

La Reforma Agraria una apuesta territorial innovadora a partir de la función socio-ecológica de la tierra en Colombia

Alvaro Rivas Guzman IA., PhD

Profesor Asociado. Departamento de Desarrollo Rural y Agroalimentario. Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Email: Universidad Nacional de Colombia.

E Mail: arivasg@unal.edu.co

SOBER GT04. Medio ambiente, agroecología, sostenibilidad y cambio climático.

WG 12. Building a sociology of agroecology

1. Abstract

This article analyzes agrarian reform in Colombia by identifying institutional gaps in the socio-ecological management of land, assessing limitations in the regulation of land tenure and property regimes, and examining the potential of agroecological policies to advance land democratization and the sustainable transformation of rural territories. From a public policy perspective, the analysis highlights the need to overcome the historical constraints of agrarian reform through the adoption of a territorial, integrated, and sustainability-oriented approach.

First, the study identifies a profound institutional vacuum characterized by regulatory fragmentation, weak inter-institutional coordination, and limited state capacity to manage land as a multifunctional asset. These conditions have hindered the effective realization of the social and ecological functions of property, thereby constraining progress toward equitable land access.

Second, the findings show that Colombia's agrarian structure remains highly concentrated and unequal, reflecting a policy orientation centered on land markets and the limited effectiveness of redistributive instruments. Persistent challenges—including tenure insecurity, widespread land informality, outdated cadastral systems, and the absence of a robust agrarian jurisdiction—have restricted the state's ability to intervene effectively, perpetuating territorial conflicts and rural exclusion.

Finally, the article underscores the importance of integrating ecosystem dimensions into agrarian reform through agroecological policies that link agricultural production with environmental conservation, food sovereignty, and climate resilience. However, their implementation faces significant challenges, including weak institutional capacity, insufficient coordination among stakeholders, and the lack of territorial innovation systems. The article concludes that an effective agrarian reform in Colombia requires not only land redistribution but also a comprehensive transformation of rural governance aimed at consolidating sustainable, equitable, and territorially integrated agri-food systems

2. Resumen

El presente artículo tiene como objetivo general: Analizar la reforma agraria en Colombia, identificando los vacíos institucionales en la gestión socio-ecológica de la tierra, evaluando las limitaciones en la regulación del régimen de tenencia y propiedad, y examinando el potencial de las políticas agroecológicas para avanzar hacia una democratización de la tierra y una transformación sostenible de los territorios rurales.

Desde un enfoque de políticas públicas, el análisis enfatiza la necesidad de superar las limitaciones históricas de la reforma agraria mediante la incorporación de una perspectiva territorial, integral y sostenible.

En primer lugar, se identifica un profundo vacío institucional caracterizado por la fragmentación normativa, la débil articulación interinstitucional y la limitada capacidad del Estado para gestionar la tierra como un bien multifuncional. Esta situación ha impedido

materializar la función social y ecológica de la propiedad, restringiendo su potencial para la democratización del acceso a la tierra.

En segundo lugar, el estudio evidencia que la estructura agraria colombiana continúa marcada por altos niveles de concentración y desigualdad, resultado de políticas centradas en el mercado de tierras y de la ineficacia de instrumentos redistributivos. Los vacíos en la regulación del régimen de tenencia, la informalidad predial, la desactualización catastral y la ausencia de una jurisdicción agraria robusta han limitado la capacidad estatal para intervenir de manera efectiva, perpetuando conflictos territoriales y dinámicas de exclusión rural.

Finalmente, se resalta la importancia de integrar las dimensiones ecosistémicas en la reforma agraria a través de políticas agroecológicas, las cuales permiten articular la producción agrícola con la conservación ambiental, la soberanía alimentaria y la resiliencia frente al cambio climático. No obstante, su implementación enfrenta desafíos asociados a la débil capacidad institucional, la escasa articulación entre actores y la falta de sistemas de innovación territorial. Se concluye que una reforma agraria efectiva en Colombia requiere no solo la redistribución de la tierra, sino una transformación integral de la gobernanza rural, orientada a consolidar sistemas agroalimentarios sostenibles, equitativos y territorialmente articulados.

Palabras clave: Estructura Agraria, Gobernanza Multifuncional del Territorio, Función socio-ecológica de la Tierra; Agroecología;

3. Introducción

Proponer una reforma agraria exige, ante todo, tener mucha claridad conceptual frente a su significado en el actual contexto, pues no tener claro los contextos históricos y estructural, es correr riesgos para cometer errores, varios autores invitan a tener claro el contexto de la realidad social, política, económica, tecnológica a nivel local pero también del escenario global, de esta manera se podría prever los recursos requeridos para tal efecto y los impactos que puedan propiciar. (Machado 2009, García 1981)

En términos generales se puede exponer que todas las reformas agrarias exitosas llevadas a cabo tienen algunos elementos característicos, pero que se puede ajustar de acuerdo con los matices institucionales, relaciones políticas y contexto del territorio y que se podría matizar así (Machado, 2009):

- ✓ La redistribución del poder dentro del sector fundamentado en el control sobre la propiedad territorial.
- ✓ Expropiación de la propiedad, sea con indemnización o sin ella, como en el caso de bienes adquiridos ilícitamente.
- ✓ Compra de tierras por parte del Estado para redistribuirlas a precios no comerciales, una vez corregidas las subvaloraciones existentes -avalúos catastrales-, con lo cual se evita reconocer a los propietarios las rentas institucionales acumuladas.
- ✓ Pago de la tierra a los propietarios cuando hay indemnización- con bonos de largo plazo.
- ✓ Fijación a los límites de tamaño de la propiedad para evitar nuevas concentraciones.
- ✓ Obligación del Estado de redistribuir tierra a quien lo solicite.
- ✓ Entrega de tierras gratis a los campesinos, o con un pago mínimo por parte de ellos.
- ✓ Adecuación de servicios de asistencia técnica y crédito para la producción.
- ✓ Facilidad y agilidad en los registros de la propiedad y en la legalización de títulos para garantizar el derecho de propiedad adquirido con mínimos costos de transacción.
- ✓ Eliminación de arriendos y aparcerías de tipo precapitalista.
- ✓ Titulación de tierras del Estado.
- ✓ Recomposición de comunidades indígenas y grupos étnicos.
- ✓ Reconstrucción del minifundio.

- ✓ Formación de unidades campesinas viables en lo económico, desarrollo empresarial y de las economías de subsistencia.
- ✓ Implantación de un régimen de seguridad social en el campo y de relaciones de trabajo modernas.
- ✓ Revisión del régimen de tributación de la propiedad rural.
- ✓ Fortalecimiento de la democracia y la participación en los sistemas de toma de decisiones por parte de los pobladores rurales y demás agentes socioeconómicos.
- ✓ Procesos de deducción y capacitación de la población rural.
- ✓ Una modificación de los términos de las relaciones de lo urbano y lo rural.
- ✓ Una movilidad de los factores productivos.
- ✓ Implica un Estado intervencionista.

Uno de los actuales debates en Colombia, es, pues continuar propiciando la R.A a partir del mercado de tierras lo cual es problemático debido a que le da un gran protagonismo a la dinámica del mercado y quienes ofertan tierras ponen en gran parte las condiciones, por otro lado la ofrecen los concentradores y que no han hecho mayor trabajo para el proceso de valorización de la misma, además no representan mayor aporte fiscal de la misma, es una forma de premiar a quienes por una lado han concentrado, y viven de la especulación captando una renta adicional, entonces sería una decisión política definir si se premia o no a los propietarios rentistas (Machado, 2009)

Frente al nuevo escenario que se presenta en Colombia después del Acuerdo Final de Paz con la Reforma Rural Integral y las nuevas contribuciones a partir de la Ley 2294 Plan de Desarrollo 2022-2026 es conveniente preguntarse: ¿Cómo aprovechar las experiencias del pasado en Colombia acerca de las políticas de tierras que contribuya en no repetir errores frente al tema?, ¿Cómo profundizar con mayor rigor las transformaciones estructurales agrarias que debe realizar la institucionalidad frente la tenencia y distribución y no reducirlo de manera retórica que es aun asunto únicamente de entregar tierras ? ¿Hasta que punto los funcionarios tienen apertura técnica y administrativa frente a las transformaciones requeridas por el país frente a las nuevas funciones ecosistémicas y sociales de la tierra y que la agroecología puede ayudar a la búsqueda de soluciones?

