



Fotografía: Antonio Herrera

La Reforma Agraria:

Avances y desafíos de cara a un nuevo escenario político

Christian Mantilla¹

La reforma agraria constituye uno de los desafíos más persistentes en la historia colombiana. Representa la aspiración de transformar la estructura agraria del país mediante la redistribución equitativa de la propiedad rural, buscando reducir la concentración histórica de la tierra que ha caracterizado a Colombia y ha contribuido a la emergencia del conflicto armado y las desigualdades territoriales. A diferencia de las reformas redistributivas -que alteran la estructura de propiedad existente mediante la expropiación o redistribución de tierras privadas-, Colombia ha implementado principal-

mente reformas distributivas, centradas en la adjudicación de baldíos y la colonización de nuevas tierras, sin lograr transformar la estructura agraria concentrada.

Tras setenta años de intentos fallidos de reforma agraria, que incluyen desde la Ley 200 de 1936 hasta la Ley 160 de 1994, el país enfrenta la persistencia de factores estructurales que han obstaculizado históricamente estos procesos: el poder político de las élites terratenientes organizadas en gremios como Fedegán y SAC, el conflicto armado que ha resultado en el despojo sistemático de 6 millones de hectáreas, la debilidad institucional crónica evidenciada

1. Abogado defensor de derechos humanos C.e. chrisman@riseup.net



en el desmantelamiento de la institucionalidad agraria, y un modelo económico extractivista que favorece sectores minero-energéticos y agroindustriales sobre la economía campesina familiar, étnica y comunitaria.

En este contexto crítico, el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) retomó el compromiso de impulsar la Reforma Agraria, comenzando con la implementación efectiva de la Reforma Rural Integral establecida en el Acuerdo de Paz de 2016, fijando metas ambiciosas de formalizar 3,9 millones de hectáreas y entregar 1,5 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras, en un intento por saldar la deuda histórica del Estado con el campesinado colombiano y transformar las condiciones estructurales, que han perpetuado la desigualdad rural y alimentado el conflicto en los territorios.

El relanzamiento de la Reforma Agraria bajo el gobierno del cambio

El programa “Colombia, potencia mundial de la vida” retomó la agenda agraria comprometiéndose con la Reforma Rural Integral (RRI) del Acuerdo de Paz de 2016. Esta iniciativa había sido relegada durante la presidencia de Iván Duque (2018-2022), período que se caracterizó por una significativa lentitud y bajos porcentajes de cumplimiento (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación STCVI, 2022). La propuesta de Petro trascendió las metas establecidas, planteando una transformación estructural mediante la transición “de una economía extractivista hacia una economía productiva” y la “democratización de la tierra fértil” para cerrar brechas de desigualdad territorial (Petro, s.f.).

Las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023) fueron particularmente ambiciosas: entrega de 2,98 millones de hectáreas durante el cuatrienio presidencial, formalización de 3,97 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, y avance acelerado del catastro multipropósito —del 9,4% de cobertura en 2022 al 70% del territorio nacional en 2026— (DNP, 2023).

La estrategia inicial se fundamentó en la negociación directa con Fedegán para la compra voluntaria de 3 millones de hectáreas, justificada como un camino pragmático para evitar la confrontación con terratenientes en un ambiente de “construcción de paz territorial” (Ministerio de Agricultura, 2022). Esta aproximación generó tensiones al interior del movimiento social agrario, que interpretó la estrategia como la consolidación de la lógica del mercado de tierras que beneficia a los terratenientes sin revertir el despojo histórico (Revista RAYA, 2022).

