

DE PROMESA INCUMPLIDA A POLÍTICA EN MARCHA

EL GIRO DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA.

JENNIFFER VARGAS REINA [1]

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo Final de Paz, suscrito entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el gobierno nacional, incluyó en su primer punto la implementación de una reforma rural integral orientada a dotar de tierras al campesinado, así como a garantizar la provisión de bienes públicos, infraestructura y servicios en las zonas rurales del país. No obstante, durante el gobierno de Iván Duque, los aspectos centrales de la implementación de este componente quedaron rezagados, lo que implicó la pérdida de una ventana de oportunidad crucial para asegurar derechos de propiedad estables y equitativos, y avanzar en la transformación de la desigualdad estructural en el campo colombiano, una de las causas históricas del conflicto armado (Gutiérrez- Sanín, 2025).

En contraste, el gobierno del presidente Gustavo Petro ha priorizado el impulso de la reforma agraria, lo cual se ha traducido en avances normativos y en la formulación de políticas orientadas a saldar la deuda histórica con las comunidades campesinas y pueblos étnicos. Entre las medidas más relevantes se encuentran el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, la creación de la jurisdicción agraria, la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y la consolidación de espacios de participación campesina. Asimismo, se ha promovido una estrategia para la compra y adjudicación de tierras a comunidades rurales, así como la resolución de procesos agrarios históricamente estancados, entre otras iniciativas.

Este texto busca identificar avances específicos en el impulso al campesinado colombiano y en la agenda de la reforma agraria, así como analizar algunos de los desafíos en la política redistributiva. Este texto se construyó a partir de una revisión de fuentes secundarias y de la observación participante en escenarios de diálogo e interlocución entre el Estado y las comunidades campesinas, en los que se han discutido políticas públicas vinculadas a la reforma agraria.

[1] Profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia. Correo: jevargasre@unal.edu.co

RESULTADOS EN MATERIA DE TIERRAS

Durante los dos primeros años del gobierno de Petro se incorporaron un total de 520.798 hectáreas al Fondo de Tierras, distribuidas en 1.952 predios. De esta superficie total, el 64,6 % (336.262 hectáreas) corresponde a compra directa de tierra, mientras que el 35,4 % (150.110 hectáreas) proviene de transferencias sin erogación de pagos (Ver tabla N° 1).

Este balance permite observar que, si bien la compra directa ha sido el mecanismo predominante en términos de superficie, los procesos administrativos (especialmente los agrarios decididos a favor de la nación) han resultado fundamentales para ampliar el número de predios incorporados al Fondo de Tierras. Lo anterior, tiene implicaciones relevantes para la redistribución^[2] al evidenciar que los procesos agrarios como extinción de dominio de tierras incultas o que no cumplen con la función social y ecológica de la propiedad, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, la revocatoria directa de adjudicaciones de baldíos, la reversión de baldíos adjudicados, el deslinde, entre otros, son fuentes relevantes para recuperar tierras que ingresan al Fondo y se destinan para la reforma agraria.

[2] Londoño considera que al cierre del cuatrienio se cumplirá con la meta de ingreso de 3.000.000 has al Fondo de Tierras desde 2017 hasta el final del cuatrienio de Petro en 2026 (Londoño, 2024).

Tabla 1. Gestión para proveer el Fondo de Tierras.

Descripción	Hectáreas	Predios
Compras efectuadas	135.104	515
Procesos con oferta aceptada por el vendedor y RP	19.720	90
Compra a SAE y FRV	181.436	317
Subtotal Compra directa de tierra	336.262	922
Donaciones	2.240	30
Procesos agrarios decididos a favor de la nación	147.870	1.178
Subtotal Transferencias sin erogación de pagos	150.110	1.208
TOTAL	520.798	1.952

Fuente: contador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con fecha de corte a marzo 17 de 2025

Como se observa en la tabla 2, respecto a formalización masiva de la propiedad rural, en los dos primeros años del gobierno actual se han expedido 7.109 títulos de propiedad sobre 1.005.526 has (incluyendo 468 títulos anteriores registrados por el gobierno actual correspondientes a 39.400 has) lo que representa un incremento considerable respecto a la 720.065 hectáreas formalizadas en los seis años previos (dos de administración de Santos y cuatro de Duque).

