

AVANCES Y TROPIEZOS EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS²⁶

Analizar las políticas agrarias del Gobierno de Gustavo Petro, implica abordar integralmente al menos tres tópicos claves: 1) el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz (AFP) de 2016, especialmente en lo relacionado con los compromisos incluidos en los Puntos 1 y 4 sobre la Reforma Rural Integral (RRI), para lo cual la referencia debe ser lo establecido en el Plan Marco de Implementación (PMI) establecido en el año 2017 entre las partes signatarias del AFP, actualizado en noviembre de 2024; 2) el desarrollo de las políticas agrarias incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND): “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” (Ley 2294 de mayo 19 de 2023); y finalmente, 3) la política de restitución de tierras derivada de la ley de víctimas (Ley 1448 de 2011, prorrogada una década más por la Ley 2078 de 2021).

De dónde venimos

Durante el primer año de este Gobierno los esfuerzos se concentraron en dejar plasmados en el PND los énfasis de las políticas agrarias, en medio de intensos debates en el Congreso de la República con los representantes del poder terrateniente y de la oposición política, renuentes férreamente a cumplir con la RRI incluida en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, que hizo pensar nuevamente al país político que nos enfrentábamos a una reactualización del Pacto de Chicoral de 1971 (Uprimny, 2022). En

este período, aunque el Gobierno logró los consensos políticos necesarios para la aprobación del PND, los niveles de ejecución de las metas y presupuestos asignados a las diferentes instituciones responsables de ejecutar las políticas públicas agrarias, fue bajo y acrecentó las críticas sobre la falta de experticia y gerencia de la izquierda gobernante; y se ha prolongado en el transcurso del gobierno: Durante el tercer año del Gobierno de Petro, de acuerdo con un informe de Ministerio de Hacienda sobre las cifras de ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) para el 2024, los compromisos acumulados para el periodo fueron de \$456,5 billones, pero la ejecución real fue de \$394,7 billones. Si se toma en cuenta la cifra inicial del PGN, la ejecución solo alcanzó el 78,6%. Los sectores administrativos con menor ejecución fueron: Presidencia (27,7%), Deporte (36%), Agricultura (38,6%) y Transporte (42,5%) (Infobae, 2005)

Dentro de las apuestas más significativas de las políticas agrarias del PND (2022-2026) (SAC, 2025), hay varios puntos que vale la pena destacar: el reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos (acto legislativo 1 de 2023), la implementación de la Reforma Agraria Integral contemplada en el AFP, y el desarrollo de planes ordenamiento social y ambiental de la propiedad rural como una prioridad, para garantizar mediante la coordinación entre diferentes ámbitos del Gobierno, una distribución más equitativa de las tierras, la productividad rural y la soberanía alimentaria a partir del fortalecimiento de la economía campesina, popular y comunitaria. Para alcanzar estos propósitos, se optó por

26 Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA

configurar una nueva estructura del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, para redistribuir tierras, formalizar los derechos territoriales de los campesinos y de las comunidades étnicas, y fomentar la producción sostenible; y se estructuró un Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y fortaleció el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Con esta ruta general aprobada por el legislativo, el Gobierno debía desarrollar las políticas públicas agrarias y sociales adecuadas. No obstante, al finalizar el primer año del mandato eran palpables grandes resistencias políticas y jurídicas frente a cada una de las medidas enunciadas, lo que nos llevó a plantear en el informe de las Plataformas de Derechos Humanos de 2023, que estábamos frente a una coyuntura de verdadero bloqueo institucional que implicaba para el Gobierno el reto de agenciar las reformas sociales mediante decretos y actos administrativos (Plataformas de DDHH, 2023, 63).

Este panorama de bloqueo institucional se profundizó durante el segundo año del Gobierno, pues en las legislaturas de los años 2023-2024 no se aprobaron las normas estructurantes de la RRI, tales como la ley de tierras, el catastro multipropósito y la jurisdicción agraria. Esto apresuró el activismo administrativo del Gobierno para impulsar las reformas y mostrar resultados en la gestión pública; sin embargo, este período se puede calificar como de ejecutorias dispersas y fragmentadas, distantes de las metas establecidas tanto en el PND como en el AFP (Estrada: 2025, 213).

