criterio para su inclusión en la Reforma".

Sin duda. La institucionalidad con que cuenta el país hoy no es apta para llevar a cabo la multitud de tareas que nacen de la RRI. La sola puesta en marcha de los mecanismos de acceso y uso adecuado de la tierra presupone un robustecimiento severo del aparato administrativo agropecuario y del presupuesto del sector. Ni hablar de las promesas de servicios públicos y bienes públicos contenidas en los ambiciosos PNRRI (vías, adecuación de tierras, sistemas de riego, infraestructura eléctrica y conectividad, salud, educación, vivienda, agua potable y asistencia técnica y comercial). La imperiosa necesidad de superar los innumerables cuellos de botella que se enfrentan (falta de infraestructura vial y de riego, práctica inexistencia de servicio de acueducto y saneamiento básico, déficit de vivienda rural y de escuelas, centros de salud y equipamientos colectivos básicos como escenarios deportivos o recreativos, bajísimos niveles de I+D+D o el lancinante retraso tecnológico de la mayoría de los productores, para mencionar tan solo algunos de los principales problemas que aquejan al agro nacional) exigen una seria y costosa reingeniería institu-

24 *Ibíd.*, p. 23.

cional. Si a ello se suman los costos de la implementación de la jurisdicción agraria es indiscutible que estamos frente a una fuerte alza del gasto público. ¿Es viable en las condiciones actuales de la economía? Esa es la pregunta que deben resolver el Gobierno y el Congreso al debatir sobre el ritmo y la vitalidad que se le quiere imprimir al desarrollo de esos proyectos. El Acuerdo nada dice al respecto, por lo cual, una vez más, el balón está en la cancha de las instancias políticas constitucional y democráticamente legitimadas para decidir sobre el futuro del país. La nueva versión de los Acuerdos amplió el horizonte de tiempo para la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la pobreza rural a 15 años<sup>25</sup> (originalmente era de 10), lo cual puede reducir la presión fiscal. Lo cierto, en todo caso, es que la concreta materialización de principios irreductibles como el de transformación estructural del campo, bienestar y buen vivir, integralidad, regularización de la propiedad, presencia del Estado y democratización del acceso y uso adecuado a la tierra requieren de una nueva institucionalidad, más fuerte y eficaz que la actual.

## 2. LA RRI SE VA A TRADUCIR EN UN ALZA EN EL IMPUESTO PREDIAL

Al Centro Democrático le preocupa un alza desmedida del costo del impuesto predial como consecuencia de la actualización catastral. Según su documento de propuestas, "la Reforma Rural Integral debe ceñirse al artículo 9.º de la Ley 101 de 1993"<sup>26</sup>. Y advierte: "[d]e no ser así, el levantamiento catastral rural, como base del impuesto predial, se convierte en una exacción para el productor". También señala que "[e]n cuanto a la valoración del actual levantamiento catastral rural [...] los predios caracterizados han presentado un incremento sustancial, de 32 billones de pesos en 2002, a 157 billones en 2015, que ha incidido en el también incremento exagerado del impuesto predial".

Es de Perogrullo: en un país donde el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral y el 63,9% del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios), fruto de lo cual los avalúos catastrales están muy por debajo de los valores reales de los predios y la diferencia entre el precio comercial y el catastral de un inmueble puede ser hasta del 99% (CONPES 3859 de 2016, p. 20), no hay duda de que la puesta en marcha de la política de formación y actualización catastral proyectada va a impactar de manera severa sobre el bolsillo de muchos contribuyentes, especialmente en las zonas rurales,

25 Nueva versión del Acuerdo de La Habana, p. 23.

26 "Artículo 9.- Cuando las normas municipales sobre el uso de la tierra no permitan aprovechamientos diferentes de los agropecuarios, los avalúos catastrales no podrán tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras, excluyendo, por consiguiente, factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial o turístico, la expansión urbanizadora y otros similares".

las grandes olvidadas del catastro nacional (según el CONPES 2859 de 2016, el 23,2% del total de áreas rurales no han sido formadas y una gran mayoría de municipios cuenta con catastros desactualizados). La pregunta es: ¿qué hay de malo en ello? Nada menos subversivo que pagar impuestos. La Constitución establece en su artículo 95.9 como deber constitucional “[c]ontribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Las numerosas ventajas que se van a derivar de dicha operación para el país, las regiones, los municipios, las comunidades y para los mismos propietarios y contribuyentes compensan con creces el trago amargo que representa el ajuste de los avalúos catastrales de sus bienes.

Como se señala en el Documento CONPES 3859 de 2016,

En el escenario de una Colombia en paz, el catastro multipropósito se presenta como una oportunidad para resolver problemas relacionados con la gestión de la tierra que han aquejado a la sociedad colombiana por décadas. Lo anterior, debido a que esta poderosa herramienta permite identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios que componen el territorio; y contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y a establecer la vocación del suelo. Es, en esa medida, una herramienta insustituible de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos de propiedad, y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos.

