

La formalización de tierras en las Zonas de Reserva Campesina constituidas en Colombia*

Land formalization in the Farmer Reserve Zones constituted in Colombia

Lukas Santiago Leal Gómez**

Belisario Vela Galeano***

Recibido:30/06/2021

Aprobado:10/10/2022

Resumen

Partiendo de la base que la formalización de tierras es una de las finalidades de las Zonas de Reserva Campesina, queremos conocer si el Estado colombiano ha tenido en cuenta estas zonas en los programas de formalización que se han venido llevando a cabo desde la creación de esta figura (las Zonas de Reserva Campesina). Según lo anterior, este artículo de investigación hace un recuento de los programas de formalización implementados en los últimos años identificados por el Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria (ORRDPA), enfocándonos en su ámbito territorial de aplicación. De esta manera, nos encontramos con que el Estado ha dejado de lado las Zonas de Reserva Campesina en el desarrollo de los programas de formalización, salvo 3 de estas zonas que fueron recientemente incluidas en un programa de sustitución de cultivos de uso ilícito que contiene una política de formalización de tierras para lograr su objetivo.

* * Este artículo hace parte del dossier del semillero de investigación Formalización de los Derechos de Propiedad Agraria de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana

** Estudiante de décimo semestre de la Universidad del Rosario, integrante del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: Lukas.leal@urosario.edu.co

*** Estudiante de 10 semestre de la Universidad del Rosario, integrante del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: belisario.vela@urosario.edu.co

Palabras clave: Zonas de Reserva Campesina, formalización, Estado, tierras, informalidad.

Abstract

The land formalization is one of the objectives of the Farmer Reserve Area, we want to know if the colombian State has consider these areas in the formalization programs that have been implemented since the creation of this figure (The Farmer Reserve Area). This investigation article does a development of the formalization programs implemented in the last years identified by the Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria (ORRDPA), focusing in its territorial application scope. In this way, we meet that the State has set aside the Farmer Reserve Area in the development of the formalization programs, except 3 of these areas that recently were included in a program of substitution of illicit cultivation that contains a land formalization policy to reach its goal.

Keywords: Farmer Reserve Areas, Formalization, State, land, informality.

Introducción

Este artículo de investigación busca determinar si el Estado colombiano ha tenido en cuenta las Zonas de Reserva Campesina en la implementación de los programas de formalización de tierras que se han desarrollado en los últimos años. Para cumplir con este fin analizaremos los programas de formalización que han sido identificados por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria (ORRDPA) llevados a cabo en Colombia a partir del año 1994 y, de esta manera, llegar a una conclusión al comparar la forma en la que estos han sido ejecutados dentro del territorio colombiano.

Para lograr este propósito, el artículo se dividirá de la siguiente manera: 1) planteamiento del problema ahondando en algunos conceptos teóricos que son importantes para poder entender el tema central de esta investigación; 2) explicación del concepto de las Zonas de Reserva Campesina; 3) recuento de los programas de formalización de tierras identificados por el ORRDPA; 4) estudio de la situación específica de la Zona de Reserva Campesina de San José de Cabrera, Cundinamarca; 5) conclusiones de la investigación.

Metodología

Para lograr los propósitos de este artículo se realizó una revisión amplia de documentos académicos, legales y oficiales. A partir de este trabajo documental se buscó averiguar si los esfuerzos del Estado en lo referente a la formalización de tierras han tenido en cuenta las Zonas de Reserva Campesina o, en su defecto, los programas llevados a cabo en Colombia no contemplan estas zonas. Específicamente, nos interesa observar cómo el Estado ha implementado programas de formalización dentro de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia, siendo esto uno de los fines de estas zonas. Para ello acudimos a la revisión de los informes de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y de los convenios de los programas de formalización implementados en los últimos años en Colombia identificados por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria (ORRDPA).

Así mismo, nos apoyamos en artículos académicos para aclarar los conceptos teóricos que giran en torno al tema de este texto. Por otro lado, interpusimos distintos derechos de petición ante cuatro (4) organizaciones estatales, las cuales son: la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para conocer la situación de informalidad en los territorios rurales del país, y de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera, Cundinamarca; sin embargo, la información que logramos obtener a partir de estos derechos de petición fue escasa, en ocasiones nula, esto debido a que algunas entidades no respondieron nuestras peticiones y algunas otras nos dieron una respuesta carente de utilidad. Por último, toda la información recolectada de las distintas fuentes fue sistematizada por medio de la construcción de una matriz que nos permitiera discriminar los datos en los distintos temas y materias que se abordan en el texto.

