

Imprimir

“El problema agrario en Colombia no puede solo definirse como la existencia de la gran propiedad,  
sino también por los reiterados intentos de las élites gobernantes  
de impedir el acceso a la propiedad de la tierra por parte de colonos y campesinos,  
reivindicado la vigencia de sus títulos y pretensiones espúreas”

Mario Arrubla Yepes, La agricultura en Colombia en el siglo XX, 1976

Como si se tratara de una burlesca parodia de la definición de Mario Arrubla (1976) sobre el problema agrario en Colombia, el pasado 21 de agosto de 2026, el Tribunal Administrativo Superior de Cundinamarca admitió la demanda en ejercicio de la Acción popular presentada por Rodrigo Pombo Cajiao[1] y Sandra Forero Ramírez[2] dos connotados representantes de las élites uribistas del país.

La Acción popular busca suspender las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y desaparecer las territorialidades campesinas que fueron creadas por el gobierno anterior en cumplimiento del derecho constitucional al acceso progresivo a la propiedad de la tierra (Artículo 64 de la CPC) y del Acto Legislativo N.º 1 de julio de 2023 que lo modificó e incorporó al bloque constitucional colombiano el reconocimiento del campesinado como sujeto especial de protección, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2013).

Se trata de un nuevo capítulo de las batallas judiciales por la tierra y la guerra contra el campesinado declarada por el actual gobierno de la Patria Milagro.

*La historia de la lucha legal ha sido un relato inconcluso*

La historia de la lucha legal por la tierra en Colombia ha sido un relato inconcluso de

reformas agrarias y contrarreformas, alta concentración de la propiedad (latifundio), despojo violento de las tierras del campesinado, una pugna jurídica permanente entre los movimientos campesinos y las élites gobernantes.

Este marco de inseguridad jurídica y confrontaciones violentas por la tierra se resume en seis grandes conflictos normativos:

La génesis de los conflictos por la tierra se remonta a la década de 1920 cuando se expiden las primeras normas agrarias que crean la figura de las “colonias agrícolas” (Ley 114 de 1922) en baldíos de la Nación, como un reconocimiento de la resistencia campesina contra los atropellos de los hacendados.

Luego, bajo el gobierno de López Pumarejo (Revolución en Marcha) se promulgó la Ley 200 de 1936 (“Ley de Tierras”) que introdujo el concepto revolucionario de la “*función social*”, según la cual la tierra pertenece a quien la trabaja, y permitió la extinción del dominio sobre predios ociosos. Sin embargo, la resistencia de los grandes terratenientes y la acción diligente de acuciosos abogados a sueldo lograron frenar su implementación. Lo cual desencadenó la Violencia de los años 50 que dejó más de 200 mil muertos[3].

En la década de 1960 vino la segunda oleada de las reformas sociales agrarias, mediante la expedición de la Ley 135 (1961) que creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) con la finalidad de adquirir, expropiar y redistribuir latifundios y titular las tierras baldías de la Nación a colonos y campesinos sin tierra. Fue bajo el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) que se expidió la Ley 1ª (1968) que fortaleció la función social de la tierra ampliando el papel del INCORA y apoyando la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), que desató el mayor movimiento social por de lucha por la tierra en la historia del país.

No obstante, en el siguiente gobierno conservador de Misael Pastrana (1970-1974), promovió una contrarreforma agraria. Para frenar las conquistas del movimiento campesino, las élites políticas y gremiales latifundistas suscribieron un acuerdo secreto, denominado el “Pacto de

Chicoral" (1972) que sirvió de base para la sanción de la Ley 4ª de 1973, imponiendo requisitos que hicieron inviable cualquier intento de expropiación y sepultado los avances de la redistribución de tierras y fracturando el movimiento agrario.

#### *Avances y retrocesos en las conquistas legales y los movimientos sociales del siglo XX*

Luego, de la expedición de la Constitución del año 91 que estableció el derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra (artículo 64 de la CPC) como garantía dirigida a: (i) contribuir a la distribución equitativa de la tierra y (ii) mejorar la calidad de vida de la población campesina. Sin embargo, con la promulgación de la Ley 160 de 1994 se reemplazó la expropiación estatal por un modelo asistido de mercado, donde el Estado se limitó a otorgar subsidios a los campesinos para la compra directa de tierras a los propietarios.