El solo hecho de tener certeza sobre qué es de quién, hasta dónde, cuál es su vocación y uso efectivo, representa sin duda un avance notable en la creación de condiciones propicias para una mejor garantía de los derechos de propiedad y, correlativamente, mayores barreras para quienes con todo tipo de argucias, abusos y violencia han sacado provecho de la informalidad y falta de información confiable en relación con los derechos sobre la tierra en nuestro país.

En consecuencia, el solo hecho de que origine un aumento significativo en el costo del impuesto predial en ciertos casos por sí solo no dice nada en contra de la RRI. Por el contrario, pone en evidencia la inexcusable mora de las autoridades catastrales en cumplir con su deber de realizar estos ajustes de manera periódica (cada 5 años, al menos, conforme a lo dispuesto por la Ley 14 de 1983) para evitar situaciones anómalas como las que ahora se busca superar. En definitiva, puesto que dicha omisión estatal ha favorecido de manera injustificada a los contribuyentes beneficiados por esos avalúos inaceptablemente bajos, parece razonable que a partir de ahora se vean compelidos a pagar lo justo. Máxime cuando ello tendrá la virtud adicional de convertirse en un incentivo para el aprovechamiento adecuado de las tierras y, por ende, en una vía eficaz para combatir el rentismo que oculta el acaparamiento improductivo de propiedades raíces apenas gravadas por los fiscos municipales.

Con todo, desde una perspectiva política, más impuestos nunca es una buena noticia. Por esto la prevención del Centro Democrático puede resultar provechosa en tanto que alerta sobre esta situación y podría llevar a que de manera legítima el legislador se anticipe a eventuales protestas de los afectados y defina ciertos mecanismos de ajuste gradual de esos incrementos, de forma que no se sorprenda de súbito a un propietario con un aumento desmedido del valor a pagar.

### 3. EL ACUERDO (MÁS QUE LA RRI) NO RECONOCE DE FORMA EXPLÍCITA QUE LOS BIENES DE LAS FARC DEBEN ESTAR DESTINADOS A REPARAR A LAS VÍCTIMAS

Para el Centro Democrático resulta imperativo “[e]l reconocimiento de que los recursos provenientes de la ‘economía de guerra de propiedad de esa organización’, incluida la tierra despojada, se deben poner al servicio de la reparación de las víctimas, debe quedar explícito en el acuerdo”. Esto debido a que, aunque cueste creerlo, como lo precisa más adelante el documento (punto 3.7, relativo a víctimas), “[n]o existe en este Acuerdo un compromiso explícito de las FARC para contribuir de manera efectiva con la reparación económica de sus víctimas. Si bien el documento habla de reparación material, el término es difuso y requiere ser precisado con el compromiso de entrega total de bienes para el resarcimiento de sus damnificados”. Por esta razón, exige a las FARC “informar el listado de bienes que poseen con toda la información que permita individualizarlos e identificarlos, antes de la entrada en vigencia del acuerdo, tal como lo solicitó el Fiscal General. Dichos bienes serán utilizados para la reparación económica de sus víctimas”.

Esta es quizás la observación más aguda y certera que se hace al Acuerdo por parte de sus opositores. Si bien es cierto que el documento está plagado de referencias a la reparación de las víctimas (p. ej., el principio de restablecimiento en el capítulo de RRI, la declaración recurrente a lo largo de todo el texto de que las víctimas tienen derecho a la reparación, el condicionamiento a la reparación del tratamiento especial en el componente de justicia y la dedicación de todo el punto 5.1.3 a la cuestión de la reparación integral para la construcción de la paz, con una pluralidad de medidas enderezadas a ese fin –acciones concretas de reparación, reparación colectiva, planes de desarrollo rural con enfoque territorial, planes de reparación colectiva con enfoque territorial y planes nacionales de reparación colectiva–), también lo es que en él se echa de menos una manifestación clara y concreta de parte de las FARC respecto de su voluntad de inventariar y realizar la entrega de sus bienes (el tesoro del grupo guerrillero, ese gran misterio) con el fin de reparar patrimonialmente a sus víctimas. Está prevista su participación en la reconstrucción de obras de infraestructura en los territorios afectados, en programas de desminado o de recuperación de ecosistemas y se deja en claro que “todos quienes hayan causado daños con ocasión del conflicto deben contribuir a repararlos” (punto

5.1.3.2, p. 158), pero ese compromiso esencial y específico está ausente. Y algo tan trascendental no puede quedar al garete. Es imperioso que el Acuerdo se ocupe de este asunto.