Planteamiento del problema

Si bien es muy común en Colombia escuchar sobre la formalización de tierras, este tipo de programas no son producto del ingenio colombiano, por el contrario, la formalización de tierras como programa estatal fue producida en el desarrollo de la agenda política del Banco Mundial durante la segunda mitad de los años 70 (Acero & Parada, 2019). En un primer momento, estos

programas fueron ideados con la finalidad de promover la apropiación de los terrenos a aquellos que los trabajan y de esta forma asegurar la tenencia de la tierra, aumentar los ingresos de los trabajadores y aumentar la producción (Banco Mundial, 1975).

Así las cosas, podemos ver que originalmente las finalidades de la formalización de tierras fueron netamente económicas, lo que concuerda que haya sido una política promovida por el Banco Mundial. Sin embargo, los beneficios que se le atribuyen a la formalización de tierras no se limitan a lo económico.

Una consecuencia evidente de la informalidad de las tierras es la falta de controles, estadísticas e información por parte de las autoridades sobre estos predios. Sin embargo, el problema de la informalidad va más allá de las imprecisiones y carencias en los datos e índices de las entidades públicas. La falta de registro de los predios rurales ha sido ligada a problemas como el despojo de las tierras o los cultivos de uso ilícito (Ceballos, 2016).

En este orden de ideas, podríamos decir que la informalidad de las tierras dificulta y entorpece las acciones del estado encaminadas a la implementación y desarrollo de políticas públicas y control de estos territorios. Lo cual no quiere decir que la titulación y legalización de los predios baste para asegurar los derechos de la población rural respecto al despojo y la disminución de cultivos ilícitos (Moncada, 2009).

Por lo general, la formalización de tierras suele verse como un instrumento adecuado para disminuir la desigualdad y la marginalidad. Sin embargo, en la academia se ha visto bastante rebatida la utilidad o, mejor dicho, la suficiencia de los programas de formalización para generar un cambio en la vida de la población campesina. No obstante, lo anterior no agota el debate doctrinal que gira alrededor de la formalización, de hecho, no son pocas las discusiones que se realizan en torno a esta figura.

Antes de poder referirnos a lo que la doctrina ha dicho respecto a la efectividad y eficacia de los programas de formalización para lograr el beneficio que buscan, hay que definir qué se entiende por formalización, interrogante que ha sido bastante tratado en la academia. Un debate importante para poder definir el concepto de formalización gira en torno a si es o no una forma de fomentar el acceso a las tierras. Sobre lo anterior, Martínez (2017) sugiere que el acceso a las tierras se puede lograr mediante la formalización de los predios. De la misma forma que Martínez, es bastante habitual que los textos académicos afirmen la existencia de una relación género-especie entre la formalización y el acceso a tierras. Incluso algunas autoridades estatales han confundido

estos términos debido a que en ocasiones se cuenta como formalización la adjudicación de baldíos*. Sin embargo, otra parte de la academia sugiere que la formalización no es, en absoluto, una forma de garantizar el acceso a tierras establecido en el artículo 64 constitucional.

Al respecto Triana et al.(2021) sostienen que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 incluyó dentro de la Constitución[†], la promoción al acceso a la tierra como un elemento diferente a la formalización. Ellos manifiestan que estas dos figuras (el acceso a tierras y la formalización de tierras) cuentan finalidades distintas. Los autores argumentan que, mientras la formalización de tierras se limita fundamentalmente a reconocer o subsanar el cumplimiento de los requisitos legales para que sea formalmente declarada la propiedad de un bien a favor de una persona, el acceso a tierras va dirigido a fomentar la apropiación por parte de la población rural de los predios, la redistribución de las tierras y el acceso a bienes y servicios públicos (Triana et al, 2021).

En este orden de ideas, los autores sostienen que la formalización no redistribuye la propiedad de las tierras ni fomenta la apropiación de la población rural, pues se fundamenta en una tenencia preexistente al momento de realizar el proceso de formalización. Tampoco facilita el acceso a los servicios públicos, los datos recolectados evidencian poca diferencia en el acceso a estos (dentro de los que se incluyen la educación, salud y el acceso a créditos) antes y después de la formalización de los predios.

Con base en lo anterior, consideramos que es clara la diferencia entre la formalización y el acceso a las tierras; pero, así mismo podemos ver que los autores pusieron en entredicho los beneficios que, en teoría, tiene la formalización respecto a la calidad de vida de los campesinos. Ciertamente, no podemos ignorar los datos que sugieren la poca incidencia de la formalización de tierras por sí sola en el alivio de la falta de acceso a los servicios públicos y la nula contribución de esta figura en la redistribución de la tierra; a lo cual hay que sumarle la continua crítica a la falta de información sobre los procesos de formalización, los altos costos que conlleva y la poca agilidad en la administración de justicia al momento de iniciar estos trámites. A tal punto que ha sido definida como una política pública ineficiente que satisface a las expectativas de las instituciones públicas, pero no a la población (Ceballos, 2016).