Aunque en el segundo año se evidenció un notable impulso administrativo de las políticas de compra y formalización de tierras, en medio de debates pertinentes acerca de las metodologías y cifras oficiales entregadas en los dos últimos años por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en relación con la realidad de las tierras ingresadas y disponibles en el Fondo de Tierras (FT), y de las tierras efectivamente entregadas y tituladas (ST, 2025, 36 y ss), las ejecutorias

realizadas en esos aspectos por el Gobierno Nacional en este período, se encuentran lejos de las metas trazadoras (Procuraduría General de la Nación, PGN, 2023), y han estado atravesadas por problemas graves de falta de rigor técnico, jurídico y de avalúo comercial, sin contar los hechos de corrupción detectados por la PGN y por otras fuentes que hacen seguimiento a la implementación del AFP.

En efecto, la PGN señaló en febrero del año 2024 que el exdirector de la ANT, Gerardo Vega Molina, incurrió en presuntas irregularidades al adquirir un predio en Chimichagua (Cesar) por un precio que superó en 70% su precio real, comparado con los precios de mercado de cuatro predios en condiciones similares. La PGN en su proceso de seguimiento a la compra de tierras por la ANT, ha señalado reiteradamente que no han existido reglas claras para la adquisición de tierras por esta entidad, ni se aplican los procedimientos de valoración técnica, administrativa y jurídica sobre los títulos de los bienes inmuebles que se han comprado; y al menos en 18 casos, los predios comprados por esta entidad no son aptos para el aprovechamiento agropecuario por encontrarse en traslape con cuerpos de agua como ciénagas, playones o humedales, o tienen linderos alterados, o se encuentran con problemas de falta de seguridad para su tenencia al estar localizados en lugares controlados por grupos armados ilegales. La PGN calculó que cerca de 136 mil millones de pesos están comprometidos en estas irregularidades. Alrededor de catorce casos fueron denunciados por el actual director de la ANT, Felipe Harman, algunos de ellos en Puerto Gaitán (Meta), Santa Fe de Majagual (Sucre) y Cumaribo (Vichada); algunas de estas compras han sido revocadas, impidiéndose así el detrimento del presupuesto público. La PGN señaló además en su Sexto Informe al Congreso sobre la Implementación del Acuerdo de Paz 2024, que cerca del 60% de los predios rurales registrados en el Fondo de Tierras, no fueron adecuadamente caracterizados conforme a las condiciones mínimas contempladas en el capítulo 2 del artículo 9 del Acuerdo 329 del 2014 expedido por el Consejo Directivo de la

Agencia Nacional de Tierras, lo que dificulta su distribución efectiva y transparente. En cifras netas se trata de 8.917 predios que representan 1.4 millones de hectáreas (PGN, 2024).

Las contradicciones de las cifras

El Gobierno Petro arrancó en agosto de 2022 con una línea base establecida en el Fondo de Tierras de 17.506 hectáreas (las tierras aportadas durante el segundo gobierno de Santos y el de Duque), y fijó ambiciosamente como meta del cuatrienio la entrega de tres millones de hectáreas previstas en el AFP y el PMI; esta meta del PND, sin embargo, fue modificada a la mitad por la ANT (o sea, a 1,5 millones de hectáreas) como lo informó en su informe de gestión de 2023, de las cuales se entregarían 100 mil ha en 2023, 500 mil ha en 2024, 500 ha en 2025 y 400 mil ha en 2026. Asimismo, se redujo la meta de formalización de tierras del cuatrienio, pasando de 3.972.423 ha. a 3.9 millones, con base en una metodología de focalización del trabajo con los denominados Núcleos de la Reforma Agraria, los cuales definen zonas rurales que por sus características socioeconómicas, ambientales y su limitado acceso a la propiedad y uso de la tierra permiten priorizar las acciones de entrega, formalización y restitución de tierras, y el fomento de proyectos productivos para la seguridad alimentaria, la generación de ingresos y la construcción de paz, a partir de la articulación de la oferta institucional. Para 2024 se priorizaron cuatro núcleos en los departamentos de Córdoba, Sucre, Guajira y región del Magdalena Medio (ANT, 2024).