El peso de este señalamiento llevó a que la nueva versión de lo acordado se pronunciara sobre el punto. En efecto, a la parte final del punto 5.1.3.7 (Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas) se añadieron algunas previsiones a este respecto:

Durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos, todo ello conforme a lo establecido en el subpunto 3.1.1.3 "Suministro de Información" del Acuerdo de Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de Armas.

Conforme a lo establecido en este Acuerdo, las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral, observando los criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a los recursos de guerra.

Los bienes y activos que no hayan sido inventariados una vez concluido el proceso de dejación de armas, recibirán el tratamiento que establece la legislación ordinaria.

Los términos y procedimientos para esa reparación material serán precisados en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.

En todo caso, la aprobación y puesta en marcha de las anteriores medidas no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos actualmente adquiridos de las víctimas<sup>27</sup>.

Aunque lo pactado todavía resulta bastante general, pues alude a la fijación de "los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos", mas no al compromiso de realizar ese inventario en un determinado tiempo, y remite la definición de los términos de la reparación al momento de implementación del Acuerdo, es sin duda positivo que se haya establecido el deber de las FARC de reparar a las víctimas con sus bienes y que se haya precisado que respecto de todos aquellos bienes que no sean inventariados, procede

27 Nueva versión del Acuerdo de La Habana, p. 186.

la aplicación de los mecanismos legales para perseguir patrimonialmente a las organizaciones delictivas.

#### 4. LA RRI NO PROTEGE LA PROPIEDAD DE SEGUNDOS OCUPANTES NI DE OCUPANTES DE BUENA FE DE BALDÍOS DE LA NACIÓN

Afirma el documento del Centro Democrático que “[l]a propiedad de las tierras baldías ocupadas de buena fe dentro de los tiempos que prescribe la ley será respetada y formalizada, y esos predios no harán parte del Fondo de Tierras. Los acuerdos no deben afectar propietarios o poseedores honestos, cuya buena fe debe dar presunción, no desvirtuable, de ausencia de culpa”.

Con esta proposición se reacciona ante una verdad patente en la RRI: no ampara la ocupación indebida de baldíos ni tampoco la posición de los segundos ocupantes de bienes abandonados o despojados. Frente a lo primero debe señalarse que a la luz de nuestra legislación vigente (Ley 160 de 1994) hay ocupación indebida de baldíos cuando se lleva a cabo por un sujeto que no reúne las condiciones para ser adjudicatario del bien (por tener un patrimonio superior a los 1.000 SMLM, ser propietarios de otro inmueble rural, haber tenido vínculos laborales con el INCODER o haber enajenado un baldío que les fue adjudicado dentro de los 15 años anteriores), por haber ocupado una extensión superior a las autorizadas por la ley (*i. e.* la correspondiente a una UAF) o por haberse asentado en baldíos inadjudicables (por tratarse de parques naturales, reservas forestales o zonas reservadas para fines de utilidad pública). En este orden, *que no se ampare su posición no puede señalarse como una novedad o un invento de la RRI. Es simplemente una exigencia de la ley que nos rige.* Por esto resulta inaceptable que, con el fin de ponerlos a salvo del riesgo inminente de que se inicien los correspondientes procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, se declare la ilicitud de su ocupación y se les prive de la tenencia ilegítima que ostentan para incorporar esos bienes al Fondo de Tierras, se busque revestir del manto de la buena fe las actuaciones de personas que han obrado en contra de la ley. Máxime cuando en muchas ocasiones tales ocupaciones se han hecho con plena consciencia de su ilegalidad y cuando salvaguardarlas supone simple y llanamente permitir la burla a la normatividad de baldíos imperante en Colombia desde hace muchos años y capitular ante el acaparamiento ilegal de estos bienes.

Sea como sea, la mesa de negociaciones de La Habana se ha hecho eco de estas observaciones, y en la nueva versión de los Acuerdos ha adoptado medidas que buscan atenderlas. En efecto, al punto 1.1.5 (Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural) se han añadido sendos párrafos que disponen lo siguiente:

Hacer el tránsito hacia una sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra requiere una adecuada definición y protección

de los derechos de propiedad. Considerando que actualmente existen distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia o la propiedad de la tierra en Colombia y la necesidad de encontrar una solución que atienda las realidades del país, sin perjuicio de lo establecido en materia de acceso a la tierra, el Gobierno conformará un grupo 3 expertos/as en el tema de tierras que en un plazo no mayor a 3 meses haga recomendaciones de reformas normativas y de política pública que permitan en un tiempo limitado y cuando sea posible:

- Regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe.
- Garantizar la función social y ecológica de la propiedad.
- Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente.
- Promover el uso productivo de la tierra.

Las propuestas de ajustes normativos a la legislación sobre tierras y de política pública deberán ser discutidos con los sectores interesados con el fin de buscar los consensos más amplios posibles, previo a su discusión en el Congreso de la República<sup>28</sup>.

