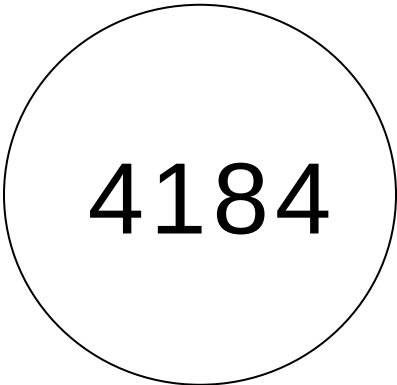


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4184

POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA: REDISTRIBUCIÓN DE TIERRAS Y AGUAS PARA LA PRODUCCIÓN Y EL CUIDADO DE LA VIDA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio del Trabajo
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio del Interior
Departamento Administrativo de la Función Pública

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 27 de febrero de 2026

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República

Francia Elena Márquez Mina
Vicepresidenta de la República

Armando Alberto Benedetti Villaneda
Ministro del Interior

Rosa Yolanda Villavicencio Mapy
Ministra de Relaciones Exteriores

Germán Ávila Plazas
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Jorge Iván Cuervo Restrepo
Ministro de Justicia y del Derecho

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez
Ministro de Defensa Nacional

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Ministro de Salud y Protección Social

Antonio Eresmid Sanguino Páez
Ministro del Trabajo

Edwin Palma Egea
Ministro de Minas y Energía

Diana Marcela Morales Rojas
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

José Daniel Rojas Medellín
Ministro de Educación Nacional

Irene Vélez Torres
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Helga María Rivas Ardila
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Yeimi Carina Murcia Yela
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

María Fernanda Rojas Mantilla
Ministra de Transporte

Yannai Kadamani Fonrodona
Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes

Patricia Duque Cruz
Ministra del Deporte

Kevin Fernando Henao Martínez
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación (E)

Luis Alfredo Acosta Zapata
Ministro de Igualdad y Equidad

Natalia Irene Molina Posso
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Rovitzon Ortiz Olaya
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo
Nacional

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector General del Sistema General de
Regalías

Martha Cecilia García Buitrago
Subdirectora General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector General de Descentralización y
Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

La Política de Reforma Agraria: Redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida se formula para enfrentar una problemática estructural y persistente en Colombia: la desigualdad agraria. Este fenómeno no se explica exclusivamente por factores individuales o coyunturales, sino por un sistema agrario que reproduce de manera sostenida brechas en el acceso, control y aprovechamiento de la tierra, el agua, los activos productivos rurales, los bienes públicos y la institucionalidad agraria. La desigualdad agraria se sostiene en patrones históricos, normativos, económicos e institucionales que concentran recursos, oportunidades y poder en pocas manos, afectando de manera diferencial a los territorios rurales y a los sujetos populares del campo.

En este contexto, es posible identificar seis expresiones de la desigualdad agraria: (i) la alta concentración de la propiedad y el control de la tierra y el agua; (ii) la distribución inequitativa de activos productivos rurales, como riego, crédito, asistencia técnica e infraestructura; (iii) una institucionalidad agraria fragmentada y con baja capacidad redistributiva; (iv) el déficit persistente de acceso efectivo a la justicia en los territorios rurales; (v) la exclusión de los sujetos populares del campo, en su diversidad campesina, étnica y territorial, de los espacios de decisión pública; (vi) y la distribución desigual de los riesgos climáticos, que afecta de manera desproporcionada a pequeños productores y comunidades rurales empobrecidas. Estas dimensiones explican el atraso productivo, la pobreza rural, la baja productividad agropecuaria y las profundas desigualdades territoriales que persisten en el país, y se han reconocido como factores centrales en la persistencia del conflicto armado y de la pobreza rural.

Frente a esta realidad, el Estado colombiano ha implementado políticas agrarias como la Ley 160 de 1994 y la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016. La Ley 160 de 1994 buscó dotar tierras a campesinos y comunidades, prevenir la concentración y fortalecer la productividad, pero su impacto redistributivo fue limitado debido a la fragmentación institucional y a una capacidad operativa y financiera insuficiente. La Reforma Rural Integral, por su parte, representó un avance significativo al reconocer la relación entre desigualdad agraria, exclusión territorial y conflicto armado, y al plantear la integralidad como enfoque central. Sin embargo, su implementación ha sido insuficiente, en parte por el predominio de mecanismos de mercado y por intervenciones parciales que no han logrado articular la redistribución de tierras con el acceso a activos productivos, bienes públicos, justicia agraria y transformación territorial.