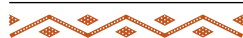
Como era de esperar, los obstáculos políticos, administrativos y financieros, pusieron en evidencia la inviabi-

lidad del acuerdo con el sector terrateniente de Fedegán y el cumplimiento de las metas de adjudicación y formalización de tierras. El gobierno tuvo que aterrizar sus expectativas y ajustar sus metas, en contradicción con sus propios preceptos (Artículo 360 de la Ley 2294 de 2023). En el primer año, las metas fueron ajustadas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Mientras el PND fijó como meta la entrega de 3 millones de hectáreas durante el cuatrienio, la ANT redujo esta cifra a la mitad (1.500.000 hectáreas) y la meta de formalización se ajustó de 3.972.423 a 3.900.000 hectáreas, sin ofrecer explicaciones claras en su momento (Londoño, 2024).

El gobierno ha implementado otros ajustes a sus metas y medios para lograrlas, comenzando por la actualización del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016 —incluyendo la Reforma Rural Integral— para ajustarse con 81 nuevos indicadores hasta 2038 (DNP, 2024). Otro logro significativo fue la creación de la Jurisdicción Agraria mediante el Acto Legislativo 03 de 2023, que busca descongestionar los procesos judiciales agrarios; sin embargo, aún está pendiente su reglamentación legal para ponerla en marcha, y los tiempos y las dinámicas en el Congreso de la República representan un gran desafío.

La innovación más significativa en la gestión pública fue la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural mediante el Decreto 1406 de 2023, articulando 16 ministerios y más de 20 entidades en ocho subsistemas especializados. El Ministerio de Agricultura definió el enfoque de la política como la articulación e implementación de las “5R”: Recuperar, Redistribuir, Restituir, Reconocer y Restaurar, buscando la redistribución territorial, el uso sostenible y la reparación histórica de víctimas del conflicto (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025).

La política de reforma agraria requería de la alianza con el movimiento social agrario y la necesaria planeación estratégica; en consecuencia, el gobierno impulsó el Pacto por la Tierra y la Vida y el Plan Decenal de Reforma Agraria (2026-2036). Por una parte, el Pacto por la Tierra y la Vida, suscrito en febrero de 2025 en Chicoral, representa una acción más bien simbólica a manera de respuesta histórica al excluyente Pacto de Chicoral de 1972, estableciendo una alianza entre el Gobierno y el movimiento agrario —pueblos indígenas, comunidades negras y campesinado—. Por otra parte, el Plan Decenal, como instrumento de planeación a largo plazo, es estructurado por el Ministerio de Agricultura en cinco ejes estratégicos: acceso a tierras, justicia agraria, reconocimiento de sujetos rurales, reingeniería institucional





El Pacto por la Tierra y la Vida, suscrito en febrero de 2025 en Chicoral, representa una acción más bien simbólica a manera de respuesta histórica al excluyente Pacto de Chicoral de 1972, estableciendo una alianza entre el Gobierno y el movimiento agrario —pueblos indígenas, comunidades negras y campesinado—.

y medio ambiente, con tres apuestas transversales: lucha contra el hambre, transformación agroalimentaria y consolidación de la paz democrática.

Gestión histórica y contrastes críticos en las cifras

Al corte de mayo de 2025, según el balance oficial presentado en el Consejo de Ministros por el Ministerio de Agricultura (2025), se había logrado un avance cuantitativamente significativo en formalización con 1.588.221 ha tituladas (equivalente al 40,7% de la meta cuatrienal), y una gestión robusta del Fondo de Tierras con 577.000 ha efectivamente incorporadas. Sin embargo, el principal cuello de botella se concentra críticamente en la redistribución efectiva, con apenas 217.152 ha materialmente entregadas a familias campesinas (14,5% de la meta), evidenciando una brecha estructural entre la capacidad de gestión institucional y la adjudicación real de predios.

La gestión del Fondo de Tierras se distribuyó en tres mecanismos operativos principales: compra directa de predios (377.254 ha), provenientes de particulares (262.974 ha), Sociedad de Activos Especiales-SAE (78.210 ha) y Fondo para la Reparación de Víctimas-FRV (47.235 ha); transferencias gratuitas (16.016 ha) con ingreso definitivo de 170.249 ha adicionales y 13.666 ha en proceso de presentación judicial; y procesos agrarios especializados (183.915 ha) incluyendo recuperación de baldíos (104.665 ha), clarificación de la propiedad (31.094 ha), extinción de dominio (27.880 ha) y deslinde cartográfico (20.275 ha).