Frente al segundo asunto, esto es, el de los segundos ocupantes, es también evidente que la RRI conlleva el riesgo de que la política de restitución a que se compromete el Gobierno agrave el problema de los segundos ocupantes, evidenciado con la aplicación de la Ley 1448 de 2011, al suponer la potencial anulación de compraventas o adjudicaciones efectuadas con ocasión de las amenazas sufridas o después del desplazamiento padecido por quien fuera el primer ocupante de un inmueble. De aquí que se plantee una presunción de derecho respecto de su buena fe, enderezada a amparar la situación patrimonial de estas personas. La situación en este caso es más compleja, pues no hay duda de que aquí sí que puede tener cabida la buena fe. No obstante, es claro que la solución no es establecer una presunción irrefutable a favor del segundo ocupante. Como se ha venido haciendo en los casos que se han presentado en aplicación de la Ley 1448 de 2011, la salida es que un juez de restitución de tierras evalúe el caso, las pruebas y las disposiciones legales, y con base en esa información tome la decisión que estime pertinente tomando en consideración las particularidades de la situación de cada parte, tal como lo sugiere la Corte Constitucional en la sentencia C-330 de 2016.

28 Nueva versión del Acuerdo de La Habana, pp. 16 y 17.

5. LA RRI NO ESTABLECE PRIORIDAD DE LAS VÍCTIMAS EN LA ASIGNACIÓN DE PREDIOS NI SANCIONA LA ULTERIOR DESTINACIÓN ILEGAL DE LOS PREDIOS ADJUDICADOS, NI CONDICIONA EL ACCESO A ELLOS POR PARTE DE PERSONAS INVOLUCRADAS EN CULTIVOS ILÍCITOS

Hay aquí dos verdades señaladas por Martha Lucía Ramírez y por el ex presidente Pastrana en relación con la RRI que resulta importante considerar. La primera, evidenciada por Ramírez, indica que “[s]e debe complementar el criterio para asignación de tierra, haciendo expresa la priorización de víctimas de forma individual y colectiva”. La segunda, señalada por Pastrana, subraya que “la adjudicación de las tierras del fondo de tierras mediante la cual la reforma agraria se haría efectiva debe estar condicionada a que los adjudicatarios no tengan cultivos ilícitos o de uso ilícito y se comprometan a no usar la tierra entregada para cultivos de uso ilícito so pena de perder la propiedad de la que les sea adjudicada”.

En uno y otro caso se apunta a complementar aspectos no tocados de manera explícita por el Acuerdo, más producto de la imprevisión y de la imposibilidad de abarcarlo todo que de una intención torcida de las partes. De aquí que *prima facie* no resulten incompatibles con lo negociado, aunque deben ser vistas por separado.

Así, frente a la proposición de Ramírez habría que decir que aunque es cierto que de manera expresa no se alude a la calidad de víctima como criterio para priorizar el acceso a los programas de dotación de tierras, ello en nada riñe con los postulados que fija el acuerdo en relación con el restablecimiento de las víctimas como objetivo prioritario. La prelación para el Acuerdo, según el principio de prioridad, está en la atención de “la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en los pequeños y medianos productores”. Es perceptible, entonces, que se trata de una sugerencia que encaja dentro del contexto del Acuerdo y que a primera vista no genera ninguna clase de objeción.

De otra parte, frente a la propuesta de Pastrana debe señalarse que envuelve una doble exigencia: primero, que no se entreguen tierras a personas que tengan cultivos ilícitos; y segundo, que se condicione la titularidad del derecho reconocido a que no se destine la propiedad a esa clase de actividades ilegales. Esto último en cierta medida ya se encuentra previsto, toda vez que el artículo 52 de la Ley 160 de 1994 establece que “[t]ambién será causal de extinción del derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos”. Se trata de una previsión general, esto es, no dirigida de manera específica a los adjudicatarios de bienes de la Nación, sino para todos los propietarios de predios rústicos, indistintamente considerados. De aquí que su consideración no entrañe ninguna dificultad. De hecho, la nueva versión del Acuerdo ha atendido esta recomendación y ha adicionado la previsión



contenida en el punto 1.1.6 (Tierras inalienables e inembargables) para señalar que "[p]asarán al Fondo de Tierras los predios distribuidos y los adquiridos mediante el subsidio integral para compra que hayan recibido apoyo integral y sin embargo caigan durante este período en situación de inexploración por parte de las personas beneficiarias, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o que sean usados ilegalmente".