En este contexto, el presente Documento CONPES introduce un cambio de enfoque en el que se entiende la reforma agraria como una política redistributiva de Estado, no como un conjunto de programas sectoriales ni como un mecanismo predominante de mercado. Su propósito es intervenir de manera deliberada y sostenida en la distribución de activos,

recursos, oportunidades y poder entre actores y territorios, para reducir desigualdades estructurales que no pueden corregirse mediante el funcionamiento ordinario de los mercados. Además, amplía el foco más allá del acceso a la tierra, incorporando de manera explícita el acceso al agua, a otros activos productivos, a la justicia agraria y al reconocimiento político de los sujetos rurales.

Este cambio se sustenta en un nuevo contexto constitucional y político, con avances recientes como el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección, la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural, la inclusión del campesinado en el Plan Nacional de Desarrollo, la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR), y el fortalecimiento de los derechos ambientales y de seguridad alimentaria. En este marco, la política pone en el centro a los sujetos populares del campo, entendidos como los actores sociales que sostienen la vida y la producción rural desde condiciones históricas de desigualdad y exclusión. Esto incluye al campesinado, pueblos indígenas, y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como mujeres y juventudes rurales, reconociendo su diversidad y su papel estratégico para la transformación estructural del campo, la justicia social, la soberanía alimentaria y la paz territorial.

En ese sentido, el objetivo de la política es reducir, a 2036, la desigualdad agraria estructural mediante la redistribución y el acceso equitativo a tierras, aguas y activos productivos, el fortalecimiento de la institucionalidad y la justicia agraria, y la inclusión plena de los sujetos populares del campo. Para ello, se plantean seis ejes estratégicos que buscan (i) fortalecer la capacidad institucional del Estado para regular, intervenir y hacer cumplir el régimen de tenencia y propiedad rural, (ii) disminuir las brechas en el acceso a activos productivos rurales y estratégicos, (iii) fortalecer la capacidad redistributiva y regulatoria de la institucionalidad agraria para mejorar la gobernanza del territorio rural, (iv) implementar un sistema de justicia agraria especializado e interconectado, (v) promover la inclusión de los sujetos populares del campo, en su diversidad territorial, campesina y étnica, en los procesos de reconocimiento, participación política y garantía de derechos, y (vi) fortalecer la capacidad institucional para transitar hacia modelos productivos rurales sostenibles y resilientes al cambio climático, mediante gobernanza hídrica y territorial equitativa. Esta estructura busca asegurar que la reforma agraria no sea un proceso aislado, sino una estrategia de transformación territorial que combine la redistribución con la producción sostenible, la protección ambiental y la participación democrática.

La *Política de Reforma Agraria* se construyó a través de un proceso amplio y participativo, en el que se incorporaron aprendizajes del Acuerdo de Paz y de consultas territoriales y poblacionales que incluyeron a pueblos indígenas y comunidades campesinas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Asimismo, se integraron aportes técnicos y estratégicos de entidades estatales y comisiones rurales, con el fin de articular visiones territoriales y fortalecer la implementación. En suma, esta política plantea una reforma agraria

como un proceso de transición necesario para corregir desequilibrios históricos, garantizar derechos, fortalecer economías campesinas y avanzar hacia una ruralidad más equitativa, sostenible y pacífica.

La presente política, cuyo costo indicativo es de 18,60 billones de pesos, contempla un horizonte de implementación de once años (2026-2036) e incluye 145 acciones que serán implementadas por 26 entidades del orden nacional, entre las que se destacan el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de la Igualdad y Equidad, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Agricultura y Pesca, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, la Unidad de Restitución de Tierras y el Servicio Nacional de Aprendizaje.

Clasificación: Q18

Palabras clave: Reforma Agraria, políticas redistributivas, desigualdad agraria, productividad, campesinado y vidas campesinas, pueblos étnicos, cuidado de la vida

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	13
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	17
2.1. Antecedentes normativos	17
2.1.1. Normas constitucionales y legales	17
2.1.2. Jurisprudencia constitucional	22
2.1.3. Documentos de política	25
2.2. Justificación.....	27
3. DIAGNÓSTICO.....	30
3.1. Limitada capacidad institucional del Estado para regular, intervenir y hacer cumplir el régimen de tenencia y propiedad rural, lo que permite la persistencia de altos niveles de concentración de la tierra y el incumplimiento de la función social y ecológica de los suelos y bienes naturales	33
3.1.1. Priorización de mecanismos de adquisición y recuperación de tierras con bajo potencial redistributivo y sin enfoque territorial.....	34
3.1.2. Predominio de mecanismos de asignación que favorecen la concentración y captura de tierras y bienes naturales.....	42
3.1.3. Persistencia de informalidad predial y debilidad de articulación catastral y registral	46
3.1.4. Debilidad en las capacidades de la administración de las tierras y bienes agrarios de la Nación para cumplir la función social y ecológica de la propiedad agraria	49
3.2. Concentración y acceso restringido a bienes públicos rurales estratégicos, junto con déficits de infraestructura y barreras regulatorias para la comercialización de pequeños y medianos productores, en un contexto de alta informalidad laboral y presión de economías ilícitas.	53
3.2.1. Diseño institucional y regulatorio del sistema financiero rural con barreras normativas, operativas y de garantías que favorecen a productores de mayor escala y excluyen a pequeños productores	53
3.2.2. Limitaciones para la generación, transferencia y apropiación de tecnologías y asistencia técnica para la innovación agropecuaria	57
3.2.3. Débil capacidad estatal para desarrollar y gestionar infraestructura para la producción agropecuaria en favor de las economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias.....	59