Esta Ley incluyó la creación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como un mecanismo para: (i) proteger las economías campesinas en las áreas de frontera agrícola, (ii) frenar el despojo y el acaparamiento de tierras por parte de los grandes terratenientes y los actores armados, (iii) fomentar y estabilizar la producción de alimentos, (iv) frenar y estabilizar la expansión de la frontera agrícola, y (v) consolidar la paz en los territorios rurales.

No obstante, en la década de los 90 se desató un proceso masivo de despojo violento de tierras y de guerra contra el campesinado, provocado por el narcoparamilitarismo y auspiciado por las élites políticas terratenientes, que dejó más de 150 mil muertos y desaparecidos y el despojo de más de 6 millones de hectáreas de tierras de campesinos y comunidades rurales. Al mismo tiempo se paralizaron los avances en la reforma agraria y, particularmente, en la creación de las ZRC.

Lo anterior condujo a la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) que creó un mecanismo legal y judicial (jueces de restitución) orientado a reparar a las víctimas del despojo, mediante la devolución de los predios a millones de campesinos (aprox. 6 millones), invirtiendo la prueba de la carga a favor de las víctimas.

Sin embargo, la reparación de las víctimas y la devolución de las tierras ha sido un proceso

tortuoso y lleno de escollos por la acción leguleya de abogados y jueces al servicio de las élites agrarias y terratenientes y la falta de voluntad política de los gobiernos conservadores y proterratenientes.

Con la firma del Acuerdo de Paz de La Habana (2016), se estableció la Reforma Rural Integral (punto 1 del Acuerdo de Paz), con el compromiso de crear un Fondo de Tierras -con 3 millones de hectáreas-, crear y actualizar el catastro rural, promover la creación de las Zonas de Reserva Campesinas (ZRC) e implementar la jurisdicción agraria.

Sin embargo, solo hasta la llegada del gobierno de Petro y la aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), se logró incorporar al Fondo de Tierras más de 800 mil hectáreas, desentrabar la creación de 19 ZRC que incluyen más de 2 millones de hectáreas, poner en marcha el Catastro multipropósito, avanzar en la creación de la jurisdicción agraria y aprobar el Acto Legislativo 01 de 2023, mediante el cual se modificó el artículo 64 de la Constitución, reconociendo formalmente al campesinado y otras formas de vida rural como sujetos de especial protección constitucional y de derechos, con especial énfasis en el derecho a la propiedad rural y al territorio.

*Los nuevos intentos por birlar los derechos de los campesinos e impedir la consolidación de las reformas sociales*

Los abogados accionantes de la Acción Popular, Pombo&Forero, desconociendo el ordenamiento legal y constitucional y en una clara inhabilidad y conflicto de intereses, buscan atentar contra los más caros valores, derechos y reglas constitucionales que protegen al campesinado y otras comunidades rurales.

En primer lugar, desconocen las normas y criterios existentes en Colombia sobre las determinantes del ordenamiento territorial. Alegando que el Gobierno Nacional NO puede regular el ordenamiento territorial omiten las leyes y disposiciones jurídicas que establecieron la competencia y las facultades del gobierno para establecer las determinantes del ordenamiento territorial que constituyen normas de superior jerarquía.

La pirámide legislativa (más conocida como en el derecho como *Pirámide de Kelsen*) establece que el ordenamiento jurídico del país ninguna norma inferior puede desconocer o contradecir una norma superior, y todas las disposiciones legales dependen de un marco constitucional y legal que las valida.

En la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial (artículo 10 de la Ley 388 de 1997) y, especialmente, en la Ley 2294 de 2023 se estableció que las determinantes del ordenamiento territorial “constituyen normas de superior jerarquía que deben ser tenidas en cuenta en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y entidades territoriales” (Artículo 32) (subrayado nuestro).

Razón por la cual, la Ley estableció un orden prevalente, en el cual los determinantes ambientales relacionados con la conservación y protección del ambiente y los ecosistemas estratégicos, ... la gestión del cambio climático y la *soberanía alimentaria*, constituyen normas o determinantes de primer nivel (Nivel 1). Igualmente, el gobierno nacional podrá establecer “áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación” (Nivel 2).