* A modo de ejemplo, podemos referirnos al informe realizado por la Procuraduría sobre el estado de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz en donde señala que la ANT no discrimina en sus reportes la adjudicación y formalización de tierras (2021).

[†] La Constitución Política de 1991 en el artículo 64 establece que el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a las tierras de manera individual o asociativa con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos.

No obstante, no sería adecuado sostener que la formalización de tierras es una política infructuosa para lograr una garantía de la calidad de vida de los campesinos. Es decir, es cierto que la formalización de tierras no es una política que funcione en cualquier contexto, pues para que logre sus objetivos este tipo de programas deberían ser acompañados con medidas, políticas y programas sociales dirigidos a asegurar la seguridad en la tenencia de la tierra, la inclusión del campesino y la productividad en las labores agrícolas (Acero & Parada, 2019).

Hasta dónde vamos, podemos sostener que el acceso a tierras y la formalización no son lo mismo, ni tampoco tienen una relación de género-especie y que la formalización necesita de medidas complementarias que contribuyan a lograr sus finalidades. Así que ahora centrémonos en el contexto colombiano.

De acuerdo con cifras de la UPRA, el país tuvo un índice de informalidad de 52,7% para el año 2019 (Neva & Prada, 2020). Ante este panorama es claro que Colombia tiene aún un largo camino por delante para disminuir la informalidad y, teniendo en cuenta todo lo dicho hasta el momento, los programas de formalización que se realicen no deben ser políticas aisladas. Para lograr este propósito, el Estado colombiano cuenta con una herramienta muy útil como lo son las Zonas de Reserva Campesina.

Dichas Zonas de Reserva Campesina son creadas por la ley 160 de 1994 y reguladas por el decreto 1777 de 1996 y el acuerdo 24 de 1996 del INCORA. En el numeral 2 del artículo 2 de dicho acuerdo, se establece como una de las finalidades de estas zonas “la regulación, limitación y ordenamiento de la ocupación y aprovechamiento de la propiedad y la tenencia de predios y terrenos rurales”, lo cual implica, por supuesto, la formalización de la tenencia de la tierra en estas zonas.

Además, la importancia de estas Zonas de Reserva Campesina, en lo que refiere a la formalización de tierras, crece significativamente a partir de la firma del Acuerdo de Paz (Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo [FARC-EP], 2016). En el punto 1.1.5 de dicho acuerdo se establece que el Estado colombiano formalizará de forma progresiva los predios de la población rural, esto lo hará priorizando los terrenos que estén dentro de las Zonas de Reserva Campesina. Así las cosas, los programas enfocados en el desarrollo de los territorios rurales serían implementados en la ZRC con prioridad sobre otros terrenos, lo que incluye los programas de formalización de tierras.

Para resumir lo dicho hasta el momento, además de tener la formalización como una de sus finalidades, las Zonas de Reserva Campesina son un instrumento adecuado para la implementación de estos programas. Lo anterior, debido a que dentro de dichas zonas se desarrollan continuamente proyectos y políticas públicas encaminadas al desarrollo y sostenimiento de los territorios que comprende, de acuerdo con un plan de desarrollo sostenible acordado entre la población campesina y las autoridades locales y regionales. Entonces, en las Zonas de Reserva Campesina la formalización está lejos de implementarse como una política aislada, sino que hace parte de un plan organizado en el que se articula con otros programas para así lograr su fin común.

Las zonas de reserva campesina

Antes de entrar en la materia de este texto, es importante explicar el concepto de las Zonas de Reserva Campesina. Como se mencionó anteriormente, las Zonas de Reserva Campesina son una herramienta que busca la implementación de programas en el territorio rural del país con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los campesinos. En cuanto al funcionamiento de estas zonas, una vez constituidas actúan como una figura de ordenamiento territorial en la cual se desarrollarán proyectos encaminados a lograr el bienestar de la comunidad campesina, para lo cual los campesinos, las autoridades locales y las autoridades nacionales asumen compromisos y deberes de acuerdo con el Plan de Desarrollo Sostenible.

Las Zonas de Reserva Campesina son creadas por la ley 160 de 1994 y tienen distintos fines entre los que se encuentran: Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país, evitar y corregir los fenómenos de concentración inequitativa, crear las condiciones para la consolidación adecuada y el desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas, regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política, facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural y fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y comunidades rurales. Dentro de la ley 160 de 1994 se crea también el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el cual busca junto con las Zonas de Reserva Campesina mejorar la calidad de vida de las personas campesinas a través de un subsidio para la adquisición de tierras, y por otro lado reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Esta ley está regulada por el decreto 1777

de 1996 el cual permite que alcance los objetivos establecidos. Por medio de esta ley, se han constituido las Zona de Reserva Campesina en Colombia.