3.2.4.	Limitadas capacidades de los pequeños productores y agricultores de la ECFEC para la comercialización e integración en los mercados municipales, departamentales, nacionales e internacionales	63
3.2.5.	Persistente exclusión de las semillas y materiales genéticos criollos en privilegio de modelos agroindustriales que no protegen la agrobiodiversidad nativa y criolla, debilitando sistemas productivos campesinos y étnicos	66
3.3.	Debilitamiento de la institucionalidad agraria que genera fragmentación y limita las capacidades del Estado para ejecutar la reforma agraria y la gestión y vigilancia de bienes y recursos del sector rural	68
3.3.1.	Limitadas capacidades institucionales de las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural y la débil presencia en los territorios rurales.....	68
3.3.2.	Débil articulación y coordinación interinstitucional para la implementación de la reforma agraria a través del SINRADR.....	70
3.3.3.	Limitado desarrollo y baja interoperabilidad de los sistemas de información del sector agropecuario y de tierras para la focalización, monitoreo y evaluación de la Reforma Agraria.....	72
3.3.4.	Débil gobernanza y baja transparencia en recursos parafiscales agropecuarios y pesqueros, que limita su impacto redistributivo y productivo	74
3.4.	Ausencia de una justicia agraria especializada, sin rutas formales ni alternativas accesibles, que impiden la resolución de conflictos de naturaleza agraria	77
3.4.1.	La ausencia de una Jurisdicción Agraria y Rural en operación, junto con la falta de protocolos e instancias formalizadas de coordinación entre los operadores jurídicos y las autoridades administrativas, tradicionales y comunitarias	78
3.4.2.	Ausencia de sistemas unificados y diferenciados para el registro, custodia y seguimiento de conflictos, acuerdos y experiencias de resolución de conflictos agrarios.....	81
3.4.3.	Deficiencias en la formación de personal institucional y sujetos populares del campo para la gestión de conflictos, uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), enfoques de acción sin daño y especialización en derecho agrario	83
3.4.4.	Deficiencias en el trámite de los procesos de restitución de tierras y en el cumplimiento de las sentencias.....	84
3.5.	Exclusión persistente de los sujetos populares del campo, en su diversidad territorial, campesina y étnica, de los procesos de reconocimiento, participación política y garantía de derechos.	85

3.5.1.	Debilidad de los mecanismos institucionales de reconocimiento, participación y articulación territorial del campesinado, en sus diversas expresiones, como sujeto político y de derechos	86
3.5.2.	Deficiencias en el reconocimiento y consolidación de formas de organización y gobernanza territorial campesina.	88
3.5.3.	Persistencia de barreras en el acceso y control sobre recursos productivos agrarios de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, y grupos LGBTQ+.	89
3.5.4.	Debilidad de los mecanismos institucionales de articulación e inclusión productiva de las juventudes rurales, en su diversidad étnica, territorial y de género. Debilidad de la inclusión y protección social de la población rural según el ciclo de vida. .	92
3.5.5.	Precariedad e informalidad del trabajo rural con baja protección social que limita el arraigo territorial y las condiciones de bienestar de los sujetos populares del campo.	95
3.6.	Existencia de barreras para un manejo justo, seguro y sostenible del agua, la tierra y los ecosistemas que menoscaban la vida rural y urbana y profundizan la desigualdad, especialmente frente a los impactos del cambio climático.	98
3.6.1.	Gobernanza hídrica fragmentada e ineficiente que impide un adecuado ordenamiento alrededor del agua.	98
3.6.2.	Subutilización de los suelos rurales que favorece la expansión descontrolada de la frontera agrícola y la degradación de los suelos.	100
3.6.3.	Débil planificación y capacidades técnicas para la reconversión productiva y la implementación de sistemas agroecológicos sostenibles y resilientes.	101
4.	DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	102
4.1.	Objetivo general	102
4.2.	Objetivos específicos	102
4.3.	Plan de acción	103
4.3.1.	Eje estratégico 1: Disminuir la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra, el acceso al agua y otros bienes naturales rurales mediante procesos de adquisición, distribución, administración y restitución de tierras que promuevan la inclusión de los sujetos populares del campo y aseguren la función social y ecológica de la propiedad agraria.	104
4.3.2.	Eje estratégico 2: Disminuir las brechas en el acceso a activos productivos rurales y estratégicos para promover la inclusión productiva de pequeños y medianos productores y fortalecer las economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias.....	108