Así mismo, el párrafo 2 establece que: “Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos, ACATARÁN con carácter obligatorio el cumplimiento de las determinantes del ordenamiento territorial establecidas por el gobierno nacional”. Por esta razón jurídica prevalente, el gobierno anterior estableció (artículo 3 de la Ley 2294, 2023) que el ordenamiento territorial alrededor del agua busca “un cambio en la planificación del ordenamiento territorial, donde la protección de los determinantes y las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean centrales”.

En virtud de estas normas superiores, el gobierno del Cambio expidió el Decreto N.º 0381 de 2026 reglamentado los procedimientos para la gestión territorial y, particularmente, estableciendo como áreas de especial interés las territorialidades campesinas como: “territorios concebidos, habitados y organizados históricamente por familias, comunidades y organizaciones campesinas en áreas geográficas delimitadas con el fin de garantizar su

permanencia en el territorio, la conservación de bienes comunes de la naturaleza, la vida digna de sus habitantes, la soberanía alimentaria y la protección de las dimensiones económico, social, cultural, político y ambiental del campesinado y se constituyen como una forma de vida diversa del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural”

En virtud de tales normas expidió el Decreto 780 de 2024, mediante el cual se establecieron los procedimientos para la constitución, reconocimiento y formalización de los Territorios Campesinos (TECAM), las Zonas para la Protección de la Producción Alimentaria (ZPPA) y las áreas de Protección para la Producción Alimentaria (APPA), distinguiendo que las primeras son una etapa preliminar para la identificación y caracterización (sin efectos jurídicos) de áreas para proteger los suelos productivos aptos y, garantizar así la seguridad alimentaria.

En desarrollo de estas normativas y predicamentos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo y los estudios técnicos realizados por la UPRA, identificó varias áreas especiales para la producción alimentaria y convocó a las organizaciones campesinas, de productores, gremios y entidades competentes para discutir y concertar la creación de cinco ZPPA y APPA distribuidas en 48 municipios y cinco departamentos (Antioquia, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira y Tolima), con una extensión de 875.115 hectáreas.

Igualmente, el gobierno anterior en cumplimiento de los fallos de los jueces, el Tribunal Administrativo Superior de Bogotá y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que abarcan una extensión aproximada de 1.128.000 hectáreas, que benefician a 30.000 familias campesinas (aprox. 85.000 campesinos) localizadas en 26 municipios distribuidos en 10 departamentos.

La CSJ en su fallo histórico blindó, de forma definitiva, la existencia de estas Zonas de Reserva Campesina (ZRC). De tal manera que cualquier pretensión de frenar o deshacer la creación de estas ZRC se choca contra el ordenamiento jurídico colombiano y las sentencias de la CSJ.

Sin embargo, es perentoria la amenaza de los abogados litigantes a sueldo y las élites políticas y gremiales de atropellar los derechos de los campesinos y retrotraer los avances

sociales, jurídicos, legales, ambientales y económicos logrados por el gobierno progresista de Petro. Frente a lo cual solo queda la acción legal y la movilización campesina y popular para defender las conquistas sociales del campesinado colombiano.

Es hora de los *hornos*. ¡Ni un paso atrás!

---

[1] Rodrigo Pombo, Cajiao es socio fundador de buffet de abogados Pombo-Caballero, ejerce actualmente como árbitro de la Cámara de Comercio de Bogotá, conjuer del Consejo de Estado y es destacado activista político del Centro Democrático.

[2] Sandra Forero. Ramírez es una connotada líder gremial y política del Centro Democrático. Ha sido presidente ejecutiva del gremio de los constructores (Camacol) y, actualmente, es concejal de Bogotá por el partido Centro Democrático (2024-2027), donde preside la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

[3] El libro sobre la Violencia en Colombia (1962) es un estudio fundamental sobre el conflicto armado por la tierra, escrito por Monseñor Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna.

*Luis Alfredo Muñoz Wilches*, Economista y MSc en Análisis de Problemas económicos, políticos e internacionales contemporáneos.

Foto tomada de: Infobae