Teniendo en cuenta uno de los objetivos de la ley 160 de 1994 el cual es asegurar y promover el acceso a tierras, puede surgir la cuestión de qué tierras se otorgan para constituir una ZRC. Pues bien, las tierras otorgadas para la constitución de ZRC son terrenos baldíos[‡], además pueden ser terrenos que cumplan con características agroecológicas y socioeconómicas que necesiten regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad. Por otro lado, puede ser en zonas de amortiguación del área de Parques Nacionales Naturales, regiones[§] donde predomine la economía campesina o zonas donde haya gran cantidad de baldíos.

Según lo anterior es importante resaltar la definición de los bienes baldíos. Dentro del ordenamiento jurídico de Colombia existen los bienes públicos y privados donde los primeros son aquellos que están bajo el dominio estatal. Dentro de los bienes públicos existe una especie particular que corresponde a los bienes baldíos. A través del artículo 675 del Código Civil colombiano y el artículo 44 del Código Fiscal se definen los baldíos como aquellos que pertenecen al Estado, y son terrenos que se sitúan dentro de los límites del territorio nacional, además carecen de otro dueño distinto al Estado.

Por otro lado, es importante resaltar algunas normas que complementan a la ley 160 de 1994, como el decreto 1777 de 1996, el cual establece en el artículo 2 que la constitución y delimitación de las Zonas de Reserva Campesina tiene como objetivo evitar y corregir los fenómenos de concentración inequitativa, la fragmentación antieconómica de la propiedad rústica, crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en la zonas respectivas y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos^{**} de escasos recursos.

Luego del acuerdo de paz se expidió el Decreto Ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo*

[‡] Los terrenos baldíos son una especie particular de bienes públicos los cuales son aquellos que pertenecen al Estado y se sitúan dentro del territorio nacional.

[§] Según el decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 en el artículo 327 dentro del sistema de Parques Nacionales Naturales se definen como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran.

^{**} Los colonos son habitantes que no son nativos de un sitio, y han llegado a otro para establecerse y vivir allí. También pueden ser pobladores iniciales en tierras que no les pertenecen al momento de instalarse, en las que puede (o no) contar con derechos sobre la tierra (Djenderedjian, 2019)

Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras", este Decreto Ley determina a las zonas de Reserva Campesina como territorios prioritarios para la implementación de procesos de adjudicación, barrido predial y acompañamiento de proyectos productivos.

Por medio de la ley 160 de 1994, y el decreto 1777 de 1996 se ha logrado constituir 6 Zonas de Reserva Campesina, las cuales son: Zona de Reserva Campesina de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar dentro del Departamento del Guaviare; Zona de Reserva Campesina El Pato-Balsillas en San Vicente, Caquetá; La Zona de Reserva Campesina de Morales y Arenal en el Sur del Departamento de Bolívar; La Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra en Yondó y Remedios en Antioquia, Cantagallo y San Pablo en sur de Bolívar, y la Zona de Reserva Campesina de la Perla Amazónica en Puerto Asís, Putumayo.

Los programas de formalización de tierras desde 1994

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), la formalización de tierras en Colombia no ha sido una política implementada únicamente en las últimas décadas. Sin embargo, en lo que refiere a la materia de este texto, nos vamos a concentrar en aquellos programas de formalización que fueron implementados a partir de la creación de las Zonas de Reserva Campesina, es decir, posterior al año 1994 (que fue el año de la expedición de la ley 160).

De acuerdo con lo anterior, en concordancia con los hallazgos de nuestra investigación, los programas de formalización que hemos identificado desde el ORRDPA los cuales se han llevado en Colombia con posterioridad a la creación de las Zonas de Reserva Campesina han sido 6, cuatro de ellos han sido implementados como parte de una política para la sustitución de cultivos de uso ilícito y las otras dos como política de formalización propiamente dicha (Triana et al, 2021).

El primero de estos programas fue el *programa presidencial para la formalización de la propiedad y la modernización de la titulación predial*, creado a partir del decreto 755 de 1995 y suprimido por el decreto 821 del 2000. Este programa tenía como objetivo principal la formalización de los predios tanto rurales como urbanos en todo el territorio nacional, optimizar el monitoreo de los recursos naturales a través de la creación de un sistema de información y el fortalecimiento

del sistema de catastro y registro. Este último objetivo, después de 1998, se centró únicamente en la modernización del sistema de catastro y registro (Abril et al, 2019).