Exigir que las personas beneficiarias de los programas de dotación o formalización de tierras no tengan cultivos ilícitos, en cambio, podría resultar más complejo. En especial desde la perspectiva de la realidad actual del campo en Colombia. Esto por cuanto, como señala Lewin en su artículo en *La Silla Vacía* (2016),

En un país con más de 200 mil hectáreas de coca en regiones apartadas, muchas de ellas en manos de pequeños campesinos sin tierras formalizadas, para los que no es fácil confiar en las promesas del Estado, no es probable que erradiquen los cultivos que tengan antes de recibir los títulos de sus predios o nuevas tierras y ayudas para sustituir la economía. Excluirlos del Fondo de Tierras reduce de entrada el impacto de la Reforma y puede condenar a miles de campesinos a seguir sin tierras y fuera de la economía legal, un caldo de cultivo para más problemas.

Se trataría, entonces, de una medida que aun cuando bien intencionada, en tanto que dirigida a fijar un estímulo a la reducción de los cultivos ilícitos, resulta discutible a la vista de su posible efecto adverso en términos de la eventual reducción del número de personas involucradas en los programas de dotación y formalización de la propiedad; algo que podría convertirse en un búmeran y terminaría por afectar el cumplimiento de los grandes propósitos de la reforma.

### III. REFLEXIONES FINALES: LOS PRINCIPALES DESAFÍOS QUE LA RRI PLANTEA AL DERECHO AGRARIO DEL POSCONFLICTO

La expectativa de poner fin al prolongado conflicto armado que nos ha azotado, la lectura del Acuerdo de La Habana en general y del punto agrario en particular, así como el debate que se ha dado con ocasión de la victoria del "No" en el plebiscito, ponen de relieve la trascendencia del momento que se vive hoy en Colombia. La posibilidad de definir aspectos decisivos del futuro obliga a tomar conciencia de esta situación para afinar el debate y resolver cuestiones estructurales que han venido lastrando nuestra realidad como país y como sociedad. El solo análisis de la RRI nos enfrenta a grandes retos. El derecho agrario, anquilosado por causa de los violentos, debe remozarse y retomar sus aires de fuerza transformadora y correctora de los desequilibrios sociales y económicos. Lo necesitamos más que nunca, constitucionalizado y flexibilizado, dispuesto a evolucionar conforme a la necesidad de los tiempos

y a dejar atrás varios de sus tópicos y prejuicios tradicionales. El Estado colombiano debe saber hacer uso de él para utilizarlo como avenida para prevenir y gestionar los conflictos que genera la realidad rural en nuestro país y llevar el progreso y la paz a los campos. Abandonado por muchos años al accionar de los violentos, ajeno al derecho y a la presencia del Estado, el campo colombiano tiene frente a sí la oportunidad de una reivindicación histórica. La sociedad, el establecimiento y las FARC tienen la responsabilidad de saldar la deuda que por tantos años se ha gestado con él. Para ello resulta esencial tener en cuenta, al menos, los siguientes aspectos que deben informar los ajustes que se hagan al derecho agrario del posconflicto.

### 1. LA URGENCIA DE LA FORMALIZACIÓN LA PROPIEDAD

Como dice HERRERA VALENCIA (2016), “[u]na condición del desarrollo es el derecho a la propiedad, garantizado por títulos legítimos que permitan acceder al crédito y servicios, y tener un proyecto productivo, así como trabajadores formales. Mal pueden desarrollar un proyecto productivo los tenedores de predios sin título legal, pues no tendrán acceso al crédito, no podrán contratar legalmente a sus trabajadores, no aportarán a la seguridad social de los mismos, ni tributarán al fisco”. Por razones económicas, jurídicas, políticas y sociales, es preciso poner fin a la informalidad reinante en el campo colombiano en materia de titularidad de la tierra. Sin que haya sido su causa, no hay duda de que ha contribuido de forma eficaz a la profundización y a la prolongación de la violencia que hemos vivido por tantos años. El altísimo número de familias que por años ha ocupado territorios que por distintas razones no les han sido titulados exige aplicarse a fondo para materializar la consigna de la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural plasmada en la RRI. Ello implica tomar en consideración situaciones particulares, como la de quienes se encuentran en zonas de reserva forestal o de parques naturales, bienes inadjudicables según nuestra legislación actual, que difícilmente recibirían sin protesta una notificación de indebida ocupación de baldíos que desconozca sus años de trabajo y convivencia productiva y tranquila con los recursos que les rodean.

### 2. LA NECESIDAD DE UN RÉGIMEN HETEROGÉNEO DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS Y NO UNITARIO DE LA PROPIEDAD RURAL