Con el fin de unificar la información oficial sobre las entregas y formalización de tierras, el MADR adoptó en agosto de 2023 el Contador Oficial de la Reforma Agraria, que va reportando periódicamente sobre el cumplimiento de los indicadores de la gestión de tierras, aunque hay dificultad para entender las metodologías que usa el Ministerio para ajustar la información de diferentes fuentes gubernamentales como la ANT, el Sistema In-

tegrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Precisamente ante las contradicciones advertidas en las cifras presentadas por las diferentes instituciones responsables de las políticas de tierras, a lo largo del año 2024 el Gobierno desarrolló un proceso de actualización de las metas trazadoras incluidas en el PMI aprobado en 2018 (UIAP: 2024). Esto llevó a su vez a un ajuste de las cifras reportadas por las entidades responsables de la implementación de la RRI (ST, 2025, 36), cuya metodología buscó evitar la confusión en los indicadores iniciales de la gestión de tierras en el marco de la RRI; por ejemplo, se cambió el indicador universal de “adjudicación de tierras” por el de “entrega efectiva de tierras”, lo que modificó sustancialmente el reporte de las cifras.

El impacto del cambio para el reporte de las cifras lo muestra la investigadora Rocío Londoño al mostrar una diferencia notable entre el concepto de entregas provisionales de tierras, y el de tierras entregadas definitivamente por haber quedado registradas en la Oficina de Registros Públicos (ORIP) (Londoño, 2024). Con base en esta distinción, se observa que a octubre de 2024 se registraron 101.636 ha. de tierras provisionales “entregadas”, que representan 408 predios, de una extensión promedio de 249 ha.; en contraste, al aplicar el concepto de las tierras efectivamente entregadas (con registro público), se encuentra que pasaron a dominio real de comunidades campesinas y étnicas como sujetos de la RRI, sólo 10.006 ha., que representan 1.048 predios, con una extensión promedio de 9.5 ha. (Razón Pública, 2024)

Otra situación de confusión detectada en las cifras, reprochable además por la falta de seriedad en la información dada a la opinión pública, se ha dado alrededor del Fondo de Tierras (FT), cuya misión es la entrega gratuita por parte de la ANT de los tres millones de hectáreas consagradas en el AFP. Este Fondo tiene tres fuentes que lo alimentan: compra directa, transferencias sin erogación y tierras obtenidas

mediante procesos agrarios. Hasta agosto de 2024, las fichas técnicas de los indicadores de hectáreas de tierras entregadas y formalizadas se encontraban combinados en el SIIPO, por lo cual se complicaba en cálculo independiente de cada aspecto. El deslinde de los dos indicadores de acuerdo con la ANT, en noviembre de 2024 mostró que habían ingresado al Fondo un total de 741.680 ha. Con corte a agosto de 2022 (acumulado de los gobiernos de Santos y Duque), fueron aportadas 317.117 ha (43%), y hasta noviembre de 2024 las cifras oficiales indican que durante el Gobierno de Petro han ingresado adicionalmente 424.562 ha (57%).

Lo que indicaban las cifras antes de la actualización de PMI, y del ajuste de la metodología al sistema de información SIIPO administrado por el DNP, es que a corte de abril de 2024 existían en el Fondo un total de 2.426.438 ha., cifra estaba completamente distorsionada, en parte por el conteo que se hacía de tierra con ocupaciones previas. Por esto se optó, con el ajuste realizado, por contar estrictamente el ingreso al FT de tierra nueva o desocupada (ST, 2025, 38 y 39). Hechos los ajustes comentados, en los cálculos de la ANT se pasó de un supuesto cumplimiento acumulado de la meta hasta noviembre de 2024, incluyendo lo gestionado por parte del actual Gobierno, calculado en 2.426.438 ha., a una realista cifra de 741.680 ha, dentro de la cual hay que distinguir claramente entre entregas definitivas y provisionales (SA, 2025, 42).