4.3.3.	Eje estratégico 3: Fortalecer la capacidad redistributiva y regulatoria de la institucionalidad agraria para mejorar la gobernanza del territorio rural, promover la articulación interinstitucional e integrar la gestión estratégica de la tierra, las aguas y los bienes naturales, asegurando su uso equitativo, sostenible y con enfoque territorial.....	114
4.3.4.	Eje estratégico 4: Implementar un sistema de justicia agraria especializado e interconectado que integre mecanismos judiciales, administrativos y sistemas de justicia propios y comunitarios para resolver de manera eficaz y oportuna los conflictos relacionados con la tierra, el uso del agua y las dinámicas de producción y comercialización agropecuaria, garantizando el derecho fundamental al acceso a la justicia	118
4.3.5.	Eje estratégico 5: Promover el reconocimiento, representación e inclusión productiva, política, económica, ambiental y cultural de los sujetos populares del campo, en sus diversidades campesinas, étnicas y territoriales, para garantizar su participación plena en la toma de decisiones, el ejercicio efectivo de sus derechos y la equidad en el acceso a bienes, recursos y oportunidades.	122
4.3.6.	Eje estratégico 6: Fortalecer la capacidad institucional para transitar hacia modelos productivos rurales sostenibles y resilientes al cambio climático, mediante gobernanza hídrica y territorial equitativa, fortalecimiento de economías campesinas y comunitarias, y acceso a servicios climáticos y capacidades adaptativas para reducir la vulnerabilidad rural y asegurar la seguridad alimentaria.	126
4.4.	Seguimiento	129
4.5.	Financiamiento	132
5.	RECOMENDACIONES.....	135
	GLOSARIO.....	157
	ANEXOS	161
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	161
	BIBLIOGRAFÍA	162

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Hectáreas entregadas en el periodo de gobierno 2022-2025.....	45
Tabla 2. Hectáreas formalizadas en el periodo de gobierno 2022-2025	45
Tabla 3. Cronograma de seguimiento.....	130
Tabla 4. Indicadores de resultado para verificar la efectividad de la política	131
Tabla 5. Costos indicativos desagregados por objetivo estratégico	132
Tabla 6. Costo estimado de la política por entidad	133

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Crecimiento promedio anual en PTF agropecuaria, recursos y VBP (%). Colombia y países seleccionados, 2001-2016	31
Gráfico 2. Incidencia de la pobreza multidimensional 2010-2024	32
Gráfico 3. Incidencia de la pobreza monetaria principales dominios 2010-2024	33
Gráfico 4. Colocaciones de Crédito de Fomento Agropecuario 2022 - 2025	54
Gráfico 5. Crédito de Fomento Agropecuario otorgado por Sector y Tipo de Cartera 2022-2025 (billones de pesos).....	55
Gráfico 6. Crédito de Fomento Agropecuario otorgado por tipo de Productor y Cartera (enero a diciembre 2025)	56

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Distribución de la propiedad predial rural (área acumulada en los percentiles del 1 %, 5 % y 10 % de los mayores propietarios a nivel departamental)	36
Mapa 2. Áreas potenciales para adecuación de tierras con fines de irrigación.....	61
Mapa 3. Áreas potenciales para adecuación de tierras con fines de irrigación.....	62

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACFEC	Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
Agrosavia	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
Aunap	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAA	Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios
ECFEC	Economía Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
MASC	Mecanismos alternativos de resolución de conflictos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAAP	Proyecto de Apoyo a las Alianzas Productivas
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PDEA	Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria
Pectia	Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria
PGN	Presupuesto General de la Nación
Pidar	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PTF	Productividad Total de los Factores
RRI	Reforma Rural Integral
SIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SGR	Sistema General de Regalías
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNUIRA	Sistema Nacional Unificado de Información Rural Agropecuaria
SPEA	Servicio Público de Extensión Agropecuaria
Tecam	Territorios Campesinos Agroalimentarios
UPA	Unidad de Producción Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
Zomac	Zonas más afectadas por el conflicto armado
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