El siguiente artículo analiza la problemática de **la estructura agraria** en el marco de los cinco componentes planteados por Antonio García 1989, pero en este texto se profundizará solamente tres componentes que son: la tenencia de la tierra; las relaciones de poder político y la conformación de la estructura institucional por parte del Estado.

El siguiente artículo tiene como objetivos: 1. Exponer el fuerte vacío institucional para abordar las funciones socio-ecológicas de la tierra para la democratización de la misma; 2. Determinar la actual situación agraria de Colombia exponiendo los principales vacíos institucionales para la regulación e intervención del régimen de tenencia y propiedad de la tierra para evitar la concentración de la misma. 3. Resaltar las dimensiones ecosistémicas de una reforma agraria a partir de las políticas agroecológicas en Colombia.

4. Procesos de reforma agraria en Colombia

La reforma agraria impulsada en los años 60s con la Ley 135 de 1961 y que, a través de la creación del hoy extinto Instituto Nacional para la Reforma Agraria, INCORA, fue un intento de dar respuesta al problema de la tierra en Colombia frente a un movimiento campesino con fuertes luchas reivindicativas y de luchas sociales, en otras palabras, con esta ley se buscaba que el establecimiento en un pacto entre liberales y conservadores pudiesen controlar al

movimiento campesino. Pero una reforma agraria redistributiva considera cambios sustanciales y deliberados de la estructura agraria a partir del régimen de tenencia de la tierra, o sea, en la propiedad y control de los recursos de tierra y agua en función del desarrollo económico, y que, por tanto, su reestructuración implicaba cambios en las posiciones de poder político social, y económico de los diversos grupos sociales. Se debe considerar un nuevo sistema de empresa, racional e intensivo, diseñado de acuerdo al marco real de los recursos y de los objetivos estratégicos del desarrollo; la apertura a una estructura social fluida, móvil, dinámica y de clases abiertas; la integración cultural y política de las masas campesinas y la articulación de este gigantesco proceso de cambio a la estrategia general de desarrollo de la sociedad latinoamericana. (García 1973; Machado 2022). Los componentes que constituyen la estructura agraria son: i. La tenencia de medios de producción agraria (Tierra, tecnología capital) a partir de las relaciones jurídico políticas de posesión de la tierra, ii El sistema de empresa, o forma de la explotación agrícola que se fundamenta y que atraviesa lo tecnológico, métodos de uso de la tierra de acuerdo al contexto histórico, social o cultural, financiamiento, inversiones; iii. La estructura social en relación con la organización del trabajo y condiciones de empleabilidad, iv. Las relaciones de poder político entre dominados y dominadores; v. La estructura Institucional. Conformado por las interacciones del sistema de relaciones que se articulan con las empresas, organizaciones rurales y espacios rurales a la sociedad nacional y al Estado. Y son los más importantes a transformar en una eventual reforma agraria, y muchas veces se centran los esfuerzos únicamente en las relaciones de tenencia de la tierra, pero se debe reiterar que no se pueden descuidar los otros componentes, se debe visibilizar los enfoques de las políticas de desarrollo rural que se llevan a cabo las formas de producción, los gradientes tecnológicos utilizados, teniendo en cuenta que para la realidad rural de Colombia hay que hacer diferenciar las exigencias para economías de corte empresarial a gran escala y otras formas de producción a nivel intermedio o producción campesina. (García 1973; Machado 2022, Rivas 2026).

En Colombia quienes menos se han beneficiado de la reforma agraria son los campesinos; la mayoría de quienes recibieron tierras cayeron en la pobreza, abandonaron las tierras, o las entregaron al sector financiero en pago de sus deudas. Los más beneficiados fueron los propietarios que hicieron buenos negocios vendiendo tierras caras y de mala o regular calidad a los gobiernos, así como los innumerables funcionarios públicos agazapados en las prácticas de la corrupción y el clientelismo. También se ha beneficiado la clase política que hace parte de los núcleos de poder que giran alrededor de los negocios sobre la tierra y los asuntos rurales. (Machado, 2009 pp.96). En el período 1961-1999 el INCORA afectó con fines redistributivos 1,8 millones de hectáreas, de los cuales 1,4 millones fueron tierras compradas por el Instituto, sólo 70.000 hectáreas correspondieron a acciones de expropiación y 350.000 hectáreas fueron tierras cedidas al Fondo Nacional Agrario. En cambio, las tierras entregadas para reservas indígenas suman 30 millones de hectáreas y la titulación de baldíos asciende a 15 millones de hectáreas. No más de 102.000 familias se beneficiaron de los programas de redistribución, unas 430.000 recibieron títulos de terrenos baldíos y cerca de 65.000 familias de comunidades indígenas se han beneficiado de los programas del extinto INCORA. La institucionalidad en torno a la Ley 135 fue muy precaria y desarticulada, sin recursos técnicos, financieros y permeada por los intereses políticos defensores de la concentración de la tierra. Todas las instituciones creadas por esta ley, INCORA, Caja Agraria, no articulaban sus planes y programas de acuerdo con las políticas del Ministerio de Agricultura. Permitiéndole al INCORA adquirir directamente 100.312 hectáreas destinadas al campesinado durante los primeros años de implementación de la reforma. No obstante, la evidencia muestra que el uso de los mecanismos estatales de adquisición de tierras fue débil y que estos fueron progresivamente reemplazados por la entrega de subsidios para la compra de tierras, sin generar cambios sustantivos en la estructura de concentración de la propiedad. A comienzos del siglo XXI, este

enfoque beneficiaba a menos de 1.000 familias por año (Mondragón, 2008) y dejó intactos los grandes volúmenes de tierra improductiva o acumulada de manera irregular (Franco & Borrás, 2021; Borrás S., 2023 citado en-Departamento Nacional de Planeación CONPES 4184., 2026).

4.1.La Reforma Agraria por la Vía del Mercado (Ley 160 de 1994)

Actualmente la Ley vigente para la reforma agraria es la 160 de 1994 por el que se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, que estableció subsidiar la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y propuso las Zonas de Reserva Campesina entre otras. Se ajustó las competencias del INCORA, se crean disposiciones para adquisición de tierras, procesos de negociación, expropiación, formas de pago de tierras. Además, se define la Unidad Agrícola Familiar, los terrenos baldíos, cooperativas agrarias.

Acuerdo Final de Paz y Decreto Ley 902 de 2017, de Presidencia de la República adoptó medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada después del Acuerdo Final de Paz en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras y se plantean disposiciones de los Sujetos a acceso y formalización de la tierra, se crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento, RESO, Disposiciones para el Fondo de Tierras, Formas de Acceso al Fondo, Subsidios, Créditos especial para acceso de tierras, Formalización de la propiedad privada y registro jurídico, ordenamiento social de la propiedad.