Con esta depuración se logró precisar la realidad de las tierras efectivamente entregadas por el actual Gobierno. Antes de la actualización y del ajuste metodológico hecho al conteo de tierras, la ANT reportaba a agosto de 2024 que se habían adjudicado 914.904 ha., pero a partir del ajuste metodológico comentado los datos del contador de la reforma agraria del MADR y de la ANT, mostró que a noviembre de 2024 se habían adjudicado sólo 170.835 ha, de las cuales el 10% (17.767 ha.) fueron entregadas durante los gobiernos de Santos y Duque, y el 90% (153.068 ha.) en los tres años del Gobierno de Petro, avance muy

significativo pero distante aún de las metas incluidas del AFP, hecho preocupante si se tiene en cuenta que la implementación prevista sólo ocupa tres períodos presidenciales.

Peor aún resulta el análisis si se tiene en cuenta que de las 153.068 ha. entregadas por el actual Gobierno, 12.537 ha. (8%) corresponden a entregas definitivas porque han sido registradas en la ORIP (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos), y el resto, 140.531 ha (92%) son entregas provisionales, sin registro público, lo que supone una posesión precaria de esos predios. En relación a la meta del AFP de 3 millones de ha. entregadas, las 170.835 ha. acumuladas hasta el tercer año de Petro, representan un escasísimo avance del 5,6% del cumplimiento total.

Se debe constatar que en el transcurso del tercer año del Gobierno de Petro, la ANT ha acelerado la compra masiva de tierras y ha desarrollado una estrategia de entrega y formalización de predios rurales, algunos con alto nivel simbólico. De esta manera, 1.788 haciendas fueron ofertadas para la reforma agraria, y se formalizaron títulos en zonas emblemáticas del país donde acontecieron masacres y despojos masivos de tierras, tales como en Ituan-go donde la ANT entregó 1.700 hectáreas en el corregimiento de El Aro, y en el Sur de Bolívar, donde 1.500 hectáreas de la finca Las Pavas fueron devueltas a los campesinos y campesinas tras su despojo hace por 24 años.

Otro avance para destacar en las ejecutorias del Gobierno en su tercer año es la compra de 77.103 hectáreas para comunidades étnicas, superando las 14.000 hectáreas adquiridas durante los gobiernos de Santos y Duque. Adicionalmente, el Gobierno ha creado 153 resguardos indígenas y ha otorgado 73 títulos colectivos a comunidades afrocolombianas (ANT, 2024a).

Los resultados de la entrega de tierras, a corte del 31 de diciembre de 2024, quedaron así: la ANT gestionó la adquisición de 234 predios, que representan un total de 38.420,28 ha (ANT, 2024a), muy lejos de la meta establecida

de entrega de tierras para este año en el PND, prevista en 500 mil ha.

Durante el año 2024, el presupuesto asignado para la compra de predios por parte de la Dirección de Acceso a Tierras (DAT) fue de \$2,69 billones, de los cuales se comprometieron \$2,68 billones, lo que representa un nivel de ejecución del 99%. Sin embargo, al cierre del año, el monto obligado y pagado efectivamente fue de \$231.533 millones, equivalente al 8,6% del total apropiado. Esta ejecución refleja avances en la gestión de compra, pero muestra serios problemas en el cierre financiero de los predios negociados, con el fin de acelerar la transferencia efectiva de tierras a las comunidades beneficiarias.

Sobre la formalización de tierras

En relación al tema de la formalización de las tierras del país, que tiene como meta del AFP siete millones de ha., los resultados presentan avances importantes en este Gobierno, aunque distantes aun de las metas. El sistema de información sobre la implementación del AFP estableció tres categorías de títulos para darle claridad y realidad a las cifras reportadas: a) títulos expedidos durante el Gobierno de Petro con registro público; b) títulos expedidos durante el Gobierno Petro pero pendientes de registro, y c) títulos expedidos antes del Gobierno Petro pero registrados en la ORIP a lo largo de estos tres últimos años.