RESULTADOS EN MATERIA DE TIERRAS

Respecto a la entrega de tierras^[3] durante seis años de los gobiernos de Santos y Duque se entregaron 17.506 hectáreas a sujetos de la reforma agraria (datos tomados de la línea base en el Plan Nacional de Desarrollo. Ver: Londoño, 2024). En los dos años del gobierno actual se han entregado 180.142 hectáreas.

Tabla 2. Disposición de tierras para los sujetos de reforma agraria.

Descripción	Hectáreas	Predios
Entregas provisionales	145.010	646
Entregas definitivas registradas en ORIP	1.054	6
Entregas definitivas con acto administrativo pendientes de registro ORIP	7.755	5
Subsidios de compra de tierra	26.323	80
Subtotal entregas	180.142	737
Títulos expedidos y registrados en ORIP	861.561	5456
Títulos expedidos pendientes de registro	104.565	1185
Títulos anteriores registrados por gobierno actual	39.400	468
Subtotal formalización masiva	1.005.526	7109
Gestión de la SAE	8.334	64
TOTAL	1.683.081	7910

Fuente: contador del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con fecha de corte a marzo 17 de 2025

A pesar de este significativo progreso en la provisión de predios al Fondo de Tierras, la adjudicación a beneficiarios de la Reforma Agraria y el proceso de formalización de la propiedad en zonas rurales, dichos avances aún resultan insuficientes frente a las metas establecidas para el cuatrienio de distribuir 1.5 millones de has de tierras (Londoño, 2025)

Los desafíos institucionales son enormes, por limitaciones de espacio menciono solo dos: de una parte los procesos de compras de tierras son demorados y engorrosos, de otra parte la Corte Constitucional estableció, en julio de 2024, que por vicios de procedimiento, el artículo del Plan Nacional de Desarrollo que le permitía a la Agencia nacional de Tierras resolver los procesos agrarios por vía administrativa quedo suspendido^[4]. Entonces dichos procesos deben ser resueltos por fase judicial pero no existen jueces agrarios que los aborden y quedan estancados. Lo anterior impone un desafío para que se siga nutriendo el Fondo de Tierras a través de los predios recuperados vía procesos especiales agrarios.

[3] Para evitar confusiones entre la adjudicación de tierras nuevas y los procesos de formalización de predios, el gobierno modificó los indicadores de la Reforma Rural Integral, reemplazando el de “adjudicación de tierras” por “entrega efectiva de tierras”.

[4] la Corte declaró inexecutable el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026), que otorgaban a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la facultad de resolver, por vía administrativa, los procesos agrarios.

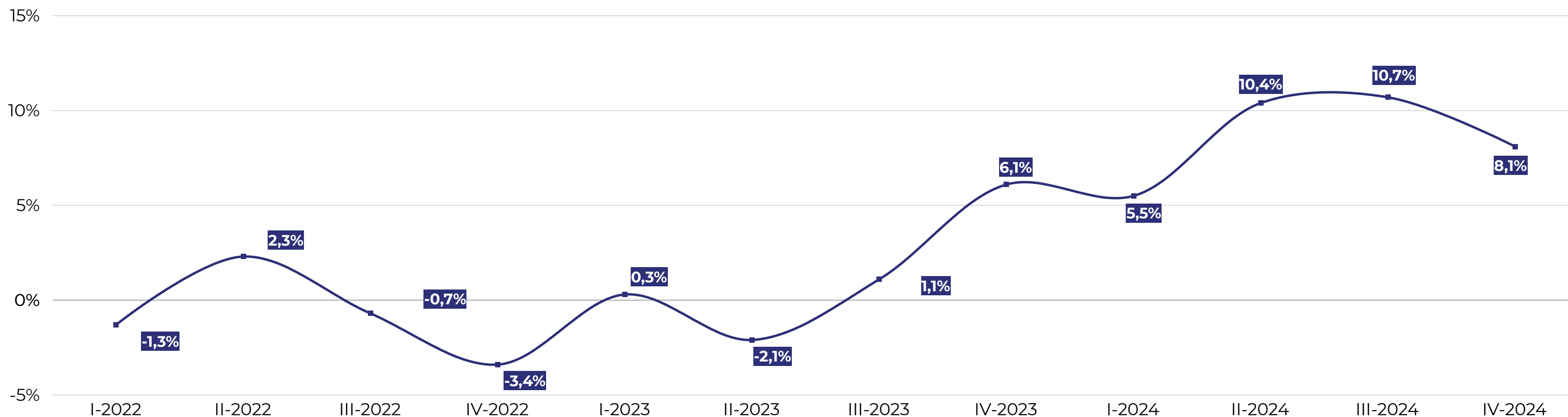
2. El campo como motor de la economía y como dispensa alimentaria