Instrumentos que fueron y siguen siendo muy deficientes porque se centran en el enfoque de políticas de tierras por la vía del mercado, tesis obsoleta anacrónica propia del periodo en que la doctrina del mercado imperaba y daba respuesta a suplir los problemas de la sociedad. Entonces, podríamos afirmar la política actual de tierras en el 2026 puede caracterizarse como afirmaba Absalón Machado en el 2009: es dispersa, fragmentada y parcial; carece de mecanismos y marco orientador frente al enfoque del desarrollo rural territorial; continua en función del enfoque unanimista de desarrollo empresarial del crecimiento económico y mono productivista; a partir de una política autoritaria a pesar que se dice que hay apertura y participación; permanece una estructura agraria conflictiva, bimodal, antidemocrática pues no se puede ocultar que la concentración de la tierra se ha alcanzado e manera violenta e infringiendo muchas veces la Ley; se fundamenta en una institucionalidad precaria, ineficaz, y burocratizada.

Una propuesta innovadora de reforma agraria en la nueva coyuntura nacional debe visibilizar más la relación entre agricultor campesino productor y consumidores urbanos. Además, la construcción de reformas en el mundo agrario beneficia indudablemente al campesinado y crea mecanismos de recampesinización que se articulan con más del 70% de la población que se encuentran en los sitios urbanos. En el siglo XXI las reformas agrarias desde el paradigma de la cuestión agraria deben involucrar nuevos problemas y desafíos ecosistémicos frente al deterioro del paisaje rural (biodiversidad, agua, desertificación, deforestación), el territorio en los nuevos escenarios de cambio climático, es lo que se ha denominado enfoques de reforma agraria con un enfoque multifuncional del territorio

Este abordaje innovador debe articular al consumidor, que se encuentra en los centros urbanos, por medio diferentes mecanismos como las compras públicas, plazas de mercado, redes de consumidores urbanos. Los ciudadanos tienen vínculos con los mercados, posibilidad de acceder a canastas amplias y diversificadas de bienes y servicios, disponen de más información y cuentan con mayores ingresos destinados a la satisfacción de sus necesidades básicas (Machado 2021). Esta población es importante en el rediseño de la ruralidad dentro del marco del territorio. Así, para los agricultores es prioritario mejorar condiciones de vida, trabajo,

integrándoselos como actores importantes en el abastecimiento alimentario del país y gestores para el cuidado de los ecosistemas rurales, mientras que para los actores urbanos sus intereses giran alrededor del consumo de alimentos y otras materias primas, así como servicios como el agua, el ocio, el aire y el paisaje.

4.2. Gobernanza Multifuncional del Territorio En el enfoque multifuncional, el territorio no tiene funciones para la producción primaria únicamente, sino funciones más amplias que garantizan la seguridad, autonomía y calidad alimentaria, protección ambiental, conservación de biodiversidad y, a su vez, contribuye a la cohesión socioeconómica y preservación del paisaje (Labarthe, 2009; Holmes, 2006). La “Transición Rural Multifuncional” (TRMF) atribuye mayor valor al diagnóstico siempre y cuando se extienda para abarcar modos de uso de los recursos existentes en la ruralidad, y deje de restringirlo al examen de un solo propósito productivo en la agricultura. El concepto TRMF atribuye la hibridación de valores, los propósitos y modos de uso, realizados por las redes de actores en las sociedades actuales, a la emergencia de la heterogeneidad espacial y de la multiplicación de funciones en hogares rurales, fincas, localidades, comarcas, microcuencas o regiones. Los actores ejercitan la mixtura al reevaluar, reasignar y reusar los recursos al enfrentar o asociarse con las fuerzas propulsoras (Holmes, 2006; Long, 2007; Rivas y Quintero, 2014).

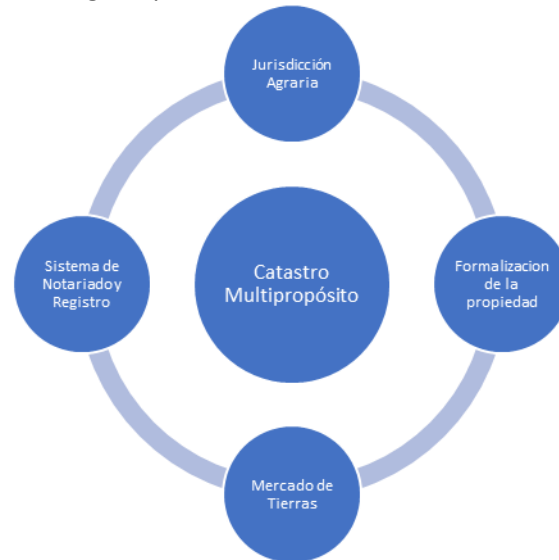
La planeación y ordenamiento del territorio, desde la lógica institucional del Estado, se plantea como un proceso vinculado a la globalización con mayor énfasis a principios del siglo XXI, debido a las nuevas dinámicas económicas y productivas que dependen de decisiones e iniciativas tomadas y vinculadas en función del territorio, y como una nueva unidad de referencia para la actuación de políticas públicas, debido a su pésima respuesta para solucionar problemas de pobreza, desempleo y violencia (Schneider, 2004; Echeverry et al., 2011). En este mismo periodo gana visibilidad la descentralización de políticas públicas, la participación de actores de sociedad civil, y la redefinición del papel de las instituciones.

La experiencia de la Política Común Europea relacionada con la multifuncionalidad de su agricultura se describe en tres escenarios: i. Arreglos institucionales, ii. Marcos analíticos agroalimentarios y iii. Desarrollo rural. Por tanto, la multifuncionalidad puede ser considerada, en primer lugar, como restringida a la pluriactividad dentro de un modelo agroindustrial; en segundo lugar, como el resultado de la pérdida de centralidad del paradigma productivista, por lo cual se sitúa como posproductivista para que la tierra -léase antropobioma- cumpla otras funciones; y, en tercer lugar, como parte de un paradigma de desarrollo rural sustentable donde la producción agrícola está íntimamente relacionada con la salud y el bienestar humano de zonas rurales, para que lo económico sea un medio y no un fin en sí mismo. La fuerza central de la función múltiple del territorio -FMT- está en la protección ambiental, la salud de las fincas y el bienestar de las comunidades rurales contribuyendo al paradigma del desarrollo rural sustentable (Holmes, 2006; Molano, 2013; Wilson, 2009; Rivas y Quintero, 2014).

El enfoque multifuncional del territorio permite ser conscientes de las demás funciones que tienen el territorio y además aproxima a la planteamiento que la problemática rural de Colombia no se resuelve con una política o redistribución de la tierra -la cual es necesaria y urgente desde luego- pues hay que materializar el abordaje territorial y de los intercambios deflujos de bienes y servicio entre los mundos de vida urbanos y los mundos de vida de rurales comprendiendo la complejidad que esto significa y las interdependencia que hay para el abastecimientos de alimentos, aire, paisaje agua e infraestructura que tanto acrece el medio rural. Para lo cual hay que realizar un rediseño de la propiedad rural, asegurando los derechos jurídicos sobre la propiedad de la tierra de tal forma que se protejan los derechos legales y que el Estado tenga instrumentos para su eficacia en este sentido los instrumentos estratégicos para el

fortalecimiento de la propiedad serían: i. Catastro Multipropósito como piedra angular; ii. Jurisdicción agraria; iii.-Formalización de la propiedad; iv. Mercado de tierras; v. Sistema de notariado y registro (Machado 2023) (Véase Figura 1)

Figura 1 Instrumentos estratégicos para el Fortalecimiento de los derechos de propiedad rural



Fuente: A partir de Machado 2023

4.3 Situación actual y diagnóstico agrario de Colombia

Indudablemente Colombia se encuentra entre los países más desiguales del sector agrario y vale la pena exponer las siguientes causas:

4.3.1. Debilidad institucional para regular, intervenir y hacer cumplir la tenencia de las tierras. Desconociendo la función social y ecológica de la tierra y bienes naturales (selvas, fuentes de agua, biodiversidad).