Para acelerar sustancialmente la redistribución efectiva, el gobierno se planteó tres estrategias normativas urgentes: retorno operativo a los procedimientos ágiles de la Ley 160 de 1994, aprobación e implementación inmediata

de la Jurisdicción Agraria para descongestionar sistemáticamente los tribunales, y reglamentación expedita del decreto del Plan de Desarrollo para transferir directamente 120.000 ha de baldíos productivos. Estas reformas podrían potencialmente expandir la capacidad operativa del Fondo de Tierras hasta 158.000 ha adicionales y optimizar la gestión de la SAE hasta 428.000 ha, aunque el cumplimiento de la meta redistributiva original requeriría un incremento del 300% en la velocidad de ejecución actual.

Por otra parte, es relevante señalar que la apuesta gubernamental por convertir el sector agrario en motor del crecimiento económico nacional ha demostrado resultados productivos excepcionales. El sector agropecuario alcanzó “el más alto crecimiento del valor agregado desde 2011”, llegando al 10,3% de participación en la generación de riqueza nacional, constituyendo “el indicador más alto en los últimos 31 años” según cifras oficiales. La producción agropecuaria total creció hasta 40,3 millones de toneladas en 2024, acompañada de una expansión sin precedentes del crédito asociativo del Banco Agrario en 493% al comparar el primer trimestre de 2025 con 2024, demostrando una decisión política deliberada de intervenir activamente en el mercado crediticio rural tradicionalmente excluyente.

Limitaciones estructurales persistentes y resistencias históricas

El principal obstáculo para la implementación efectiva de la reforma agraria radica en el debilitamiento histórico y sistemático de la institucionalidad agraria, un proceso de desmantelamiento que se gestó estratégicamente desde el Pacto de Chicoral de 1972 —que según análisis históricos “representó el fin definitivo de los esfuerzos serios por adelantar una Reforma Agraria como política de Estado”— y se acentuó dramáticamente durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) con las reformas neoliberales que convirtieron las instituciones agrarias especializadas en meras agencias administrativas, fragmentando irreversiblemente la capacidad estatal de intervención territorial. El deterioro institucional llegó a extremos críticos, como describe Andrés Fuerte, asesor de la ANT: “el marchitamiento de la institucionalidad agraria desde los años 90 ha sido terrible” (Fuerte, 2025), evidenciado en que la ANT contaba con seis oficinas para atender todo el campesinado en más de 1.100 municipios.

Paralelamente, la implementación de la reforma agraria en Colombia ha enfrentado históricamente la resistencia sistemática y organizada de las élites rurales tradicionales, quienes han ejercido un “poder de veto” político y económico a través de sus poderosas asociaciones gremiales de





terratinentes para bloquear efectivamente cualquier intento redistributivo. El acuerdo entre el Gobierno y Fedegán no avanzó, las mejores tierras concentradas no fueron ofertadas, y la mayoría de las ofertas estaban por fuera de las zonas focalizadas o no eran productivas; al tiempo que se promovió la creación de Frentes Solidarios de Seguridad Ganadera y Paz, lo que evoca los recuerdos de las convivir y el paramilitarismo que se creó al amparo del gremio ganadero en la década de 1980.

En consecuencia con lo anterior, la persistencia de la violencia sistémica se erige como el obstáculo estructural más significativo, manifestándose cotidianamente en el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos territoriales por parte de grupos armados como el Clan del Golfo y las facciones de grupos guerrilleros, perpetuando patrones históricos de control territorial violento y exterminio selectivo. Esta dinámica confirma que las disputas por la tierra continúan resolviéndose mediante mecanismos violentos que impiden estructuralmente la democratización del acceso a la tierra.