El sector agropecuario colombiano ha registrado un desempeño económico sobresaliente, consolidándose como uno de los principales motores del crecimiento económico del país en los últimos dos años. De acuerdo con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura crecieron un 8,1 % en comparación con el 2023.

Esta expansión representó un aporte de 0,8 puntos porcentuales al Producto Interno Bruto (PIB) nacional, que durante el 2024 creció un 1,7 %, (DANE, 2025). Las cifras indican que el sector agropecuario contribuyó con aproximadamente el 47% del crecimiento total del país (Ministerio de Agricultura, 2025).

De manera aún más significativa, en el tercer trimestre de 2024, el sector lideró el crecimiento económico con un incremento del 10,7 % en su valor agregado, siendo la actividad económica que más contribuyó al crecimiento anual del valor agregado durante ese periodo (DANE, 2025).

Gráfica 1: Contribución del sector agro al PIB



Fuente: elaboración propia con base en los datos del DANE (2025).

En términos generales durante el 2024, el valor agregado de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca tuvo una participación de 9,3% dentro del PIB (Minagricultura, 2025). Este comportamiento revierte la tendencia decreciente que se experimentó en las últimas décadas. Si bien la participación agropecuaria en el PIB nacional era significativa para inicios de la década de los 90 con una participación del 17,5%, dicha contribución experimentó una fuerte caída con la apertura económica y una profundización en el modelo de desarrollo extractivista hasta alcanzar una contribución del 5,4% en 2014 (Banco Mundial, 2023).

Este reciente comportamiento positivo responde a una combinación de factores estructurales y coyunturales impulsados por la política pública del actual gobierno del presidente Gustavo Petro. Un componente central de esta transformación ha sido el respaldo sostenido a la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria, que ha recibido apoyo tanto a nivel institucional como financiero. La administración de la ministra de agricultura Martha Carvajalino ha adoptado un enfoque de inclusión productiva, reconociendo el papel fundamental que desempeñan los pequeños y medianos productores en la soberanía alimentaria y en la sostenibilidad de los territorios rurales. El 70% de los alimentos que consumen los hogares colombianos proviene de unidades productivas pequeñas y familiares. (UPRA 2023; DNP, 2015), que además generan más del 50% del empleo rural (FAO, 2024).

Entre los elementos que explican este desempeño se encuentra la apuesta de hacer del país un líder en la producción de alimentos a través del fortalecimiento de sistemas agroalimentarios. Lo anterior ha implicado la diversificación de cultivos, el aumento en la producción de alimentos, el mejoramiento de la eficiencia en la producción, así como la generación de condiciones para la producción y la comercialización a través de programas de apoyo, capacitación y acceso a mercados.

En esta dirección, se ha promovido el acceso al financiamiento rural, el fortalecimiento de la infraestructura productiva y la implementación de estrategias orientadas a la innovación tecnológica y la sostenibilidad ambiental. A lo anterior, se suman los precios favorables de productos clave como el café y la pesca, los cuales han mantenido un comportamiento positivo en el mercado de exportación, incrementando los ingresos del sector (DANE, 2025).