Los mecanismos existentes de adquisición y recuperación de tierras no tienen una perspectiva redistributiva y limitada comprensión del abordaje territorial. En las última siete décadas es común la apropiación indebida de baldíos de la nación, sin una claridad jurídica del régimen apropiación de terrenos, particularmente a través de la prescripción adquisitiva y otros procesos judiciales y notariales. Y de manera extrema recurriendo al despojo violento de tierras durante el conflicto armado, que operó como una contrarreforma agraria de facto (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). En términos cuantitativos, esta situación se expresa en un índice de Gini de la propiedad rural persistentemente superior a 0,868 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023). Cerca del 50 % de la tierra está concentrada en el 1 % de los propietarios, mientras que el 80 % de los propietarios rurales accede a menos del 8 % del total de la tierra disponible. Dicha concentración propicia una fragmentación insostenible desde el punto de vista económico y ecológico de los terrenos: el 66 % de los predios rurales corresponde a microfundios (menos de 3 hectáreas) y el 17 % a minifundios (entre 3 y 10 hectáreas) (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023), lo que limita la viabilidad productiva, profundiza la

pobreza rural y reproduce desigualdades territoriales (Contraloría General de la República, 2014).(Departamento Nacional de Planeación CONPES 4184., 2026)

Los grandes propietarios y gremios han generado mucha resistencia frente al mecanismo de expropiación por vía administrativa como ha ocurrido en otros países. Entre 2022-2025 la institucionalidad adquirió 206.722 hectáreas que fueron compradas directamente a FEDEGAN. Además, están en proceso de adquisición con oferta aceptada al vendedor 71.042 hectáreas y tuvo un precio promedio acumulado superior a trece millones de pesos por hectárea y fueron adquiridos en 91 municipios de 21 departamentos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026; Procuraduría General de la Nación, 2025).

Adicionalmente, la compra predio a predio sigue procedimientos largos y engorrosos, equivalentes a transacciones entre particulares que se traducen en etapas preliminares e intermedias que dependen de múltiples actores institucionales, lo que genera ineficiencias significativas en tiempo y recursos humanos, y dificulta el cumplimiento oportuno de las metas de reforma agraria (Carvajalino Villegas, 2025)(Departamento Nacional de Planeación CONPES 4184., 2026)

En el periodo 2022-2025, la ANT, impulsó de manera decidida los procesos agrarios especiales orientados a la clarificación de la propiedad, la extinción administrativa del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y el deslinde de tierras de la Nación. Adaptándose decisiones sobre 786.574,94 hectáreas, correspondientes a 3.441 casos tramitados. De este total, se determinó que 349 casos corresponden a baldíos de la Nación, con una extensión de 240.782 hectáreas, de las cuales 220.447 hectáreas fueron decididas de fondo en fase administrativa bajo el régimen de la Ley 160 de 1994, y 20.335 hectáreas cuentan con demanda presentada en sede judicial conforme al Decreto Ley 902 de 2017 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026).(Departamento Nacional de Planeación CONPES 4184., 2026)

Mientras la ley 160 de 1994 posibilitaba la apropiación de terrenos baldíos y la extinción de dominio un poco más rápido, contradictoriamente el decreto ley 902 del 2017 hizo que los procedimientos fuesen más largos debido a que se requiere previamente una decisión judicial, sin existir una jurisdicción agraria pertinente para estos procesos, lo anterior debilita la capacidad de administrar y recuperar tierras por parte de la ANT y alimentar el Banco de Tierras acordado del Acuerdo Final de Paz. Esta Agencia tiene pendiente actualmente un alto volumen de procesos agrarios especiales pendientes de decisión de fondo: en los procesos que se tramitan bajo la Ley 160 de 1994, que no están condicionados a una fase judicial, existen 958 casos que abarcan aproximadamente 908.840,49 hectáreas; y, por su parte, los trámites adelantados bajo el Decreto Ley 902 de 2017, que sí requieren una fase judicial posterior a la actuación administrativa de la ANT, suman 333.571 procesos, correspondientes a cerca de 1.689.651,6 hectáreas. En total, aún está pendiente una decisión sobre más de 2,5 millones de hectáreas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026 y Departamento Nacional de Planeación CONPES 4184., 2026, pp. 40)

- Debilidad en el catastro e informalidad predial

No hay claridad entre los terrenos predios físicos, la información catastral y la oficina de registro jurídico correspondiente Esta problemática se agrava en zonas rurales donde es necesario armonizar la protección ambiental con la garantía de derechos sobre la tierra para comunidades campesinas, pero donde no existen mecanismos legales suficientes para regular adecuadamente la tenencia de estos bienes (Novoa Álvarez & Durán Guerrero, 2025). Sin la actualización y armonización de la información, ausencias de normas claras y mecanismos de control adecuado seguirá existiendo la informalidad. Por ejemplo, existen fuertes retrasos en la constitución de figuras de ordenamiento social de la propiedad rural como las Zonas de Reserva

Campesina (ZRC) y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (Tecam), así como la escasa articulación entre los instrumentos de ordenamiento territorial rural y las directrices nacionales, afectan la claridad y coherencia de los derechos de propiedad (Departamento Nacional de Planeación CONPES 4184., 2026). La inseguridad jurídica que se deriva de la falta de certeza de los derechos de propiedad y las imprecisiones en los sistemas públicos de información genera, además, desafíos ambientales y productivos que requieren una visión integrada de la formalización. Por ejemplo, la falta de reconocimiento jurídico claro de ecosistemas acuáticos agroalimentarios limita la posibilidad de conservar los recursos hídricos y de asegurar prácticas sostenibles que permitan la soberanía alimentaria de comunidades locales; sin derechos formalizados que articulen tierra, agua y producción, estas funciones quedan vulnerables (FAO, 2022).

Lo anterior denota la falta de articulación entre la ANT, notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos y alcaldías (secretarías de planeación). Por eso la formalización de los predios se ralentiza y no se lleva a cabo por la falta de coordinación entre entidades.

-Ausencia de capacidades administrativas y técnicas para el cumplimiento de la función social y ecológica por parte de las instituciones agrarias.

La actualización de la Unidad Agrícola Familiar se realiza muy lentamente y fragmentado en cada municipio sin claridad estratégica, ni priorización regional, perdiendo de vista la planificación nacional del ordenamiento social de la propiedad rural. La falta de actualización coherente de la UAF dificulta identificar predios y zonas con alta concentración y fraccionamiento antieconómico, limitando la efectividad de programas de formalización y redistribución de tierras. Estudios rigurosos plantean que la aplicación de una metodología basada en zonas homogéneas podría agrupar varios municipios con características similares, permitiendo una actualización más ágil, consistente y técnicamente robusta (Duarte, 2021).

La ausencia de un inventario integral y herramientas operativas para identificar los predios baldíos y bienes rurales de la Nación constituye un problema estructural que ha favorecido el acaparamiento y/o la adjudicación irregular de bienes públicos, en contravía del régimen agrario colombiano (Güiza-Gómez & Hernández Carrasco, 2024). El Estado no cuenta con una base de datos articulada entre entidades que permita conocer con precisión la ubicación, el estado jurídico y la ocupación de los baldíos, lo que impide la recuperación oportuna de estos bienes y debilita el control estatal sobre su destino productivo y ambiental (Corte Constitucional, sentencias T-488 de 2014 y SU-288 de 2022). El caso que más ejemplifica lo anterior ocurre en la altillanura y citado por el Departamento Nacional de Planeación: de 377 procesos en curso para recuperación de baldíos indebidamente ocupados (610.848 hectáreas), 22 procesos de clarificación de la propiedad (66.241 hectáreas) y 8 procesos de extinción agraria (7.374 hectáreas), que en conjunto suman aproximadamente 684.457 hectáreas de tierras de la Nación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025). Pero, la ANT se encuentra limitada para avanzar debido a diseños institucionales y trámites administrativos engorrosos y a que, en su mayoría, los predios los ocupan actores agroindustriales que no deberían ser beneficiarios de la reforma agraria. En consecuencia, se tienen fuertes restricciones institucionales que limita la recuperación efectiva de tierras públicas y retrasa su destinación a los fines de reforma agraria. Los playones, sabanas comunales, ciénagas, islas no tienen una adecuada administración por parte de la institución autoridad en estos predios, la ANT, pues no hay una caracterización socio-ambiental adecuada -falta de rondas hídricas y límites de bienes públicos, y débil articulación entre las autoridades agrarias y ambientales- de los actores que las utilizan, conllevando a la apropiación y deterioro ambiental de estos lugares por actores pudientes económicamente o políticamente en los respectivos municipios. Tema que se pudo apreciar en las grandes inundaciones de Córdoba porque hubo apropiación de ciénagas y playones por parte

de ganaderos afectando el drenaje natural que ocurría otrora. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

Los casos anteriores evidencian que avanzar en el alcance de una reforma agraria no es asunto únicamente de formalizar y entregar tierras, sino que las autoridades institucionales carecen de mecanismos adecuados para gestionar y administrar la tierra con criterios sociales, económicos y ambientales -abordaje multifuncional- para beneficiar a los beneficiarios de la reforma agraria.