Además del programa anterior, Como lo señalan Triana et al (2021), entre el 2008 y el 2013 se llevó a cabo el *programa para la sustitución de cultivos de uso ilícito mediante el establecimiento de plantaciones de café, cacao y caucho en el departamento de Antioquia*. Como bien lo indica su nombre, el objetivo principal de este programa no fue la formalización de los predios, sino que se trata de un programa enfocado en la lucha contra los cultivos de uso ilícito (Triana et al, 2021).. Aquí, la formalización es contemplada como la herramienta principal para lograr este fin.

Así mismo, en el 2010, mediante la resolución 452 del Ministerio de Agricultura, se crea el *Programa Nacional para la Formalización Rural*. Este tuvo como objetivo los predios rurales privados. De acuerdo con el artículo 1 de la mencionada resolución, este programa buscaba promover el acceso a la propiedad de la tierra y el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina a través de la implementación de acciones encaminadas a la formalización de predios, saneamiento de terrenos con falsa tradición y el acompañamiento de los campesinos en trámites notariales, registrales o de similar naturaleza que no hayan sido realizados oportunamente. Posteriormente, la resolución 181 de 2013 modificó este programa y añadió como parte del mismo la creación de Zonas de Formalización Masiva como unidad básica para el desarrollo del programa (que consisten en aquellos territorios seleccionados por el Ministerio de Agricultura para la implementación de los programas).

Por otro lado, desde 2013 hasta 2017 se implementó un programa piloto en el departamento de Nariño, el cual fue llevado a cabo mediante el convenio de cooperación número 252 de 2013 del Ministerio de Justicia y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (Triana et al, 2021). Al igual que el programa que se desarrolló en Antioquia, éste no contemplaba la formalización de tierras como un fin sino como un medio para la disminución de los cultivos de uso ilícito.

De la misma manera, actualmente se están desarrollando dos programas que buscan combatir los cultivos ilícitos que utilizan la formalización de tierras como herramienta, los cuales son llevados a cabo por la ANT (Triana et al, 2021). Uno de estos es llamado *Formalizar para sustituir*, este programa tiene como aplicación todo el territorio nacional y puesto en marcha en virtud del

convenio de cooperación internacional número 112 de 2016 entre la Agencia Nacional de Tierras y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

El segundo programa al que nos referimos tiene una finalidad muy parecida al de *Formalizar para sustituir*. Sin embargo, este programa se concentraba originalmente en los territorios de las Zonas de Reserva Campesina del Río Cimitarra, en el departamento de Antioquia y Perla Amazónica, departamento de Putumayo, pero a partir del año 2020, a este proceso de formalización, se le suma la ZRC de Arenal y Morales en el departamento de Bolívar (Agencia Nacional de Tierras, 2020). El objetivo de este programa era la titulación de 1670 predios en las Zonas de Reserva Campesina del Río Cimitarra y en la Zona de Reserva Campesina de la Perla Amazónica (Triana et al, 2021)

En este punto, es importante recordar que la finalidad de este artículo no es analizar la eficacia o avances que ha tenido el Estado en sus esfuerzos por formalizar tierra, sino que pretendemos saber si el Estado ha implementado la formalización de tierras dentro de las Zonas de Reserva Campesina. Así las cosas y en concordancia con lo dicho a lo largo de este texto, es evidente que el Estado no ha implementado los programas de formalización dentro de las Zonas de Reserva Campesina, salvo uno de ellos, y que la gran mayoría de estos programas fueron implementados siguiendo otros criterios.