Situaciones como la descrita en el párrafo anterior y como la experimentada por numerosas familias que han ocupado predios en relación con los cuales no ha existido certeza sobre si son o no baldíos (caso de la célebre hacienda “Bellacruz”, estudiado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-235 de 2016) evidencian la necesidad de tener un régimen plural de adjudicación de baldíos. El régimen actual, que parte de la base de que toda adjudicación

debe hacerse para fines de explotación económica convencional del predio y sobre porciones previamente ocupadas, por lo que impone siempre las mismas obligaciones, desconoce que en la realidad puede haber ocupantes interesados en la conservación y predios que por sus características agrológicas tienen esa vocación primaria. En un escenario donde la propiedad ya no solo tiene función social sino también ecológica esta diferenciación de regímenes adjudicatarios resulta imperativa. Tampoco se puede dar la espalda a situaciones donde por causa de la falta de claridad sobre la titularidad de los predios o de la violencia, familias enteras se han visto obligadas a deambular a lo largo de una zona, llevando sus aprovechamientos de un costado al otro de un área determinada, sin que a veces resulte posible localizar esa explotación en un único fundo, pero tampoco sea legítimo negar la realidad del trabajo invertido y realizado. Resulta imperioso, entonces, reconocer esta pluralidad de situaciones y habilitar la titulación de los predios a favor de personas que acrediten su calidad de sujetos de reforma agraria y su nexos vital y económico con la parcela reclamada. Las amplias competencias regulatorias de los baldíos de que dispone el legislador (art. 150.18) así lo permiten.

Igualmente, como ya lo he señalado en otro momento<sup>29</sup>, dada la pluralidad de sujetos involucrados en el sector agropecuario, es preciso que el legislador haga uso de sus facultades normativas y defina regímenes diferenciados para las distintas formas de propiedad que se pueden identificar en el campo (una propiedad privada campesina con vocación productiva, una propiedad privada campesina con vocación agroambiental, una gran propiedad privada empresarial, una forma de propiedad asociativa, una forma de propiedad cooperativa campesina, la propiedad colectiva, etc.), con obligaciones, facultades y cargas específicas frente al Estado para cada una. No se puede olvidar que, como señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2012, "todos aquellos elementos que definen el contenido específico del derecho de propiedad como sus atributos, alcances, disponibilidad plena o restringida, son de libre configuración legislativa". Por lo tanto, es imperativo dejar de aludir a la propiedad rural o agraria como una categoría unitaria, para en su lugar comenzar a hablar de *las propiedades rurales*.

### 3. LA PRESENCIA DEL ESTADO EN FORMA DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Bienes y servicios públicos como los proclamados por la RRI son la clave para la transformación estructural del campo, la materialización del bienestar y buen vivir, del derecho a la alimentación y de los principios de desarrollo sostenible y uso adecuado de la tierra. Aunque resulte crucial en la garantía de la paz territorial, no es con un incremento del pie de fuerza armado que

29 H. SANTAELLA QUINTERO. *Derecho agrario*, cit., p. 102.

se va a conseguir este objetivo. No es solo presencia del Estado uniformado lo requiere el territorio colombiano para vivir en paz y desatar libremente sus fuerzas creativas y productivas. La efectiva provisión de bienes públicos como educación rural, vías, equipamientos colectivos, asistencia técnica, infraestructura de riego, recuperación de cuencas, adecuación de suelos, apoyo en la comercialización y mercadeo de productos y promoción a la I+D+I en el sector, así como la prestación de servicios básicos como acueducto, saneamiento, salud, energía, transporte y telecomunicaciones, o de servicios financieros (créditos favorables) o en materia de seguros (cobertura frente al riesgo climático sobre las cosechas, p. ej.), pueden resultar decisivos para la cristalización de los objetivos sociales, económicos y políticos de la RRI<sup>30</sup>.

A lo anterior se suma que en virtud del modelo de Estado cooperativo acogido por nuestro Estado social de derecho la frontera que antes separaba tajantemente lo público de lo privado se ha difuminado, como se constata en la creciente y cada vez más estrecha proximidad entre la Administración y los ciudadanos en la toma de decisiones relevantes para la colectividad o en la gestión de asuntos de interés general (educación, servicios públicos, infraestructura, cultura, ciencia y tecnología, etc.).

Roto el monopolio estatal sobre la gestión de lo público, en la actualidad los particulares pueden hacerse cargo de funciones que por entrañar intereses generales antes eran vistas como exclusivas del Estado. Sea en regímenes de libre competencia o de colaboración público-privada, la sociedad cumple hoy un papel activo y protagónico en el desarrollo de tareas de interés general. Bajo este marco, sujetos privados pueden hoy prestar servicios públicos, cumplir labores de protección y recuperación de la naturaleza, administrar y explotar bienes públicos, desarrollar y gestionar infraestructuras para la comunidad y realizar actividades cruciales para el desarrollo rural (apoyo técnico y transferencia de tecnología, formación y capacitación del recurso humano e incluso promoción del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores campesinos)<sup>31</sup>.

Esta lógica, incipiente en el sector agropecuario, debe profundizarse y desarrollarse en él para hacer del desarrollo rural una labor ejecutada de manera mancomunada o cooperativa entre el Estado y los particulares.