1. INTRODUCCIÓN

La Política de Reforma Agraria: Redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida se formula para enfrentar un problema público específico y persistente en Colombia: la desigualdad agraria estructural. Esta, entendida como la reproducción sistemática y de largo plazo de la distribución desigual de la tierra, las aguas y los demás factores que sostienen la producción y la reproducción social de la vida en el campo, es un fenómeno multidimensional, que articula arreglos históricos, normativos, económicos e institucionales; y estructural, en la medida en que no responde a condiciones individuales, coyunturales ni exclusivamente de mercado, sino que se encuentra incorporada en las reglas del sistema agrario, los patrones de acumulación de activos agrarios y los diseños institucionales vigentes. Desde esta perspectiva, la desigualdad agraria refleja y reproduce jerarquías históricas que permiten a ciertos grupos concentrar el control y la capacidad de decisión, mientras que otros —particularmente, los sujetos populares del campo— enfrentan restricciones persistentes para sostener la vida, y participar como iguales en la toma de decisiones y en los modelos productivos y de desarrollo.

Para los fines de este Documento CONPES, la desigualdad agraria se aborda a través de seis expresiones estructurales e interrelacionadas: (i) alta concentración de la propiedad y del control de la tierra, las aguas y los bienes naturales, que concentra los medios de producción en pocas manos y restringe el acceso de productores familiares y campesinos a recursos básicos para su reproducción material; (ii) la distribución profundamente inequitativa de activos productivos y bienes públicos rurales que limita las capacidades productivas de pequeños y medianos productores y profundiza desigualdades en productividad y rentabilidad; (iii) la existencia de una institucionalidad agraria fragmentada y con baja capacidad redistributiva, que dificulta una gestión coherente y estratégica de la reforma agraria y de los recursos rurales; (iv) el déficit persistente de acceso efectivo a la justicia en los territorios rurales, que reduce la resolución institucional de conflictos por tierra, agua y producción, y propicia su tramitación por vías informales o violentas; (v) la exclusión de los sujetos populares del campo, en su diversidad territorial, campesina y étnica, de los espacios de toma de decisiones públicas; y, (vi) la distribución inequitativa de los riesgos climáticos, donde los pequeños productores y comunidades rurales empobrecidas asumen de manera desproporcionada los impactos del cambio climático y la degradación de los suelos.

La interrelación de estas dimensiones de la desigualdad agraria reproduce las condiciones de atraso productivo (Parra-Peña, Puyana, & Yepes Chica, 2021; Reyes Posada, 2009; Faguet, Sánchez, & Villaveces, 2015) (Faguet, Sánchez, & Villaveces, 2015; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011) (Gutiérrez Sanín F. , 2025) y desigualdades territoriales que persisten en el país (Comisión de la Verdad, 2021; Misión para la Transformación del Campo, 2015). Estudios académicos han sostenido que

no abordar las condiciones estructurales que sostienen la extrema desigualdad agraria no permite generar transformaciones profundas y sostenibles en el tiempo (Machado A. , 2024; Berry, 2017; PNUD, 2011).

Frente a esta problemática, el Estado colombiano ha desplegado diversos esfuerzos normativos y de política pública orientados a intervenir la estructura de la propiedad rural y mejorar las condiciones de vida de la población campesina y rural. La Ley 160 de 1994¹ constituyó el principal marco normativo de la política agraria, al establecer mecanismos para identificar, proteger, administrar y adjudicar tierras rurales. Posteriormente, la Reforma Rural Integral (RRI), consagrada en el Acuerdo Final de Paz de 2016, representó un avance significativo al reconocer explícitamente la relación entre desigualdad agraria, exclusión territorial y conflicto armado, y al adoptar la integralidad como enfoque central de la política agraria.

No obstante, pese a la amplitud de sus objetivos y a los avances normativos e institucionales alcanzados, estos instrumentos han tenido un impacto redistributivo limitado. Lo anterior, debido a la fragmentación institucional, la insuficiente capacidad operativa y financiera del Estado, y al énfasis predominante en mecanismos de mercado y en intervenciones parciales. En consecuencia, no se ha logrado articular de manera efectiva la redistribución de la tierra con el acceso a activos productivos, la provisión de bienes públicos, la justicia agraria y la transformación territorial, lo que impide alterar de manera sustantiva las causas estructurales de la desigualdad agraria y garantizar una redistribución efectiva y sostenida de los recursos rurales.