Zona de reserva campesina de Cabrera

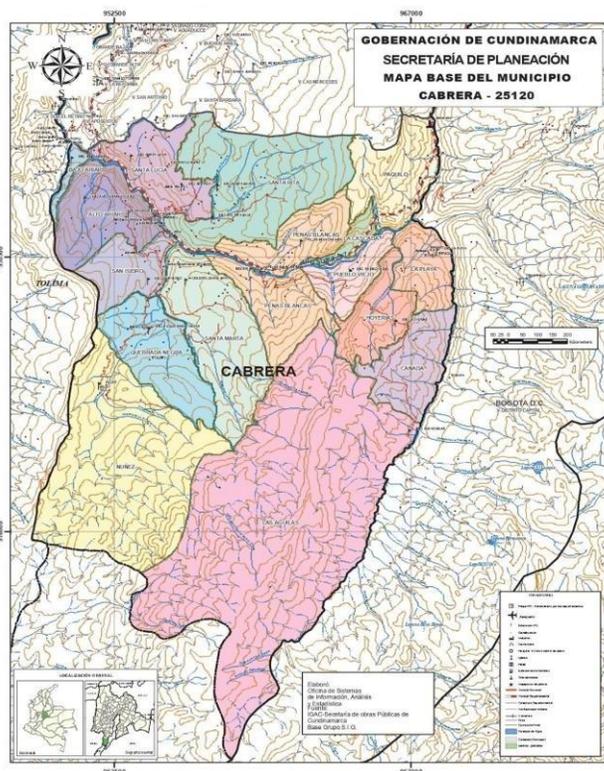
Ahora que sabemos la forma en la que el Estado ha encaminado sus esfuerzos para formalizar la tierra, o por lo menos en el marco de los programas identificados por el ORRDPA, consideramos oportuno conocer la situación de una de las Zonas de Reserva Campesina que no son incluidas en los programas de formalización antes expuestos. Lo anterior, para realizar un acercamiento a la situación de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera y de paso aterrizar todos los conceptos y datos que hemos venido dando a lo largo de este texto. Elegimos esta Zona de Reserva Campesina debido a que casi la totalidad de sus límites territoriales coinciden con los del municipio de Cabrera, lo que hace mucho más fácil su estudio.

San José de Cabrera es un municipio del departamento de Cundinamarca, ubicado en la provincia del Sumapaz, aproximadamente a 144 kilómetros de Bogotá y es conocido como “la puerta del Sumapaz”. En este municipio se encuentra la Zona de Reserva Campesina de Cabrera,

la cual fue constituida en el año 2000 a través de la resolución No. 046 del 7 de noviembre de 2000. Por medio de esta resolución se encuentra la delimitación de su área, la cual cuenta con 433 km². Esta Zona de Reserva Campesina se ubica a una distancia de 144 km de la ciudad de Bogotá D.C y limita, por el norte con los municipios de Venecia y San Bernardo, por el oriente con Bogotá D.C. y con el departamento del Meta, por el sur con los departamentos del Huila, Tolima y Meta, y por el occidente con el departamento del Tolima. También esta Zona de Reserva Campesina se compone de 16 veredas las cuales corresponden a: Pueblo Viejo, Quebradanegra, San Isidro, Santa Lucía, Santa Marta, Santa Rita, Alto Ariari, Bajo Ariari, Canadá, Hoyerías, La Playa, Las Águilas, Nuñes, Paquiló, Peñas Blancas, y La Cascada.

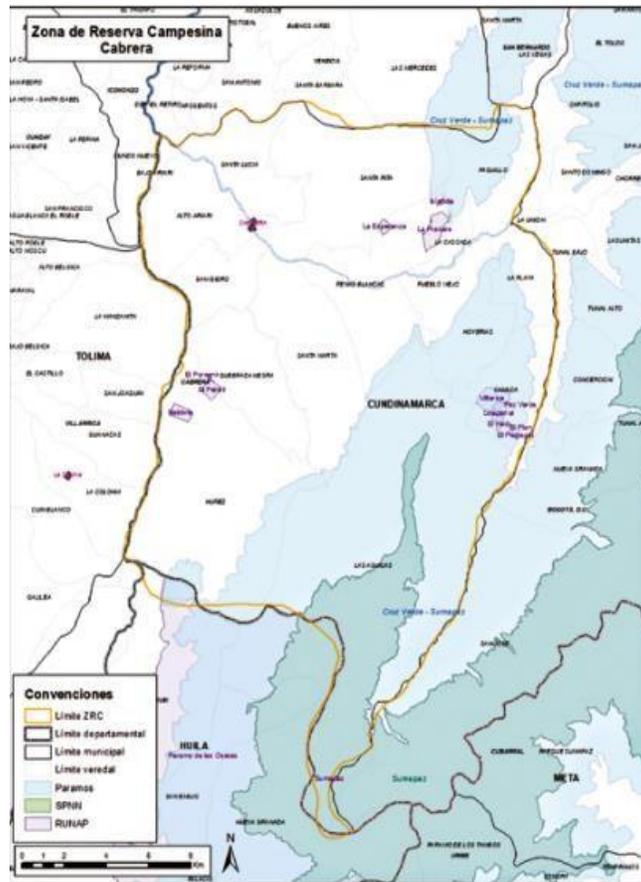
Como se mencionó anteriormente la Zona de Reserva Campesina de Cabrera coincide en casi su totalidad de límites territoriales con el municipio de Cabrera de manera que facilita su estudio, como puede verse en los siguientes mapas:

Mapa No.1: Mapa base del Municipio de Cabrera



Tomado de: <https://mapasyestadisticas-cundinamarca-map.opendata.arcgis.com/documents/cundinamarca-map::municipio-de-cabrera/explore>