De aquí la importancia de fórmulas como las introducidas en la Ley 1776 de 2016 y su promoción de las ZIDRES como vehículos para la provisión de bienes públicos y la promoción del desarrollo rural en las zonas donde se delimiten y declaren estas figuras. El amplio margen de desarrollo constitucional que tiene el legislador frente a los baldíos le permite desarrollar diversos modelos

30 Destacan la importancia de este componente de la política agraria J. C. RESTREPO y A. BERNAL, *La cuestión...*, cit., pp. 153 ss.

31 H. SANTAELLA QUINTERO. *Derecho agrario*, cit., p. 97.

de ocupación de estos bienes e imponer una pluralidad de cargas a sus beneficiarios, que pueden variar en función de la naturaleza del sujeto favorecido.

Eventualmente se podría pensar también en un impuesto por la concentración de propiedad o en la imposición de cesiones obligatorias (compensables en dineros o en bienes públicos), similares a las que operan en materia urbanística, allí donde se lleven a cabo grandes operaciones de acumulación de tierras. En fin, en desarrollo de la reserva legal establecida por la Constitución en esta materia el legislador goza de un amplio margen de apreciación de la realidad y de un campo holgado para establecer los mecanismos idóneos para compatibilizar el desarrollo económico con la protección ambiental y el respeto a los derechos de la población campesina y de los grupos étnicos asentados en las áreas rurales del país<sup>32</sup>.

#### 4. LA ADECUADA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

También resulta primordial abrir las estructuras de decisión propias del derecho agrario a la participación ciudadana o comunitaria. Tanto los PNRRRI como los PDET inciden sobre cuestiones cotidianas de la vida de la comunidad (sus condiciones de vida, su actividad económica, su entorno, etc.). De ahí que tanto para asegurar la legitimidad como la efectividad de lo que se resuelve resulte esencial promover una adecuada participación ciudadana. El Acuerdo contempla este punto pero no lo desarrolla. Es responsabilidad del legislador estructurar de forma adecuada estos procedimientos, de manera que no se conviertan en trampas burocráticas de imposible viabilización, ni tampoco en procesos inmanejables que condenan a la Administración a la parálisis o a la alienación, presa de su total sometimiento a una comunidad que puede no lograr acuerdos o tener agendas distintas a las de la RRI. Es preciso, entonces, tomar en consideración las distintas situaciones que se pueden presentar en la realidad y estructurar procedimientos abiertos e incluyentes, con etapas ciertas y preclusivas, con reglas claras sobre quiénes pueden participar y con qué alcance, de forma que cada sujeto pueda saber de antemano cuál es su rol y su responsabilidad en el debate, sin que se dejen por fuera voces que deben ser escuchadas ni se prive a las autoridades de sus facultades ni de sus compromisos frente a la comunidad<sup>33</sup>. Parte importante de la constitucionalización en curso del derecho agrario pasa por una adecuada regulación de este importante componente.

32 *Ibíd.*, p. 106.

33 Se resalta la necesidad de lograr este equilibrio entre participación ciudadana y ejercicio de la autoridad pública en H. SANTAELLA QUINTERO, *Derecho agrario*, cit., pp. 99 ss.

## 5. LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCESOS AGRARIOS

Por último, un tema crucial para la disciplina jurídica agraria es el referente a los denominados procesos agrarios. Aunque en Colombia los antecedentes de la responsabilidad administrativa por la fiscalización de la propiedad privada (especialmente desde la óptica de su origen) se remontan a la Ley del 11 de octubre de 1821, solo la Ley 160 de 1994 ha ofrecido una regulación legal sistemática y completa de los denominados procesos agrarios. La Ley 200 de 1936 introdujo la extinción del dominio. Siguiendo esta línea, la Ley 135 de 1961 reguló este proceso y reconoció al INCORA la facultad de “[c]larificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, a objeto de identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la titulación privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales”. Con base en esta previsión se reglamentó la materia. Luego vino la Ley 160 de 1994, que ha fijado reglas más completas en relación no solo a la extinción del dominio, sino también a la clarificación de la propiedad, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y el deslinde de bienes de la Nación (arts. 48 ss.). Con todo, lo hizo sobre un modelo que siguió la línea tradicional de confiar a un ente administrativo (primero el INCORA, luego el INCODER, ahora la ANT) tanto la apertura como la sustanciación y resolución de estos expedientes. El resultado, pese a los notables poderes frente a la determinación de lo que es propiedad privada que se le conceden a la autoridad por la ley, no es el más alentador. Su balance podría ser: pocos resultados en la práctica y pocas garantías en el proceso.

Debido a su importancia global para la garantía del cumplimiento de la legalidad agraria, la protección del patrimonio inmobiliario del Estado y la dotación de tierras útiles para la meta de promover el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores campesinos, ellos constituyen instrumentos valiosos que deben ser afinados. De aquí que más que pensarse en su eliminación, se piense que lo procedente es su revisión y reforma.