La política se articula con estos antecedentes, pero no concibe la reforma agraria como un conjunto de programas sectoriales ni como un mecanismo predominantemente de mercado. Por el contrario, el presente documento asume una política redistributiva que implica una intervención deliberada del Estado para modificar de manera directa y sostenida la distribución de activos, recursos, oportunidades y poder entre actores y territorios. Su propósito es reducir desigualdades estructurales que no pueden corregirse mediante el funcionamiento ordinario de los mercados. Asimismo, amplía el foco más allá del acceso a la tierra, incorporando de manera explícita el acceso al agua, a otros activos productivos, a la justicia agraria y al reconocimiento de los sujetos rurales como ejes centrales de la intervención. Este cambio de enfoque se inscribe en un nuevo contexto que demanda la actualización y reorientación de la política pública agraria, sustentada en recientes avances constitucionales y en un marco normativo que reconoce al campesinado, a los pueblos indígenas y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras como sujetos de especial protección constitucional. En este escenario, el Estado asume obligaciones más

¹ "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones."

claras y exigentes para alcanzar objetivos finales vinculados con la productividad, la paz y el reconocimiento y respeto de los derechos de las poblaciones rurales más vulnerables.

El presente Documento CONPES pone en el centro de la reforma agraria a los sujetos populares de la ruralidad. Estos, entendidos como el conjunto heterogéneo de actores sociales del campo colombiano que, desde condiciones históricas de desigualdad, exclusión y subordinación, sostienen la vida, la producción, la cultura y las economías agrarias. Esta noción remite a sectores populares cuyas trayectorias están marcadas por diversas formas de despojo, precarización y negación sistemática de derechos, y cuyas identidades se construyen en relación estrecha con las distintas formas de trabajo agrario desarrolladas desde la comunidad y el territorio. El concepto reconoce la diversidad interna de estos sujetos, que incluye al campesinado, los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como las experiencias y luchas de las mujeres campesinas rurales y de la pesca, y de las juventudes rurales. En este sentido, los sujetos populares del campo se constituyen como actores estratégicos para la transformación estructural del mundo rural, la reforma agraria, la justicia social, la soberanía alimentaria, la transición agroecológica y la construcción de la paz territorial.

Esta centralidad no debe interpretarse como un abandono o desinterés del Estado por otras poblaciones rurales o modelos productivos que participan en las relaciones productivas agrarias, sino como el reconocimiento de que son los sujetos populares del campo quienes cargan con las principales consecuencias de la desigualdad agraria. En consecuencia, esta política se plantea como una estrategia de transformación estructural indispensable, orientada a modificar de manera sostenida la distribución desigual de recursos, bienes, activos y poder político en la ruralidad. Su propósito es corregir desequilibrios históricos que han perpetuado la exclusión y la pobreza, avanzando hacia una ruralidad más equitativa, democrática y capaz de sostener la vida en el territorio. Por ello, la reforma agraria es un proceso necesario para alcanzar una nueva configuración institucional que permita reajustar las formas en las que el Estado distribuye los recursos y administra el patrimonio agrario.

Esta política no sustituye ni restringe otras iniciativas estatales orientadas a promover economías agrícolas de mayor escala o modelos productivos competitivos. Por el contrario, busca fortalecer a los sujetos y las economías familiares, campesinas, étnicas y comunitarias, garantizándoles oportunidades reales de acceso a la tierra, al agua, a activos productivos y a mercados. De esta manera, se pretende que estas economías puedan consolidar procesos productivos sostenibles, competitivos y con valor social y ambiental, contribuyendo al desarrollo rural integral y a la estabilidad territorial.

En consonancia con lo anterior, este Documento CONPES tiene como objetivo central reducir de manera sostenida la desigualdad agraria estructural, mediante la redistribución y el acceso equitativo a tierras, aguas, activos productivos y bienes públicos

rurales, el fortalecimiento de la institucionalidad y la justicia agraria, y la inclusión plena de los sujetos populares del campo, con el fin de garantizar una producción agraria sostenible, competitiva y resiliente al cambio climático, que contribuya al cuidado de la vida y a la paz territorial. Para lograrlo, el documento responde a seis causas estructurales identificadas en el sistema agrario colombiano con seis ejes de intervención: (i) redistribución de tierras, aguas y bienes naturales agrarios; (ii) redistribución de activos para la producción agraria; (iii) fortalecimiento de la institucionalidad agraria; (iv) institucionalización de la justicia agraria; (v) reconocimiento de sujetos populares del campo; y, (vi) distribución de riesgos diferenciados asociados al cambio climático.

La identificación de los ejes estratégicos y de las distintas dimensiones de la desigualdad agraria son el resultado de un proceso amplio, participativo y multisectorial de diálogo, que integró aprendizajes y experiencias asociadas a la implementación del Acuerdo de Paz y los planes nacionales sectoriales. Este proceso incorporó los insumos del Encuentro que dio vida al *Pacto por la Tierra, el Agua, el Territorio, el Ambiente y la Vida*, adoptado el 22 de febrero de 2025, así como de los encuentros macrorregionales y poblacionales realizados entre agosto de 2025 y febrero de 2026, concebidos como espacios de diálogo con las poblaciones campesinas, pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras.