Este impulso al crecimiento económico del sector también se ha visto acompañado de otras conquistas del movimiento campesino en el impulso a una política de reforma agraria que explican el fortalecimiento del campo como motor de la economía y como despensa de alimentos. Entre las más significativas se destacan las siguientes:

3. El reconocimiento del campesinado

Durante décadas, las comunidades campesinas estuvieron invisibilizadas en el marco normativo relacionado con los asuntos agrarios y rurales, donde apenas se les mencionaba como trabajadores rurales (Peña, Parada y Zuleta, 2014). Incluso la Constitución Política de 1991 —que significó un avance al reconocer el carácter pluriétnico y multicultural del país— consolidó una diferenciación dentro del mundo rural que privilegió el reconocimiento de los sujetos étnicos (pueblos indígenas y afrocolombianos), mientras ubicó a las comunidades campesinas como sujetos meramente culturales (Duarte y Montenegro, 2020). En consecuencia, mientras se abrieron rutas para el reconocimiento de derechos y la formulación de políticas públicas diferenciales dirigidas a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, el campesinado quedó excluido de ese marco de protección (Peña, Parada y Zuleta, 2014; Duarte y Montenegro, 2020).

Esta deuda histórica con el campesinado comenzó a transformarse a partir de dos hitos recientes. El primero fue el Acto Legislativo 01 de 2023, que modificó la Constitución para reconocer al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Desde el inicio de su mandato, en agosto de 2022, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación con el Ministerio del Interior, presentó ante el Senado un proyecto de acto legislativo para reformar el artículo 64 de la Constitución Política, con el fin de incluir explícitamente al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección

La administración del presidente Gustavo Petro impulsó esta iniciativa, logrando su aprobación definitiva el 13 de junio de 2023. Este acto legislativo también establece la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, así como de garantizar derechos fundamentales como la educación, la salud y la vivienda para las comunidades campesinas.

El segundo hito fue la inclusión del campesinado, por primera vez, como sujeto diferencial en el Plan Nacional de Desarrollo (ver Bases del Plan Nacional de Desarrollo), así como la incorporación de un articulado específico que recoge las propuestas del capítulo campesino formulado por la Convención Nacional Campesina. Entre las principales demandas recogidas por el gobierno se destacan: (1) el fortalecimiento y reconocimiento de diversas territorialidades campesinas, como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) —doce de las diecinueve ZRC existentes fueron creadas durante esta administración— y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), que fueron reconocidos y reglamentados mediante el Decreto 780 de 2024; (2) la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria, conformado por ocho subsistemas, cuya misión es articular las distintas entidades del Estado para avanzar en la implementación efectiva de la reforma agraria^[5].

4. La justicia para el campo

Otra de las conquistas recientes del campesinado es la creación de la jurisdicción agraria. Durante décadas, se intentó sin éxito establecer una justicia especializada para el campo colombiano, pero los esfuerzos por concretar esta jurisdicción solían fracasar. En 2023, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 03, mediante el cual se reformó la Constitución para crear formalmente esta jurisdicción, hasta entonces inexistente en la estructura del sistema judicial colombiano. Esta decisión representó un avance significativo frente a las posturas que proponían limitarse a una especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria.

De manera complementaria, el Congreso también aprobó una ley estatutaria que reorganiza la estructura de la Rama Judicial, estableciendo las bases institucionales para la puesta en marcha de la jurisdicción agraria. Mientras el acto legislativo modificó el marco constitucional para habilitar su creación, la ley estatutaria define aspectos estructurales de su integración dentro del sistema judicial. Actualmente, se encuentra en debate en las comisiones primeras del Senado y la Cámara de Representantes el proyecto de ley ordinaria que determinará sus competencias, funcionamiento y el procedimiento especial para la resolución de los conflictos agrarios. No obstante, el congreso ha dilatado constantemente la aprobación de este importante proyecto de ley.

Sin la aprobación de la ley ordinaria, la jurisdicción agraria no entrará en funcionamiento. Esta situación, en la actual coyuntura en la que hay un rechazo generalizado del congreso a las reformas progresistas, plantea un enorme desafío porque es la corta ventana temporal con la que cuenta la sociedad para lograr que haya una justicia especializada en el campo tal y como quedó contemplado en el acuerdo de paz de 2016.