Así, a la vista de los escasos resultados obtenidos hasta la fecha por el modelo imperante y de la notable intensidad de la intervención que por esta vía se efectúa en el derecho de propiedad privada, encuentro procedente que en aras de preservar estos instrumentos y de mejorar su efectividad y legitimidad se instaure un modelo que, al tiempo que introduzca incentivos para que las autoridades operen de manera más eficiente, equilibre las notables prerrogativas conferidas al Estado con mayores garantías en cabeza de los particulares. Al respecto se podría razonar de la siguiente manera:

A mayor poder de incidencia de las autoridades en el ámbito de los derechos, mayores garantías para los ciudadanos. Tal debería ser la consigna del Derecho Agrario en este punto. Con ser cierto que el posconflicto requiere más que nunca una Administración Agraria dotada de amplios poderes para hacer respetar la fun-

ción social y ecológica de la propiedad, así como la propiedad pública y las reglas de ordenación social, ambiental y productiva del territorio, no lo es menos que ello debe llevar aparejado, a manera de contrapeso, una revisión de la estructura de los procedimientos aplicables en aras de reforzar las garantías procesales y la imparcialidad, legitimidad y acierto de las decisiones. En últimas, como sostiene la Corte Constitucional en la sentencia C-623 de 2015, “[l]os procesos que adelante la administración, independientemente de su pretensión de defender la utilidad pública y el interés general, deben respetar los valores fundamentales del Estado Social de Derecho, entre ellos: principio de legalidad, debido proceso, acceso a la justicia e indemnización justa”. Esto último resulta predicable únicamente de la expropiación, pero las demás garantías deben tener plena aplicación en el marco de la clarificación y el deslinde de la propiedad, la recuperación de baldíos y la extinción del dominio. Dado el carácter no indemnizable de estas intervenciones y de su potencial severo de afectación de la propiedad (de cualquiera de ellos puede resultar la privación total o parcial no compensada de un bien por mandato de la Administración), una separación funcional entre poder ejecutivo que instruye el caso y poder judicial que lo resuelve (a semejanza de lo que ocurre actualmente en materia de restitución de víctimas) resultaría óptimo. Ello no solo podría traducirse en un mejor desempeño del órgano administrativo a cargo de esta responsabilidad (hasta el día de hoy francamente deficiente); supondría además una mejora sustancial del cumplimiento de los estándares de debido proceso impuestos tanto por la Constitución (artículo 29) como por la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 8, 21 y 25), dudosamente acatados en la actualidad. Y al tratarse de decisiones judiciales, ellas serían cosa juzgada, exentas por lo tanto del escrutinio de otros jueces (salvo del control excepcional y limitado que efectúa el juez de tutela). El Derecho Agrario podría devenir así más garantista, para ganar a la vez un *plus* de legitimidad y de eficacia, precaviendo litigios que luego entorpecen o impiden el cumplimiento de lo ya resuelto<sup>34</sup>.

Se considera que una reforma en este sentido resultaría esencial para devolver al derecho agrario la vitalidad y protagonismo que tuvo en otra época, y contribuiría de manera eficaz a que cumpla con su misión de prevención y gestión adecuada de los conflictos en el campo. Esto, en un punto que, como el de la tierra, ha sido fuente inagotable de discordias y disputas en nuestro país. En suma, qué duda cabe, algo esencial para la materialización de los ambiciosos propósitos de la RRI.

## BIBLIOGRAFÍA

CENTRO DEMOCRÁTICO. *Bases para un acuerdo nacional de paz*, 2016, consultado en: <http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>

34 H. SANTAELLA QUINTERO. *Derecho agrario*, cit., p. 107.

- CHEVALLIER, JACQUES. *El Estado posmoderno*, trad. Oswaldo Pérez, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- HERRERA VALENCIA, BEETHOVEN. "La tierra aún importa", en *Portafolio*, 13 de septiembre de 2016.
- HOMMES RODRÍGUEZ, RUDOLF. "Reforma rural integral", en *El Tiempo*, 11 de septiembre de 2016.
- IBÁÑEZ, ANA MARÍA. "Tierras, paz y derechos de propiedad privados", en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2016.
- LEWIN, JUAN ESTEBAN. "Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas", en *La Silla Vacía*, 15 de octubre de 2016, consultado en: <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381>
- OSPINA RESTREPO, JUAN MANUEL. "No es la revolución, es la democracia", en *El Espectador*, 29 de mayo de 2013.
- RESTREPO SALAZAR, JUAN CAMILO y BERNAL MORALES, ANDRÉS. *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*, Bogotá: Debate, 2014.
- REYES POSADA, ALEJANDRO. "La reversión del acuerdo agrario", en *El Espectador*, 22 de octubre de 2016.
- SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. "Derecho agrario para el posconflicto", en *La constitucionalización del derecho administrativo. Derecho administrativo para la paz*, t. II, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.