Mapa No. 2: Límites de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera



Tomado de: <http://www.fao.org/3/ca0467es/CA0467ES.pdf>

Con el fin de hacernos una idea de la situación actual y a lo largo del tiempo respecto a la informalidad de la tierra en la Zona de Reserva Campesina de Cabrera, enviamos un derecho de petición al Instituto geográfico Agustín Codazzi, para conocer el número de predios dentro de esta zona que cuentan con cédula catastral, sin embargo, dicho derecho de petición no fue contestado. Además, debido a que el municipio de Cabrera pertenece al circuito registral de Bogotá Zona Sur, solicitamos a la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos respectiva la información sobre el número de predios que cuenten con dominio inscrito y con posesión inscrita dentro de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera. Sin embargo, según lo contestado por esta entidad, actualmente no existe un código en el sistema de registro que permita diferenciar los predios que hacen parte de las Zonas de Reserva Campesina.

Por otro lado, según la información aportada en la respuesta de la UPRA a uno de los derechos de petición que enviamos para conocer el estado de esta zona respecto a su informalidad, nos

encontramos una situación diciente a la vez que preocupante, debido a que el índice de informalidad de esta zona en vez de disminuir ha aumentado según los años reportados. Durante el año 2014, dentro del municipio de Cabrera existía un 44,0% de informalidad, mientras que en el año 2019 se encontró que la informalidad de la tierra había aumentado a un 44,96%.

Además, en concordancia con lo respondido por la ANT respecto a un derecho de petición que enviamos a esta entidad, la formalización dentro de la zona de reserva campesina en cuestión se ha limitado a los trámites ordinarios que se desarrollan en todo el territorio nacional, sin que esté de por medio el desarrollo de un programa estatal ni tampoco ninguna forma de priorización en los predios que se beneficien con la formalización, además de que dichos procesos para formalizar la propiedad rural generan efectos aislados e individuales que no corresponden a la naturaleza orgánica con la que cumple la formalización en los Planes de Desarrollo Sostenible.

Conclusión

Analizando los programas de formalización de los últimos años en lo que respecta a su territorio de aplicación, podemos darnos cuenta de que han sido muy variados entre sí. Mientras que unos se desarrollan a nivel departamental, otros tienen un ámbito nacional de aplicación. Sin embargo, sale a relucir la poca incidencia de las Zonas de Reserva Campesina en el desarrollo de este tipo de programas. Pues, teniendo en cuenta que de los 6 programas de formalización que se han llevado a cabo en los últimos años, solo uno fue dirigido específicamente a Zonas de Reserva Campesina y que, además, se limitó a 3 de estas zonas, no es difícil concluir que no se está cumpliendo la finalidad de las Zonas de Reserva Campesina. Pero ¿qué implica lo anterior?

Por un lado, desde una perspectiva jurídica podemos decir que hay un claro incumplimiento por parte del Estado a las normas y principios contenidos en la ley 160, el decreto 1777 de 1996 y el acuerdo 24 del INCORA donde se estipula como una de las finalidades de las Zonas de Reserva Campesina la regularización de la propiedad y tenencia de predios rurales.

Finalmente, desde una perspectiva estratégica, es claro que se está dejando de lado una herramienta muy útil para que los programas de formalización no se implementen de forma aislada, sino que sean parte de un plan organizado y sistemático de políticas públicas que permitan lograr las finalidades de esta figura que en últimas se dirige al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural.

Referencias

Abril Bonilla, N., Valencia Herrera, M., Peña Huertas, R., Abondano Romero, A., Barrero Molina, C., Jiménez Nicholls, M. C., Triana Ancinez, B., & Uribe Larrota, L. F. (2019). Laberintos institucionales: Una mirada crítica a los programas de formalización de la propiedad rural en Colombia. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Recuperado de: <https://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2019/12/laberintos-institucionales-2.pdf>

Acero Vargas, C., & Parada Hernández, M. M. (2019). ¿“De eso tan bueno no dan tanto”? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional. *Análisis Político*, 32(95), 82-103. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/an-pol/v32n95/0121-4705-anpol-32-95-82.pdf>

Acuerdo 024 de 1996 (1996, 25 de noviembre) Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

<https://humanidadvigente.net/acuerdo-no-024-de-1996/#:~:text=%E2%80%93%20Las%20zonas%20de%20reserva%20campesina,agroe-col%C3%B3gicas%20y%20sociecon%C3%B3micas%20requieran%20la>

Agencia Nacional de Tierras (2020). *Informe de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras 2020*. Recuperado de: https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2021/01/Informe_gestiOn_2020.pdf

Agencia Nacional de Tierras y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia. (2016). Convenio de cooperación internacional No. 112 de 2016. <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-4-5476902>.