5. La participación campesina en la reforma agraria

Sin duda, una de las bases fundamentales para fortalecer y blindar la reforma agraria en curso es la participación activa de las comunidades campesinas. En esta línea, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha impulsado la reactivación y conformación de los Comités Territoriales de Reforma Agraria, espacios de participación institucionalizados que permiten a las comunidades rurales incidir en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas agrarias. Estos comités —de carácter municipal, departamental y nacional— buscan garantizar que las decisiones sobre acceso a tierras, proyectos productivos e inversión pública respondan a las necesidades y realidades del campo colombiano. Hasta noviembre de 2024, se habían conformado 310 Comités Municipales de Reforma Agraria en distintas regiones del país.

Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura creó la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, concebida como un espacio permanente de interlocución y concertación entre el gobierno y las organizaciones campesinas. Esta comisión tiene como propósito central discutir, formular y hacer seguimiento a las políticas públicas dirigidas al campesinado, promoviendo la participación directa de sus representantes en la toma de decisiones estratégicas sobre tierra, desarrollo rural y reconocimiento de derechos.

6. Un nuevo pacto de Chicoral: el pacto por la tierra y por la vida

El gobierno en cabeza del Ministerio de Agricultura lideró un nuevo pacto para refrendar el compromiso con la reforma agraria. Este pacto tuvo como lugar emblemático el corregimiento de Chicoral en el municipio del Espinal Tolima. Allí en febrero de 2025, se reunieron más de 5.000 campesinos, indígenas, afrodescendientes y funcionarios del gobierno colombiano y firmaron el Pacto por la Tierra y la Vida que incluye los siguientes doce puntos:

- 01. Redistribución equitativa de la tierra, de los activos productivos y recuperación de los territorios expoliados.**
- 02. Justicia Agraria, restitución y reparación de deudas históricas con las comunidades y pueblos.**

- 03. Restauración, recuperación y protección de suelos rurales, conectividad de cuerpos de agua y ecosistemas.**
- 04. Representación, autonomía e inclusión efectiva de las comunidades y pueblos en la política pública.**
- 05. Transformación del modelo de producción agrario para la garantía de los derechos individuales, colectivos y de la naturaleza, y la promoción de la soberanía alimentaria.**
- 06. Protección de logros históricos producto de la lucha social y la búsqueda de la paz.**
- 07. Reorganización y fortalecimiento de la institucionalidad agraria.**
- 08. Garantías para la vida y el fortalecimiento de las organizaciones de los pueblos y las comunidades.**
- 09. Reconocimiento e inclusión de las mujeres, las diversidades y juventudes rurales.**
- 10. Protección del agua y fortalecimiento de las territorialidades de los pueblos y comunidades.**
- 11. Recomposición y garantías para el ejercicio de los sistemas propios de conocimiento de los pueblos y las comunidades.**
- 12. Transformación de economías en donde existen cultivos de uso ilícito de coca, marihuana y amapola (Minagricultura, 2025)**

Este pacto busca enterrar y resignificar el anterior Pacto de Chicoral de 1972, en el cual el gobierno de la época, algunos congresistas y terratenientes hicieron un acuerdo de elites para frenar la reforma agraria redistributiva iniciada en los años sesenta que se tradujo en las leyes tercera y cuarta de 1973 y que favorecieron el latifundio improductivo. Dicha contrarreforma debilitó los mecanismos de expropiación de tierras improductivas y consolidó un modelo de desarrollo fundado en la modernización de la gran propiedad (Uprimny, 2022). En contraste, el pacto por la tierra y por la vida de Chicoral 2025 representa un giro simbólico histórico con una renovada apuesta estatal y social por una política agraria redistributiva, inclusiva y transformadora (Borras y Rojas 2025).