Metas de Formalización de 3,9 millones de ha –PMI para Gobierno Petro (2022-2026)

INDICADOR	2023	2024	2025	2026
Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas	1.130.973	908.231	1.009.158	924.061

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

De acuerdo con el Contador de la RRI, a 17.330 predios se les han expedido títulos, de los cuales el 61,7% tienen registro público, y 2.224 corresponden a títulos expedidos durante los gobiernos de Santos y Duque, que ya fueron debidamente formalizados (Londoño: 2024). Durante lo corrido del Gobierno Petro, la ANT ha logrado formalizar más de 1.2 millones de hectáreas. El XV Informe de la Secretaria Técnica (ST: 2025) de la verificación al cumplimiento del AFP

que hace CINEP y CERAC, detalla que frente a la meta del cuatrienio a cargo de la ANT de formalizar 3,9 millones de ha., en el plan institucional de 2024, hay avances, pero insuficientes (ST: 2025, 65). De acuerdo con el informe de gestión de la ANT (IV trimestre de 2024), los resultados (que coinciden con el tercer año del Gobierno), muestran que se formalizaron 416.992 ha., lo que significa un cumplimiento de tan solo del 45.9% de la meta fijada para 2024 por el PMI.

Avance formalización acumulado al IV Trimestre de 2024

AVANCE TRIMESTRAL	FAMILIAS BENEFICIADAS		TÍTULOS HECTÁREAS
PRIMER TRIMESTRE	1.677	1.429	32.559,73
SEGUNDO TRIMESTRE	10.439	2.348	314.421,31
TERCER TRIMESTRE	10.076	2.249	15.145,66
CUARTO TRIMESTRE	3.902	3.773	54.865,49
TOTAL GENERAL	26.094	9.799	416.992,19

Fuente: Base Maestra de Tierras 2024/12/31. ANT 2024 (IV trimestre).

Por otra parte, el Informe trimestral de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas del periodo 27 de diciembre de 2024 al 26 de marzo de 2025 (S72025/188) basado en el Contador de la RRI del MADR, indica de manera más general que se han formalizado en estos siete años de implementación del AFP, 3.216.709 ha., que representan, respecto a la meta de siete millones de ha. del AFP, un avance del 45,6%. Durante la vigencia del actual Gobierno se han formalizado 1,6 millones de ha., de acuerdo con las cifras oficiales.

Un instrumento contemplado en el AFP, base para el ordenamiento social de la propiedad rural, es el catastro multipropósito, el cual no se ha adelantado en el marco de una política pública específica que fortalezca técnica y financieramente al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para su gestión; por tal razón, en cierto sentido, se ha privatizado y se ha desarrollado a través de pilotajes entregados a operadores particulares, lo que ha conducido a falta de claridad y coordinación institucional, y en varias ocasiones a la producción dispersa y problemática de información catastral, de baja validación (Niño, 2024)

El PND fijó como meta al cabo del cuatrienio contar con un 70% del territorio actualizado catastralmente, lo que significa alcanzar 80 millones de hectáreas. Esta meta es de difícil cumplimiento porque el IGAC fue debilitado en las dos últimas décadas, en las cuales se cerraron varias direcciones territoriales de la entidad y se redujo hasta en 30% su presupuesto. En 2023 tan solo existían 22 territoriales funcionando; y durante el Gobierno de Petro se abrieron las direcciones territoriales de Putumayo y Chocó, y para el tercer año se proyectó abrir las del resto de los departamentos, para lo cual se buscó aumentar el presupuesto de la entidad en la vigencia de 2024.

A finales de 2024 los resultados de la actualización catastral continuaban siendo precarios: el 60,53% del territorio nacional está

desactualizado catastralmente, el 12,40% está actualizado y el 27,07% permanece en estado “por formar”. En las zonas rurales, se encuentra desactualizada una extensión de 68,5 millones de hectáreas (60,29%), el área rural actualizada corresponde a 13,9 millones de hectáreas (12,30 %), y el área por formar a 30,7 millones de hectáreas (27,07 %). A nivel de zonas urbanas, la extensión desactualizada es de 267.423 hectáreas (0,24 %), la actualizada de 117.021 hectáreas (0,10 %), y las áreas por formar 612 hectáreas (IGAC, 2024, citado por ST, 2025:34).