4.3.2 Baja inversión en infraestructura, activos productivos, asistencia técnica y logística para mercadeo de medianos y pequeños agricultores – economía campesina.

- Hay barreras normativas y operativas para apoyo financiero a medianos y pequeños agricultores

El sistema financiero de la banca en Colombia está diseñado para ofrecer crédito de fomento a la agricultura empresarial, pues pequeños y medianos sistemas de producción, que hacen parte de la economía campesina, se encuentran por fuera de las facilidades y procedimientos para acceder al sistema financiero. A pesar que en el periodo 2022 a 2025 se incrementaron recursos para la agricultura este se concentró a la agroindustria de palma, caña, porcicultura, cadena hortofrutícola, acuicultura y café. En el periodo del 2022 al 2025 se incremento a un total de 125 billones de créditos de los cuales el 71,1% (88, 9 billones de pesos) fue para los grandes agroindustriales; el 13,9% (17,40 billones de pesos para medianos productores y 14,8% (18,5 billones de pesos) para pequeños agricultores (Finagro 2025).

Y el encadenamiento entre crédito y acompañamiento técnico a través de la extensión es reducida por no decir que es inexistentes para los pequeños y medianos agricultores. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria del DANE indica que en el 2006 solo el 8% de las fincas usaron servicios de asistencia técnica. Además en la encuesta realizada para el programa MIDAS en 2009 encontraron que solamente el 44,7% de pequeños agricultores con cerca de 0,25 Unidad Agrícola Familiar (UAF) habían recibido alguna vez asistencia técnica, al igual que el 58, 3% de los productores entre 0,25 y una UAF, el 68,9% de productores que tienen entre 1 y 2 UAF y el 66,4% de los productores con mas de 2 UAF.(DNP 2015).

El servicio de extensión para la producción de pequeños y medianos es una forma de reducción del riesgo de la producción para evitar que la inversión no este afectada por las condiciones climáticas o sanitarias, no obstante es muy bajo este acompañamiento al igual que el servicio de riesgos para cosechas es inexistentes para los pequeños agricultores, Los instrumentos de aseguramiento agropecuario tienen una cobertura muy baja, limitándose aproximadamente al 2,4 % de las hectáreas cultivadas Este bajo porcentaje significa que las pérdidas ante riegos por clima o sanitarias recaen en el agricultor, con una baja capacidad de recuperación ante la inversión. (Departamento Nacional de Planeación CONPES 4184., 2026)

En regiones en donde hay problemas de cultivos ilícitos los servicios del crédito formal bancario no existen para el campesinado entre el 79 y 825 de campesino no tienen acceso a alguno de los productos de crédito, ahorro o aseguramiento evidenciando la profunda exclusión estructural financiera a nivel rural (Dávalos E., et al 2024)

- Limitación en la transferencia y generación de asistencia técnica para la producción campesina

La Ley 1876 de 2017 que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuario, rige el servicio público de extensión y que aún no se ha reglamentado adecuadamente, limitando dicho servicio. Pues no hay claridad entre los recursos que debe manejar las alcaldías para el servicio de asistencia técnica y la agencia responsable a nivel nacional y que es la Agencia de Desarrollo

Rural ADR, por no tener claridad los procedimientos administrativos para desembolsar dicho recursos la ADR pasó de tener cerca de 122.305 millones de pesos en el 2023 a contraerse en 22.330 millones de pesos en el 2026 lo que incrementa el riesgo de discontinuidad, reduce la capacidad de expansión territorial y debilita la implementación de intervenciones con enfoque integral. El servicio público de extensión agropecuaria enfrenta dificultades para la ejecución en el nivel municipal y departamental. Según la Contraloría General de la República, la implementación de la Ley 1876 de 2017 en su componente de extensión agropecuaria enfrenta barreras para su ejecución a nivel territorial entre las cuales cobran mayor relevancia los presupuestos para su funcionamiento altamente dependientes de ingresos de libre destinación y la débil capacidad institucional de los entes territoriales para su implementación. (Contraloría General de la República, 2023)

- No hay una adecuada capacidad institucional para desarrollar y gestionar infraestructura para la producción agropecuaria de economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias

Otra de las causas que impiden la consolidación de sistemas productivos eficiente se relaciona con los déficits persistentes de infraestructura productiva y logística se refiere a centros de acopio, lógica de almacenaje y transporte, capacidad de generación de valor agregado, transformación, repercutiendo en pérdidas postcosecha. De 4.658 instalaciones públicas para tal efecto que se ha identificado por el Ministerio de Agricultura cerca de 3.083 (66%) requieren ser adecuadas o reparadas pues son instalaciones que se están deteriorando por no ser utilizadas. Tan solo 1769 instalaciones se aprovechan completamente. Entre los principales daños que presentan se encuentran desde la falta de sostenibilidad productiva, falta de recursos para su mantenimiento (servicios electricidad, aseo, acueducto), daños de infraestructura, estudios técnicos de cobertura o seguros financieros. (Ministerio de Agricultura)

Hay un déficit cobertura de distritos de riego del país que no se adelantan nuevos desde la década de los años 90s. Según información del Viceministerio de Desarrollo Rural a 2025, Colombia cuenta apenas con 1,1 millones de hectáreas bajo riego, frente a un potencial estimado de 18,4 millones de hectáreas. De los terrenos que cuentan con riego aproximadamente 361.963 hectáreas fueron adecuadas con recursos públicos en 781 distritos de riego, de los cuales solo el 74 % se encuentra en operación. Bajo la administración de la ADR hay 80 distritos de riego en un área de 162.355 hectáreas y solamente funcionan adecuadamente el 66%.

La gestión del riego exige en los territorios una coordinación no solamente entre entidades agrarias, sino también con instituciones ambientales (CAR), energéticas, comerciales, inter-municipios, provincias. Con el desmonte de la institucionalidad agraria en los 90s por políticas neoliberales fueron cerradas las instituciones encargadas de la infraestructura de riego HIMAT, luego INAT. Actualmente se debe mejorar la estructura institucional y articulada, con competencias y alcances claros y con el nivel jerárquico necesario para apalancar recursos, ejecutar obras y resolver conflictos, en línea con la Política Integral de Adecuación de Tierras, el Plan Nacional de Riego y el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2018, (Departamento Nacional de Planeación CONPES 4184., 2026)

Se requiere una adecuación del Plan de Ordenamiento Territorial en los municipios pues hay fuertes conflictos por el uso del suelo entre zonas declaradas como distritos de riego, resguardos, o manejo de subcuencas, presentando vacíos jurídicos, normativos y de claridad para la el manejo de cada una de estas formas de ordenamiento del territorio, como puede apreciarse hay definiciones socioculturales, económicas y ambientales para la gestión de bienes naturales tales como selvas, fuentes de agua o biodiversidad. no hay criterios unificados para la zonificación del suelo rural, permisos, concesiones y tasas por uso del agua. Resulta necesario

precisar cómo se representan los distritos en los POMCA como determinantes ambientales y cómo se incorporan en la reglamentación del suelo rural en los POT, de manera que se proteja el uso del suelo dentro de los distritos y se salvaguarde la inversión pública orientada a la producción de alimentos y materias primas, cumpliendo la función social y ecológica de la propiedad (Saavedra, Víctor, et al. (2022) Fedesarrollo; UKPACT; New York University, 2022).