Los insumos recogidos durante los encuentros facilitaron la identificación de los **cuellos de botella institucionales que han dificultado o bloqueado las demandas históricas y actuales de los sectores populares del campo y traducirlos en acciones concretas**, con incidencia directa o indirecta sobre la transformación de las condiciones estructurales del campo. Asimismo, este Documento CONPES dialoga con el mandato presentado por las poblaciones campesinas, los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco de la II Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, realizada del 24 al 28 de febrero de 2026 en la ciudad de Cartagena. Esta ruta contribuye a los propósitos de defensa de los territorios, la tierra, el agua, los ríos, los mares y maritorios, así como de la naturaleza y la vida.

El proceso se enriqueció con las orientaciones de la Comisión Intersectorial del SINRADR y los planes de trabajo de los ocho subsistemas que lo conforman. Lo anterior permitió articular las visiones territoriales, técnicas y estratégicas en un marco integral de política agraria. De manera complementaria, se incluyeron espacios de diálogo institucional con el Gobierno nacional, liderados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y mesas de trabajo con las entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria, que aportaron una visión técnica y experta sobre los principales cuellos de botella institucionales y las posibles salidas para fortalecer la implementación de la política agraria.

El documento se estructura en cinco secciones principales, incluyendo la presente introducción. La segunda sección compila los antecedentes normativos y de política pública,

y presenta la justificación de la política. En la tercera sección, se presenta el diagnóstico del problema central que la política busca solucionar a partir los seis ejes problemáticos que lo causan. En la cuarta sección se define la política que, además de los objetivos propuestos, contiene las acciones definidas para alcanzarlos, el esquema general de seguimiento y el costo indicativo de la política. Finalmente, en la quinta sección, se exponen las principales recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) a las entidades implementadoras de las acciones del documento.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes normativos

Este apartado desarrolla de manera integrada los antecedentes normativos, jurisprudenciales y de política pública de la reforma agraria en Colombia. El análisis muestra cómo, pese a la existencia de un marco jurídico cada vez más robusto y diversificado, la intervención estatal en materia agraria ha estado marcada por la fragmentación normativa, la dispersión institucional y la ausencia de una estrategia redistributiva coherente y sostenida. Estos rasgos explican en buena medida la persistencia de la alta concentración de la propiedad rural, las brechas de género, generacionales y étnicas, los rezagos en productividad y la débil provisión de bienes públicos rurales identificados en el Diagnóstico.

2.1.1. Normas constitucionales y legales

La Constitución Política de 1991 estableció las bases jurídicas de una reforma agraria con vocación redistributiva al redefinir la relación entre propiedad privada, interés público y función social de la tierra. El artículo 58 constitucional reconoció la propiedad privada y los derechos adquiridos conforme a la ley civil, pero subordinó su ejercicio al cumplimiento de una función social y ecológica, habilitando la intervención del Estado cuando lo exijan razones de utilidad pública o interés social. Este principio resulta central para el diagnóstico actual, en tanto la concentración improductiva de la tierra y el incumplimiento de su función social y ecológica constituyen uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la paz territorial.

De manera complementaria, el artículo 64 constitucional impuso al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y trabajadores agrarios, de forma individual o asociativa, y de garantizar condiciones materiales para una vida digna en el campo. Este mandato constitucional conecta el acceso a la tierra con la superación de la pobreza rural, la reducción de brechas territoriales y el fortalecimiento de la economía campesina, familiar, étnica y comunitaria. El artículo 65 reforzó este marco al otorgar especial protección a la producción de alimentos y priorizar el desarrollo integral de las actividades agropecuarias, la adecuación de tierras y la inversión

en infraestructura, ciencia y tecnología, lo que vincula directamente la política agraria con los problemas de productividad, abastecimiento y vulnerabilidad alimentaria presentados en el Diagnóstico.