La Contraloría afirmó que el catastro se había completado o estaba en proceso de actualización en tan solo 177 municipios (6,6% de los 1102 municipios del país) a finales del año anterior, de las cuales el 91,4% del área rural y el 72% de la urbana no disponen de datos actualizados (El Tiempo, 2024). El IGAC reportó que, en el año 2024, 208 municipios estaban actualizados catastralmente, los cuales representan 30.5 millones de hectáreas y equivalen al 26,8% del país. Las cifras son diferentes, y dependen en buena medida de las metodologías aplicadas por las entidades, lo que exige claramente unificación.

La Contraloría (2024) estableció que a nivel presupuestal para el IGAC existe un doble hallazgo: por un lado, un aumento incremental de recursos financieros para el catastro;²⁷ y por otro, una bajísima ejecución de los recursos. Para el año 2024 el IGAC recibió una asignación de casi \$1 billón de pesos, una tercera parte destinada para el catastro; pero se evidenció que en el periodo 2020-2023, la no ejecución osciló entre el 48% y el 79% de los recursos asignados.

.....

27 Según la Contraloría (2024) para 2019 la asignación presupuestal para el IGAC no superaba los \$40 mil millones. En 2020, la entidad recibió \$60 mil millones, en 2021 se incrementó el presupuesto en más de un 400% llegando a \$252 mil millones, y para 2023 la asignación llegó a \$385 mil millones.

La Política de Restitución de Tierras

Esta política es un eje central en la implementación de la RRI, con origen en la Ley 1448 de 2011, y la acción fundamental para la reparación de las víctimas del conflicto armado. Su ejecución ha enfrentado múltiples desafíos estructurales para la restitución real de las tierras despojadas, tanto en la etapa administrativa como en las fases judicial y del post-fallo del proceso restitutorio (CCJ, 2018). A mayo del 2025, según cifras de la Unidad de Restitución de Tierras (URT, 2025), el acumulado de solicitudes de reclamación presentadas es de 165.246 ha., de las cuales la URT ha gestionado para la fase administrativa del proceso de restitución un total de 146.007 solicitudes (un 88% de las solicitudes hechas por las víctimas); esto quiere decir que 19.182 solicitudes (22%) fueron rechazadas por alguna razón durante los catorce años de implementación de la política.²⁸ El aumento en las inclusiones de las solicitudes presentadas refleja que la URT ha mejorado su capacidad para la valoración de los casos y esto involucra un trabajo de campo más exhaustivo, lo que garantiza los derechos de más víctimas reclamantes de sus tierras (ST, 2025, 25).

De las 146.007 solicitudes estudiadas por la URT, han culminado el trámite administrativo 111.458 solicitudes, pero sólo 44.433 se han registrado en el Registro Único de Pre-

dios y Territorios Abandonados (RUPTA), para la protección de los derechos de propiedad, posesión y ocupación de víctimas despojadas. De las 146.007 solicitudes aceptadas, la URT ha presentado a la fase judicial de la restitución 24.371 demandas que incorporan 40.075 de las solicitudes aceptadas, o sea, un 27,4% de las solicitudes en trámite. De todas maneras, cerca de 70% de las solicitudes hechas por las víctimas del despojo, se encuentran represadas en la URT.

En los catorce años de implementación de la restitución, se han proferido 10.330 sentencias, que han resuelto 17.028 solicitudes presentadas por las víctimas al procedimiento de la restitución. En otras palabras, de las 146.007 solicitudes aceptadas por la URT, tan solo el 11,6% han alcanzado solución judicial. El mandato judicial es una formalidad que no implica que el total de las víctimas beneficiadas con los fallos logren la posesión material de los predios, por múltiples razones: la falta de seguimiento de las autoridades al cumplimiento de las sentencias; la falta de seguridad para los reclamantes beneficiados con los fallos; y también por la presencia de actores armados o de terceros poseedores, la falta de infraestructura y servicios básicos en los predios restituidos para hacerlos habitables, y dificultades de apoyos gubernamentales para hacerlos productivos.