- Baja capacidad de integración con los mercados regionales de la agricultura campesina, familiar étnica y comunitaria

La asimetría informativa en los circuitos de comercialización permite a compradores con posiciones dominantes fijar precios de manera casi unilateral, mientras que los productores carecen de mecanismos efectivos para obtener información oportuna y competitiva sobre precios, volúmenes y condiciones de mercado. (FAO, Planificación y diseño de Mercados Rurales, 2004) Lo anterior afecta la capacidad de ingreso o márgenes de ganancias para la producción campesina debido a la afectación de diferentes intermediarios, y así mismo se aumenta el precio para los consumidores especialmente de centros urbanos. En algunos cultivos que el encadenamiento productivo, transformación y comercialización tiene cierta formalidad se manejan como oligopsonios, mercados con pocos compradores que ejercen alta influencia sobre los precios de compra, la presencia de estructuras de poder concentrado ha tenido efectos documentados sobre la volatilidad de precios y la reducción de ingresos para los pequeños productores. Lo anterior ocurre en el mercado del arroz paddy verde por parte de los molinos que controlan el mercado y como un oligopolio en la estructura del mercado y la naturaleza de las interacciones y toma de decisiones de la industria molinera controlada por los tres grandes molinos (Roa, Diana y Sonora) (Fedesarrollo, 2013) En junio de 2025 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sometió el arroz al régimen de libertad vigilada (Resolución 085 de 2025) y posteriormente al régimen de libertad regulada (Resolución 241 de 2025) para favorecer a los pequeños y medianos productores de arroz.

La Ley 2046, Ley de Compras Públicas, con lo que se abrió una ventana de oportunidad para apoyar las formas de producción de agricultura familiar campesina o comunitaria, que permite que todas las entidades del Estado están en la obligación de adquirir localmente alimentos en un porcentaje mínimo del 30 % del valor total de los recursos del presupuesto destinados a la compra de alimentos. Lo anterior implica que hay que mejorar algunos procesos del encadenamiento desde el proceso de producción en la finca, transformación, distribución y comercialización, para lo cual hay que activar ciertos protocolos que garanticen la calidad e higiene para el consumidor. La reglamentación y aplicabilidad de esta, [Jñ.-(Rivas Guzmán, 2021) Según el DNP 2022, (CONPES 4098) Política para impulsar la competitividad agropecuaria, el 70 % de los productores encuestados no conoce herramientas estratégicas como Agronet, SIPSA, SISPAP, SNIA o Sinigan, entre otros sistemas sectoriales (DNP, 2022), Viéndose limitada la circulación de información acerca de precios, volúmenes, estándares, criterios, normatividad, etc. Por parte de los agricultores de economía campesina.

- Exclusión de las semillas y materiales genéticos criollos en privilegio de modelos agroindustriales que no protegen la agrobiodiversidad nativa y criolla,

Las semillas como bien natural y común principal de la agricultura fueron es y será la base del abastecimiento de alimentos de una nación. En las sociedades agrarias fueron los agricultores quienes permitieron la explosión y aumento de la agrobiodiversidad, es un medio de vida socialmente apropiado y guardar las mejores semillas para el siguiente ciclo agrícola les permitió a los pueblos tener una base de alimentos permanentes. Si estos son sustituidos por las reglas el mercado pierde autonomía y soberanía sobre sus formas y sistemas de producción

agrícola los agricultores una nación. Los tratados de Libre Comercio especialmente el realizado con USA obligó a Colombia adoptar estándares internacionales para regulaciones y restricciones para los agricultores durante la década del 2.000 Incorporando en el código penal el artículo 306 por el delito de usurpación de derechos de obtentores vegetales , tipificando como acto punible utilizar ilegalmente semillas certificadas y protegidas y estableciéndose que las únicas semillas libres de circulación son las registradas y certificadas por el ICA - Resolución 970- restringiéndose las semillas criollas y nativas que son intercambiadas siempre desde el neolítico, medidas que tuvo el rechazo y movilización del denominado paro agrario del 2013, y se logró derogar dicha medida con la Resolución 3168 de 2015. No obstante, la amenaza persiste porque hace parte de los acuerdos de TLC- USA. Y se debe tener una política pública que proteja, conserve y produzca semillas criollas y nativas para garantizar el pleno derecho de los agricultores, pueblos indígenas y comunidades campesinas sobre este patrimonio biocultural, eslabón fundamental para la soberanía alimentaria de Nación. La Corte con la sentencia T 247 de 2023 ordena que el Estado adelante acciones efectivas para cumplir “con las obligaciones nacionales e internacionales relacionadas con, la protección de los conocimientos y las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas respecto de su patrimonio genético, especialmente sobre sus semillas y, de otra, el control de los riesgos derivados de la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología.”

4.4. Una Reforma Agraria agroecológica para Colombia

Hay que valorar las contribuciones de la agroecología para la protección de los servicios ecológicos del paisaje rural, pues la producción ganadera y de agricultura industrial responden a la matriz energética de los combustibles fósiles contribuyen al calentamiento global con cerca del 34% de los gases efecto invernadero, para el caso de Colombia. En Colombia, el IDEAM (2021) estima que el sector agrícola, forestal contribuyen con el 59,1% del total de gases efecto invernadero generados. Adicionalmente este modelo de producción genera otros impactos como la pérdida de la agro-biodiversidad, degradación de suelos, contaminación de fuentes hídricas, entre otros.

La erosión del suelo puede provocar pérdidas de producción en cosechas de hasta el 50%. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en su informe del “Estado Mundial del Recurso Suelo” señala que el modelo convencional practicado en el mundo deteriora los suelos y conduce a su erosión. Algunos estudios estiman que los niveles actuales de erosión son equivalentes a 4,5 millones de ha año⁻¹ (aproximadamente un campo de fútbol cada cinco segundos) (FAO y GTIS, 2015). En Colombia se estima que el 40% del área agrícola (que equivale a más de 45 millones de ha.) tiene algún grado de erosión y el 2,9% (equivalente a unas 3.334.000 ha.) tiene erosión severa y muy severa, siendo el departamento de la Guajira el que presenta los mayores niveles de afectación (IDEAM y UDCA, 2015).

La agricultura especializada de grandes monocultivos y variedades, propio de la Revolución Verde, ha ocasionado una pérdida de recursos fitogenéticos de alto valor para la alimentación y nutrición humana. Se estima que, a inicio del siglo XX, casi el 75% de la diversidad de cultivos (Pérez, 2023) y de las más de 6.000 plantas con potencial en alimentación humana y animal, solo 9 de estas contribuyen con el 66 % de la producción, evidenciando la reducción de la base de recursos fitogenéticos que podrían usarse para superar la malnutrición y desnutrición en el mundo (Jones 2021). En Colombia, el Instituto Humboldt asegura que las pérdidas de biodiversidad equivalen al 18% de especies nativas, debido a la pérdida de hábitats naturales y al cambio de las coberturas por actividad agrícola y, especialmente ganadera (Franco y Ruiz, 2014).