La pregunta que orienta este nuevo pacto es de qué manera la sociedad y las instituciones pueden blindar, fortalecer, acompañar y proyectar la política de reforma agraria en el corto y mediano plazo, para que estas bases de la redistribución de tierras, el reconocimiento al campesinado, el crecimiento de la economía a partir del fortalecimiento de la producción campesina y los sistemas agroalimentarios que se han construido y descrito hasta aquí no se reviertan, sino que se potencien y fortalezcan.

7. Una forma sostenible de producción: la política de agroecología

Finalmente pero no menos importante, otra de las conquistas del campesinado es la aprobación de La Política Pública de Agroecología, la cual establece un marco institucional y estratégico orientado a transformar los sistemas agroalimentarios hacia modelos sustentables, resilientes y socialmente justos. Sustentada en el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y en el mandato de garantizar la soberanía alimentaria y la protección del ambiente, esta política promueve la articulación de saberes ancestrales y científicos en torno a prácticas productivas que respeten la biodiversidad y fortalezcan los territorios.

Se organiza en cuatro ejes: gestión del conocimiento agroecológico; producción y transición desde modelos convencionales; distribución, comercialización y consumo basados en economías solidarias; y recuperación de la agrobiodiversidad frente a la crisis climática. Formalizada mediante la Resolución 331 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la política contempla además un enfoque territorial, participativo e interseccional, e instituye la Mesa Nacional de Agroecología como instancia de gobernanza para su implementación, seguimiento y articulación con los distintos niveles de gobierno y sociedad civil.

En conclusión

La actual apuesta por la reforma agraria en Colombia, impulsada por el gobierno de Gustavo Petro, representa un giro significativo respecto a las décadas de rezago institucional y exclusión histórica del campesinado. La inclusión del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, la política de compra de tierras, la creación de una jurisdicción agraria y la reactivación de mecanismos participativos como los comités territoriales y la Comisión Mixta Nacional, constituyen avances sustantivos en la democratización del acceso a la tierra. Sin embargo, persisten desafíos críticos, como la lentitud en la aprobación legislativa de la jurisdicción agraria y la distancia respecto a las metas de distribución efectiva de tierras. El Pacto por la Tierra y la Vida, firmado en Chicoral en 2025, simboliza un intento de resignificación histórica y de consolidación de una política redistributiva con sentido territorial, ecológico y de justicia agraria, social y ambiental.

El reto principal es lograr su sostenibilidad social e institucional frente a las resistencias de las élites agrarias y los vaivenes políticos. Es urgente que el campesinado y la institucionalidad concreten y operacionalicen el nuevo pacto de Chicoral a través de una política redistributiva decidida, la ventana de oportunidad política aún esta abierta.

REFERENCIAS

Banco Mundial. (2023). Datos abiertos sobre Agricultura, silvicultura y pesca, valor agregado (% del PIB) – Colombia. <https://goo.su/F4VB>

Borras J, y Rojas I. (2025) A revolution for land and life in Colombia – and the world. A blog post by Jun Borras and Itayosara Rojas Herrera. <https://goo.su/Sf4P>

DANE (2025). Producto Interno Bruto Nacional Trimestral. <https://goo.su/qAaN1q>

FAO (2024). Día del campesinado: cultura y arraigo de hombres y mujeres forjando un mejor país. <https://goo.su/DccZskZ>

Gutiérrez-Sanín, F. (2025). Estado, guerra y política. Vuelta a las raíces. Debate. Bogotá. Colombia.

Londoño R. (2024). La gestión de tierras en el Gobierno del Cambio. <https://goo.su/Joig>.

Ministerio de Agricultura. (2025). El sector Agricultura, protagonista en 2024 de la reactivación económica del país. <https://goo.su/QSHHT3Y>

Peña Huertas, R. P., Parada Hernández, M. M. y Zuleta Ríos, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). Estudios Socio-Jurídicos, 16(1), pp. 121-164.

UPRA (2023). La agricultura familiar en Colombia se establece en más de 14 millones de hectáreas. <https://goo.su/aRS5H>

Uprimny, R. (2022). Las enseñanzas del Pacto de Chicoral. <https://goo.su/NUUK4>

GRACIAS



INSTITUTO DE
**PENSAMIENTO
PROGRESISTA**