Las cifras generales de la política de restitución presentadas, muestran grandes retrasos para acercarse a la meta de restituir seis millones de ha. despojadas en el país. En contraste, la información que presentan la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAE-GRTD) para el año 2024, y las metas del PND del Gobierno, revelan una ejecutoria plausible por parte de la URT, que se explica por el activismo administrativo al que han apelado las entidades públicas, ante el bloqueo estructural hacia las reformas sociales.

28 La ST (2025, 25) señala que “históricamente, en la etapa administrativa se observa una elevada tasa de negación de solicitudes de inscripción al registro (65 %). Para menguar esta situación, la URT definió procedimientos más rigurosos que permiten analizar con mayor detalle las razones legales de fondo y determinar si realmente se justifican, o si se trata de una interpretación incorrecta de las facultades de la Unidad. Como resultado, se logró una tasa del 72 % de inclusión de solicitudes en el registro (URT, 2024a)”.

Avance de la UAEGRTD en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Indicador PND 2022-2026	Meta cuatrienio	Meta 2024	Avance 2024	Porcentaje 2024	Avance acumulado
Predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de Restitución de Tierras.	2.726	682	818	120%	1.596
Proyectos productivos implementados en cumplimiento de órdenes judiciales.	3.674	891	324	36%	1.120

Fuente: Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios. Fecha: 31 de diciembre de 2024. UAEGRTD: 2024.

La Secretaria Técnica (ST, 2025), reconoce que durante el año 2024 el Gobierno avanzó en la adecuación normativa, la ruta campesina y la articulación interinstitucional, aunque persisten problemas como la demora en los procesos judiciales (3,27 años en promedio), y la inseguridad territorial por la intensificación del conflicto armado en varias regiones. Se han practicado varias estrategias para agilizar la restitución, como la articulación interinstitucional, la restitución para descongestionar los procesos y otras para reducir brechas de género, pero persisten desafíos en materia de financiación (ST, 2025, 183).

Breve valoración de otras políticas agrarias durante el tercer año del Gobierno

El reconocimiento constitucional del campesinado ha estimulado al Gobierno a tomar decisiones para el reconocimiento y creación de diferentes modalidades de territorialidades campesinas. A propósito, con fundamento en el artículo 52 de la Ley 2293 de 2023 sobre el PND, el Gobierno expidió el Decreto 780 de 2024 en el cual se reglamentó y se simplificaron los trámites para la creación y formalización de los Territorios Campesinos Agroalimenta-

rios (TECAM); igualmente se expidió el Decreto 1147 de 2024, que facilita la constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en áreas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas que requieran regulación, delimitación y ordenamiento social de la propiedad rural, así como en zonas de colonización y en donde predominen la existencia de tierras baldías, incluyendo zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959. Con base en estas normas, el MADR por Resolución 000081 del 7 de abril de 2025, expidió el “Plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de las territorialidades campesinas”, en cumplimiento del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023. Estas iniciativas gubernamentales, aunque son valiosas, cuentan con una vigencia jurídica débil, y sus verdaderos impactos se consolidarán en el corto plazo, solo si las territorialidades campesinas de las que allí de habla, definen los planes organizativos y comunitarios que las constituyen, y sobre todo si tales planes son respaldados con financiación pública concreta.

Se han creado 19 ZRC que suman un área total de 1.450.930,18 hectáreas, siete de las cuales fueron constituidas antes del AFP, en el gobierno Duque, y once en lo recorrido del gobierno actual. En el año 2024 se constituyeron seis ZRC en Tuluá, Pradera, Tarazá, San José de

Apartadó, Santa Isabel-Anzoátegui y Alto Sinú (ANT, 2024), esta última constituida dentro de una Zona de Reserva forestal (ZRF) bajo la Ley 2 de 1959, consolidando los derechos territoriales de las comunidades campesinas en áreas ambientalmente estratégicas. Estas acciones reflejan avances significativos en la política de ordenamiento territorial y de reconocimiento campesino (ST, 2025, 35).