La pérdida de biodiversidad y agrobiodiversidad, está asociada de manera directa con la pérdida de conocimiento de las comunidades tradicionales sobre el manejo y uso de estas especies. También se ve agravada por el incremento de las áreas de cultivos genéticamente modificados en el país, especialmente maíz. El área de cultivo de maíz transgénico alcanza más de 85 mil hectáreas en 2020 y estudios recientes del Grupo SEMILLAS (2022), muestran que al menos 33 razas de maíces nativos y criollos están ya contaminadas por una o varias características de modificación genética de estas variedades transgénicas, agudizando los riesgos sobre esta agrobiodiversidad y haciendo más crítica la condición de inseguridad alimentaria nacional. La Corte Constitucional en fallo histórico promulga la sentencia T-247-2023, expuesta en una parte arriba. en donde

La Ley 2294, plan de desarrollo 2022-2026 propone reestructurar el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural concibiendo la necesidad de garantizar el acceso progresivo y redistribución de la tierra, pero al mismo tiempo la garantía para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, y con enfoque agroecológico que permitan un desarrollo rural integral y sostenible de los territorios. Este plan enfatiza el eje 3 de la alimentación como derecho humano y enfatiza que fortalecerá “la oferta agroalimentaria en forma sostenible. Esto se llevará a cabo a partir de la identidad del territorio, de sus actores y sus dinámicas fortaleciendo los procesos propios de producción y consumo de alimentos, donde la agricultura campesina, familiar y comunitaria juega un rol fundamental para alcanzar progresivamente la soberanía alimentaria” y en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, deben tener en cuenta el diálogo intercultural entre los saberes ancestrales y el conocimiento científico en materia de agroecología, semillas nativas, manejo del agua, y de la logística agropecuaria mediante el fortalecimiento de los sistemas territoriales de innovación” (DNP 2022 pág. 127). Y en el Eje 4. Transformación productiva, internacionalización y cambio climático: “Se fomentará la implementación de tecnologías y prácticas que permitan la reducción de la contaminación asociada a los procesos productivos agropecuarios, la economía regenerativa, la generación mínima de residuos y se promoverán la producción y utilización de bioinsumos (sustitución de agrotóxicos), en el marco del programa nacional de agroecología” (DNP 2022, pp. 202). Y en el capítulo del Plan Nacional de desarrollo de jóvenes y campesinos propone que se promocionará e incentivará la práctica de la agroecología.

El documento CONPES 3934 de 2018 (DNP, 2018), que desarrolla la política de crecimiento verde, incorpora en su lineamiento de política 5.3.2 el fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos para optimizar el uso de recursos naturales y energía en la producción y el consumo, en el cual hace referencia en su línea de acción 15: “se formulará la política pública para el fomento de la agricultura ecológica y agroecológica. Así mismo, en su línea de acción 16 indica: “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural liderará las acciones con el propósito de incorporar en los instrumentos financieros existentes un componente que permita apalancar las actividades agropecuarias que incluyan criterios de crecimiento verde como el uso eficiente del agua y del suelo, el uso de fertilizantes orgánicos, el desarrollo de la agroecología (DNP 2018)

Entonces el Ministerio de agricultura emitió el documento de ***Lineamientos de política pública de agroecología en el 2025*** entendiendo esta como proceso en transición en los sistemas de producción convencionales hacia sistemas de producción y territorios sustentables. Este proceso incluye aspectos técnicos productivos, ambientales, sociales, culturales y económicos teniendo en cuenta la multidimensionalidad, enfoque sistémico y visión holística de la agroecología; busca eliminar la dependencia de insumos externos, especialmente de agroquímicos, pone en práctica los principios agroecológicos orientados a restablecer el equilibrio ecosistémico, aumentar la biodiversidad y agrobiodiversidad, conservar el suelo,

agua, paisaje, aumentar las interacciones biológicas, generar mayor integración entre los subsistemas de los sistemas productivos. Así mismo, la transición propende por el fortalecimiento de los procesos organizativos, las relaciones sociales, economía solidaria y la calidad de vida de las familias con alimentos sanos y la generación de ingresos (Instrumento de Planificación Predial para la Transición Agroecológica (Ministerio de Agricultura, 2025)

Esta política tiene como objetivo general: fomentar la agroecología y otras agriculturas para la vida hacia la construcción de sistemas alimentarios territoriales sustentables, que contribuyan a la transformación productiva, la soberanía alimentaria, la conservación de la biodiversidad y el buen vivir de la sociedad colombiana. Y objetivos específicos: • Fortalecer los procesos de educación, extensión e innovación; agroecológica, acordes a las realidades sociales, saberes y conocimiento de los pueblos y comunidades locales. • Fomentar las agriculturas para la vida y la transición agroecológica en los territorios y sistemas de producción agropecuaria del país. • Fortalecer los procesos territoriales de distribución, comercialización y consumo de alimentos y productos agroecológicos. • Contribuir en la conservación de la biodiversidad, la agrobiodiversidad tropical y los sistemas bioculturales como estrategia frente a la crisis climática. • Incentivar el reconocimiento, la participación y la organización de grupos en contextos de vulnerabilidad y exclusión para potenciar sus capacidades de transformación humana con autonomía.

Y el Plan de acción se inscribe en cuatro lineamientos que son (Ministerio de Agricultura, 2025):

Lineamiento 1. Gestión del conocimiento agroecológico: se fundamenta en el diálogo de saberes e incluye procesos de organización social, co-innovación, investigación, desarrollo tecnológico y extensión agropecuaria con enfoque agroecológico en los sistemas agroalimentarios y territorios de la agricultura campesina familiar, étnica y comunitaria. Además, incluye acciones de difusión de la agroecología y de sus múltiples beneficios.

Lineamiento 2. Producción y transición agroecológica. Busca fomentar la transición y fortalecer los agroecosistemas, en la producción agroecológica existente en el país mediante la identificación y/o caracterización de los procesos, el apoyo e incentivos para el fortalecimiento productivo en las figuras territoriales y autónomas de las comunidades campesinas, indígenas y afro, además del impulso y creación de planes departamentales, municipales y territoriales para el fomento de la agroecología.

Lineamiento 3. Distribución, intercambio, comercialización y consumo de base agroecológica. Para promover una estrategia intersectorial para el proceso macro de apropiación, transformación y circulación de materiales y energía que la sociedad obtiene de la naturaleza. En este caso refiriendo la agroecología y sus formas de transición. Esto debe incluir acciones de información, educación, comunicación y financiamiento, orientadas a fomentar el consumo consciente, saludable y sostenible de alimentos de origen local, la economía social y solidaria, el fortalecimiento de las diferentes formas de intercambio territorial y las relaciones económicas.

Lineamiento 4. Agrobiodiversidad, sistemas bioculturales y crisis climática. Enfocado en la recuperación y reconocimiento de los saberes ancestrales y tradicionales relacionados a la agrobiodiversidad y los sistemas bioculturales de comunidades étnicas y campesinas. Implica estrategias para la conservación de razas y semillas nativas y criollas, mecanismos para la protección de la agrobiodiversidad y preservación de ecosistemas estratégicos.

Así como, el fortalecimiento de aquellas actividades asociativas y comunitarias que promueven la resiliencia a la crisis climática.(Ministerio de Agricultura, 2025)

Conclusiones

En primer lugar, la evidencia analizada permite concluir que el vacío institucional en Colombia no se limita a una insuficiencia de instrumentos, sino que responde a una desarticulación estructural del Estado para abordar integralmente las funciones socio ecológicas de la tierra. La fragmentación entre entidades, la precariedad de los sistemas catastrales y registrales, y la ausencia de coordinación entre autoridades agrarias, ambientales y territoriales han impedido reconocer y gestionar la tierra como un bien multifuncional. En consecuencia, la función social y ecológica de la propiedad se mantiene como un principio normativo débilmente implementado, lo que restringe su potencial como eje de democratización y sostenibilidad territorial.