Conclusiones y perspectivas

La implementación de la Reforma Rural Integral durante el gobierno Petro presenta avances institucionales, presupuestales y productivos tangibles que evidencian un dinamismo sin precedentes históricos: 577,000 ha incorporadas al fondo de tierras vs cero ha en gobiernos anteriores, 471 comités municipales constituidos, y el crecimiento del sector agropecuario hasta el 10,3% del PIB nacional. Sin embargo, la experiencia concreta plantea dilemas estratégicos fundamentales tanto para la izquierda política como para el movimiento social agrario. Por un lado, representa la primera oportunidad histórica real de contar con un gobierno que acoge genuinamente la agenda agraria

y destina recursos presupuestales sin precedentes a su implementación efectiva. Por otro lado, las limitaciones estructurales evidenciadas generan tensiones legítimas sobre las expectativas de transformación que tenían miles de familias y organizaciones comunitarias, y los alcances reales de las políticas implementadas dentro del marco institucional existente.

Para el movimiento social agrario, esta coyuntura plantea el desafío estratégico complejo de mantener la presión transformadora sin deslegitimar los avances concretos logrados. La izquierda política enfrenta el reto de reconocer honestamente que la voluntad política, aunque necesaria, resulta estructuralmente insuficiente para transformar relaciones de poder consolidadas durante décadas de dominación del poder político terrateniente.

La estrategia gubernamental de mercado de tierras, aunque ha permitido avances cuantitativos significativos, ilustra las contradicciones inherentes de implementar una agenda supuestamente transformadora mediante los instrumentos de mercado. Los obstáculos identificados evidencian que la transformación agraria democrática trasciende las capacidades gubernamentales y requiere la construcción de un bloque histórico que articule efectivamente izquierda política, movimiento social agrario y sectores económicos democráticos.

La consolidación de una reforma agraria efectivamente democrática no depende exclusivamente del gobierno, sino de una correlación de fuerzas sociales que permita disputar exitosamente el sentido del desarrollo rural colombiano. Solo mediante una acción estatal decidida, acompañada por una movilización social organizada y persistente, podrá concretarse la democratización del acceso a la tierra y avanzar en condiciones para la construcción de paz real desde los territorios. 🌱

Referencias

- Departamento Nacional de Planeación. (2023, 23 de febrero). Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-23-METAS.pdf>
- DNP. (2024). Resumen ejecutivo: Proceso de actualización del Plan Marco de Implementación. <https://www.dnp.gov.co>
- Fuerte, A. (2025, 12 de junio). Intervención en “La reforma agraria en Colombia: historia, retos y perspectivas”. X Conferencia Latinoamericana y del Caribe de Ciencias Sociales CLACSO, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá.
- Ley 2294 de 2023. (2023, 19 de mayo). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”.
- Londoño, R. (2024, 6 de octubre). La gestión de tierras en el Gobierno del Cambio. Razón Pública. <https://razonpublica.com/la-gestion-tierras-gobierno-del-cambio/>
- Macías Tolosa, A. (2024, febrero). Frentes Solidarios de Seguridad Ganadera: una iniciativa con vacíos que sigue dejando muchos interrogantes, retos y desafíos. Universidad Externado de Colombia. <https://n9.cl/qfeukr>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022, 6 de octubre). Acuerdo para la materialización de la paz territorial: Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral. <https://n9.cl/loei47> Ministerio de Agricultura y Desarrollo



Solo mediante una acción estatal decidida, acompañada por una movilización social organizada y persistente, podrá concretarse la democratización del acceso a la tierra y avanzar en condiciones para la construcción de paz real desde los territorios.

- Rural. (2025, 26 de mayo). Balance de gestión en reforma agraria. Consejo de Ministros.
- Petro, G. (s.f). Programa de gobierno. <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- Revista RAYA. (2022, 12 de octubre; 7 de diciembre). Artículos sobre reforma agraria y mercado de tierras. Revista RAYA.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP/PPP-CERAC). (2022). Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. <https://n9.cl/i2iok>



Fotografía: Diego Lagos