En el año 2024, la Jurisdicción Agraria y Rural (JAR) avanzó significativamente a nivel legislativo, creando tribunales y jueces especializados para resolver los conflictos relacionados con la tenencia y uso de la tierra, elemento esencial para la implementación de la RRI; a mediados de año fue aprobada la Ley Estatutaria que reglamenta su estructura, y en la actualidad se encuentra en discusión parlamentaria en su segundo debate la ley ordinaria que define su funcionamiento.

Como colofón de este apretado análisis, en agosto de 2024 el Gobierno presentó una nueva ruta para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), tras siete años de diferentes niveles de incumplimientos a las más de 99 mil familias inscritas. En los dos primeros años tras la firma del AFP, el Gobierno suscribió acuerdos colectivos de sustitución con más de 180.000 familias en diferentes regiones, pero solo 99.097 familias cultivadoras y recolectoras de cultivos de uso ilícito fueron incluidas en los Planes de Atención Inmediata (PAI), mediante los cuales se concretaban los beneficios económicos a un subsidio de asistencia alimentaria por un año, condicionada a la efectiva erradicación inmediata; y también a un proyecto de seguridad alimentaria y a uno productivo de ciclo corto y largo. Esta herencia de incumplimiento, heredada por el Gobierno de Petro, no ha podido ser resuelta. A finales del año anterior, tan sólo el 1.5% de las familias vinculadas a los PAI habían recibido la totalidad del beneficio económico, observándose en general que este Programa no tiene articulación suficiente con las demás políticas de la RRI, y por lo mismo los impactos en la

transformación territorial y social de las zonas cocaleras, que coinciden con las de mayor impacto de las nuevas guerras que se desarrollan en el país, están todavía pendientes de evaluación (Estrada, 2025; FIP, 2024).

Referencias

Agencia Nacional de Tierras. (2024). Plan de acción 2024. Informe de seguimiento del Plan de Acción 2024. IV Trimestre de 2024. Bogotá.

———. (2024a). Recuperado de: <https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/la-agencia-nacional-de-tierras-presenta-resultados-historicos-en-la-vigencia2024#:~:text=Hitos%20de%20la%20Reforma%20Agraria,administraciones%20de%20Santos%20y%20Duque>.

Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). (2018). De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras. Bogotá.

Véase: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-rezago-de-la-actualizacion-catastral-esta-en-el-6-6-de-la-meta-de-cumplimiento-3409799>.

Estrada Álvarez, J. (2025). La implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP: trazos de una obra maltrecha. CLACSO. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, abril de 2025.

Fundación Ideas para la Paz. (2024). La nueva ruta para implementar el PNIS. Bogotá.

Infobae. (2025, 5 de febrero). Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/02/05/la-ejecucion-presidencial-fue-baja-durante-el-2024-presidencia-y-el-ministerio-de-deportes-fueron-los-de-menor-gestion-de-presupuesto/>

- Londoño, R. (2024). Artículo “La gestión de tierras del Gobierno del cambio”. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-gestion-tierras-gobierno-del-cambio/>
- Niño, J.C. (2023, 22 de septiembre). “Sobre el catastro multipropósito y el debilitado Agustín Codazzi”, publicado en septiembre 22 de 2023. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/sobre-el-catastro-multiproposito-y-el-debilitado-agustin-codazzi/>
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD); Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza). 2023. Informe: Colombia: Laberintos del Cambio. Derechos humanos, paz y democracia. Un año de avances y desafíos. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). (2024). Boletín 1001. Procuraduría GN en el Boletín 2015 del 29 de febrero de 2024.
- Razón Pública. (2024m 6 de octubre). La gestión tierras del gobierno del cambio. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-gestion-tierras-gobierno-del-cambio/>
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). (2025). Recuperado de: <https://sac.org.co/sancionado-el-plan-nacional-de-desarrollo-que-quedo-para-el-sector-agropecuario-y-rural/>
- Uprimny, R. (2022, 23 de enero). “Las enseñanzas del Pacto de Chicoral” Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/column/las-enseanzas-del-pacto-de-chicoral/>
- Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2025). Recuperado de: <https://www.urt.gov.co/estadisticas-de-restitucion>
- Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP). (2024). Proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI). Bogotá.