En segundo lugar, este vacío institucional ha favorecido la persistencia de estructuras agrarias altamente concentradas y ambientalmente insostenibles, al carecer el Estado de capacidades técnicas, jurídicas y operativas para regular el acceso, uso y control de la tierra. La limitada eficacia en la recuperación de baldíos, la informalidad predial y la ausencia de mecanismos para integrar dimensiones productivas, ecológicas y sociales consolidan un modelo de gobernanza que reproduce desigualdades y dificulta la redistribución efectiva. Así, la democratización de la tierra no solo se ve obstaculizada por factores económicos y políticos, sino fundamentalmente por una institucionalidad incapaz de operacionalizar un enfoque socio-ecológico del territorio. En tercer lugar, la situación agraria actual de Colombia evidencia una persistente concentración de la propiedad rural asociada a fallas estructurales en los mecanismos de regulación e intervención estatal. La política de tierras, centrada históricamente en instrumentos de mercado y subsidios para la compra predial, ha demostrado ser insuficiente para transformar la estructura agraria, manteniendo intactos los patrones de acumulación y favoreciendo dinámicas especulativas. A ello se suma la debilidad en la aplicación de instrumentos redistributivos como la expropiación, la extinción de dominio y la recuperación de baldíos, lo que limita la capacidad del Estado para incidir de manera efectiva en la desconcentración de la tierra.

En cuarto lugar, los vacíos institucionales se expresan en la falta de coherencia normativa, la inseguridad jurídica sobre la propiedad y la baja capacidad operativa de las entidades responsables, lo que obstaculiza la implementación de una gobernanza agraria eficaz. La desactualización catastral, la informalidad en la tenencia y la ausencia de una jurisdicción agraria funcional generan incertidumbre y favorecen tanto la apropiación indebida de tierras como la reproducción de conflictos territoriales. En este contexto, la incapacidad institucional para articular información, procesos y actores no solo limita la regulación del mercado de tierras, sino que perpetúa condiciones estructurales que impiden avanzar hacia una distribución más equitativa y sostenible de la propiedad rural.

En quinto lugar, la incorporación de las dimensiones ecosistémicas en la reforma agraria redefine el papel de la tierra más allá de su función productiva, posicionándola como soporte de servicios ambientales estratégicos y base para la sostenibilidad territorial. El enfoque agroecológico permite articular la producción de alimentos con la conservación de la biodiversidad, el manejo sostenible del suelo y el agua, y la mitigación del cambio climático, superando las limitaciones del modelo agroindustrial. En este sentido, la agroecología se consolida como un marco integrador que vincula la justicia social en el acceso a la tierra con la resiliencia ecológica de los territorios rurales.

En sexto lugar, las políticas agroecológicas en Colombia evidencian un avance conceptual hacia la transición de sistemas productivos sostenibles, pero enfrentan importantes desafíos en su implementación debido a limitaciones institucionales, técnicas y financieras. La débil articulación entre investigación, extensión agropecuaria y saberes locales, junto con la insuficiente integración de circuitos de comercialización y consumo, restringe el alcance de estas políticas. Por tanto, una reforma agraria con enfoque ecosistémico requiere no solo

redistribuir la tierra, sino fortalecer capacidades territoriales, sistemas de innovación y mecanismos de gobernanza que permitan consolidar sistemas agroalimentarios sustentables y socialmente inclusivos.

Bibliografía

- Carvajalino Villegas, M. (2025). La reforma agraria como mandato legal incumplido. En I. C. CINEPP, ¿Reformar la reforma? Bogotá: CINEPP; Instituto CAPAZ.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). Tierras y conflictos rurales: Historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá: CNMH.
- Contraloría General de la República. (2014). Informe de actuación especial ACES. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contraloría General de la República. (2024). Actuación especial de fiscalización: Agencia Nacional de Tierras -ANT- compra de predios a través del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
- Dávalos, E., Hernández, E., Marín, L., Rubiano-Lizarazo, J., & Vélez, M. (2024). Características socioeconómicas de los cultivadores de coca en Colombia: recomendaciones para una política de transformación territorial con enfoque étnico y ambiental. PNUD.
- DNP. 2015. El Camino Colombiano un Camino hacia el Bienestar y la Paz. Misión para la Transformación del Campo. Bogotá.
- Duarte, C. (21 de noviembre de 2021). La UAF multipropósito y la magia estatal. La Silla Vacía.
- Echeverry, R., González, H., Echeverry, A. M. y Miranda, A. A. (2011). *La institucionalidad de lo territorial, gestión y política pública*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.
- FAO. (2004). Planificación y diseño de Mercados Rurales. 128. Obtenido de <https://www.fao.org/https://www.fao.org/4/y4851s/y4851s04.htm>
- FAO. (2022). Land and water – the rights interface.
- Fedesarrollo. (2013). Reporte Final “Política Comercial para el Arroz”. Reporte Final “Política Comercial para el Arroz”, 58. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/208/Politica%20Comercial%20para%20el%20Arroz%20%20Reporte%20Final.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Finagro. (2025). Crédito de Fomento Agropecuario.
- García Antonio (1973) Reforma Agraria y dominación social en América latina. Ediciones Siap.
- García Antonio (1981) Desarrollo Agrario y la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México.
- Güiza-Gómez, I., & Hernández Carrasco, S. (2024). ¿Reforma agraria por vía judicial? Jueces locales y reforma agraria en Colombia. Estudios Socio-Jurídicos, 26(2).
- Hesperger, A. M. (2006). Spatial adjacencies and interactions: neighborhood mosaics for landscape ecological planning. *Landscape and urban planning*, 77(3), 227-239.
- Holmes, J. (2006). Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: gaps in the research agenda. *Journal of Rural Studies*, 22(2), 142-160.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia. Dirección de Investigación y Prospectiva. Obtenido de https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.p
- Long, N. (2007). Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. El Colegio de San Luis, México: Ciesas
- Machado, A. (2009). La Reforma Rural, una deuda social y política.
- Mondragón, H. (2008). Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria. Memoria y Dignidad.
- Novoa Álvarez, E., & Durán Guerrero, A. (2025). Tierras y naturaleza: los retos ambientales de la nueva Jurisdicción Agraria en Colombia. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad.
- Procuraduría General de la Nación. (2025). Séptimo informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz 2025.
- Renting, H., Rossing, W., Groot, J., Van der Ploeg, J., Laurent, C., Perraud, D., Stobbelaar,

- D. y Van Ittersum, M. (2009). Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. *Journal of Environmental Management*, 90(2), 112–123.
- Rivas, G. (2014). Contribuciones conceptuales y metodológicas para estudios multifuncionales de la agricultura familiar campesina en programas de ciencias agrarias en la Universidad Nacional de Colombia. *Textual Análisis Del Medio Rural Latinoamericano*, 7(1), 29-45.
- Rivas, G. A. 2017. Capítulo 6: El abordaje territorial en el posacuerdo del enfoque mono funcional a la transición multifuncional del territorio, aportes investigativos a partir del laboratorio de paz y desarrollo en los Montes de María, Pp 113-137. En Leiva F.R. editor, *Territorio en vilo*. Universidad Nacional. Bogotá.
- Rivas G. Alvaro (2021) Propuestas y estrategias para la agricultura familiar campesina en un escenario de paz territorial, Capítulo de libro. (pp 506-526) En : *Cambio de rumbo Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable*. Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá
- Saavera, Víctor, et al. (2022). Diagnóstico y recomendaciones sobre el ordenamiento territorial en Colombia: propuestas para el cumplimiento de los Acuerdos de París. Bogotá: Fedesarrollo, 700 p Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4261/LIB_2022_%20Diagn%C3%B3stico_y_recomendaciones_Resumen_Ejecutivo%20del%20libro.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Schneider, S. (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias, Porto Alegre*, 6(11), 88-125.