Banco Mundial. (1975). *Land Reform Policy Paper. Discussion Paper, World Bank Land Reform Division*. Washington: World Bank. Recuperado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/911161468153545471/pdf/PUB4400PUB0Lan00Box365739B00PUBLIC0.pdf>

Ceballos Varela, C. (2016). Efectos de la formalización de la propiedad de la tierra en el desarrollo rural en el caso de Leiva, Nariño. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21097/CeballosVarelaCatalina2016.pdf?sequence=1>

Centro Nacional de Memoria Histórica, (2016), Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá, Colombia: CNMH. Recuperado de: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/tierras_accesible.pdf

Decreto 1777 de 1996 (1777, 1 de octubre) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial no 42892, 01 de octubre de 1996. <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Decreto-1777-1996.pdf>

Decreto 2811 de 1974 (1974, 18 de diciembre) Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial No 34.243, del 27 de enero de 1975. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html

Decreto 755 de 1995 (1995, 6 de mayo) Presidencia de la república de Colombia, Diario oficial No. 41840 del 9 de mayo de 1005. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1160052>

Decreto 821 de 2000 (2000, 8 de mayo) Presidencia de la república de Colombia, Diario oficial No. 44007 del 16 de mayo de 2000. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69017#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20suprime,la%20Presidencia%20de%20la%20Rep%C3%ABlica.>

Decreto Ley 902 de 2017 (2017, 23 de mayo) Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial no 50248, 29 de mayo de 2017. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0902_2017.html

Djenderedjian, J. (2019). Colono: Iberoamérica Siglos XVIII-XIX. Salomón, A & Muzlera, J. (ED), Diccionario del agro Iberoamericano (pp. 307-316). Buenos aires. Recuperado de: <http://www.coninagro.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/Diccionario-del-Agro-Iberoamericano.pdf>

Gobierno de la República de Colombia, & FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La Habana. Recuperado a partir de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Ley 160 de 1994 (1994, 3 de agosto) Congreso de la república. Diario Oficial No. 41479, 5 de agosto de 1994. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

Ley 84 de 1873 (1873, 26 de mayo) Congreso de la república. Diario oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Ley 110 de 1912 (1912, 23 de noviembre) Congreso de la república. Diario oficial No. 14845 de 19 de marzo de 1913. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1643363>

Mapa del municipio de Cabrera: Mapas y estadísticas. (2003). [Mapa de Cabrera, Cundinamarca]. Recuperado el 10 de Junio, 2021, de: <https://mapasyestadisticas-cundinamarca-map.open-data.arcgis.com/documents/cundinamarca-map::municipio-de-cabrera/explore> p.128

Mapa de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera, Cundinamarca: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). [Mapa de la Zona de Cabrera, Cundinamarca]. Recuperado el 10 de Junio, 2021, de: <http://www.fao.org/3/ca0467es/CA0467ES.pdf> p.308

Martínez, F.E. (2017). Formalización de tierras en ramiriquí boyacá: Una experiencia socio – comunicativa (Tesis de maestría). Universidad Santo Tomás. Bogotá. Recuperado de:

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/9123/2017fabianmartinez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia & Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). Convenio de cooperación No. 252 de 2013 entre el Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, proyectos col/K53. <https://www.contra•tos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-4-6401580>

Moncada, J.J. (2009). El despojo de tierras en Antioquia producto de la violencia, período 1991-2008. Morncada, J.J. (Ed.), Realidades del despojo de tierras: retos para la paz en Colombia (pp.15-60). Medellín, Colombia: Instituto Popular de Capacitación. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ipc/20170809053636/pdf_764.pdf

Neva, N., Prada, R. (2020). Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019. Bogotá: UPRA. Recuperado de: https://www.upra.gov.co/documents/10184/104284/01_informalidad_tenencias_tierras

Procuraduría General de la Nación. (2021). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz*. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf

Triana Ancinez, B., Valencia Herrera, M., Lozano Valcárcel, A., Acosta Aguilar, N. (2021). Peras con manzanas: comparación entre los objetivos constitucionales del acceso a la propiedad rural y la implementación de programas de formalización. *Estudios Socio-Jurídicos*, 23(1). (pp.35-69) Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/9598>

Resolución 181 de 2013 (2013, 21 de junio) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario oficial No. 48.833 de 26 de junio de 2013. https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_181_de_2013_ministerio_de_agricultura_y_desarrollo_rural.aspx#/

Resolución 452 de 2010 (2010, 23 de diciembre) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000452%20de%202010.pdf>