En desarrollo de estos mandatos, la Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SINRADR) y definió los objetivos estructurales de la política agraria. Entre estos objetivos se encuentra el prevenir la concentración inequitativa de la propiedad rural, facilitar el acceso a la tierra para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y mejorar de manera integral las condiciones de vida de la población rural. Para ello, la Ley 160 de 1994 incorporó diversas herramientas orientadas a avanzar en los objetivos de la reforma agraria, manteniendo la facultad del Estado para expropiar predios declarados de interés público o extinguir el derecho de dominio de aquellos propietarios de tierras rurales que incumplieran la función social y ecológica de la propiedad. Asimismo, habilitó la compra directa de tierras para poblaciones rurales, lo que permitió al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) adquirir directamente 100.312 hectáreas destinadas al campesinado durante los primeros años de implementación de la reforma. No obstante, la evidencia muestra que el uso de los mecanismos estatales de adquisición de tierras fue débil y que estos fueron progresivamente reemplazados por la entrega de subsidios para la compra de tierras, sin generar cambios sustantivos en la estructura de concentración de la propiedad. A comienzos del siglo XXI, este enfoque beneficiaba a menos de 1.000 familias por año (Mondragón , 2008) y dejó intactos los grandes volúmenes de tierra improductiva o acumulada de manera irregular (Franco & Borrás, 2021; Borrás S. , 2023).

A partir de finales de los años noventa, la política agraria enfrentó un proceso sostenido de debilitamiento institucional que profundizó los problemas relacionados con la concentración agraria. En 1997 se liquidó el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), lo que eliminó la capacidad estatal para regular precios y abastecimiento de alimentos. En 2003 se suprimieron entidades centrales para la reforma agraria y el desarrollo rural, el Incora, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), y sus funciones se concentraron en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), con menos personal y mayores responsabilidades. Este proceso produjo pérdida de memoria administrativa y acumulación de expedientes sin capacidad real de gestión (Gutiérrez Sanín F. , 2023; Machado A., 2024; Machado A., 2024).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006–2010, *Estado comunitario: desarrollo para todos*, reforzó esta tendencia al restringir los mecanismos de compra voluntaria de tierras y consolidar una orientación de mercado que redujo la capacidad estatal para intervenir en la estructura de la propiedad rural. Como consecuencia, la reforma agraria dejó de ocupar un lugar prioritario en la agenda pública durante más de una década, lo que explica en parte la persistencia de los problemas estructurales descritos en el Diagnóstico.

Posteriormente, en el año 2011 se introdujo un punto de inflexión normativo en la Ley 1448 de 2011². Mediante esta disposición se creó un régimen especial judicial y administrativo para restituir los predios despojados o abandonados forzosamente en el marco del conflicto armado, reconociendo el vínculo entre violencia, despojo y concentración de la tierra. Aunque este instrumento permitió avances significativos en materia de reparación y restitución, su diseño no estuvo orientado a transformar de manera estructural la distribución de la propiedad rural, por lo que sus efectos redistributivos fueron limitados (Gutiérrez Sanín F. , 2019; Triana-Ancinez, y otros, 2025). Ese mismo año, el PND 2010-2014 *Prosperidad para todos*, incorporó lineamientos sobre adecuación de tierras, formalización y uso productivo del suelo.

Posteriormente, el PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país* dispuso una profunda reorganización institucional del sector agropecuario, que se concretó mediante los Decretos 2363³, 2364⁴ y 2365⁵ de 2015. Estas normas crearon la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y, en general, reorganizaron la institucionalidad agraria en el ejecutivo, con el propósito de especializar funciones y fortalecer la capacidad estatal. No obstante, las nuevas entidades heredaron rezagos operativos, alta dependencia de contratación temporal y capacidades limitadas para liderar una política redistributiva de largo plazo. (Varela Sánchez , 2019).

En 2016, producto de las negociaciones del Acuerdo Final de Paz, se estableció la RRI como una política pública de Estado que debe ser cumplida de buena fe (Acto Legislativo⁶). La RRI incluyó compromisos concretos en materia de acceso y formalización de la tierra, la creación del Fondo de Tierras, la provisión de bienes públicos rurales y el desarrollo territorial. Las metas de formalización de siete millones de hectáreas y adjudicación de tres millones de hectáreas respondieron directamente a los problemas de informalidad, desigualdad y exclusión. Sin embargo, el diseño de la RRI priorizó el acceso y la formalización sin incorporar mecanismos explícitos de redistribución de la gran propiedad concentrada.

El Decreto Ley 902 de 2017⁷, expedido para facilitar la implementación de la RRI, trasladó a una jurisdicción agraria aún inexistente la decisión de fondo sobre

² Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

³ Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura

⁴ Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

⁵ Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

⁷ Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

procedimientos administrativos clave para la recuperación de tierras, como la clarificación de baldíos, el deslinde de tierras de la Nación y la extinción agraria de dominio. Este diseño debilitó la capacidad del Ejecutivo para recuperar predios destinados al Fondo de Tierras al imponer una fase judicial obligatoria que antes no existía, lo que implica alargar los términos procesales mediante los cuales el Estado puede identificar, recuperar y administrar los bienes de la Nación, así como hacer cumplir con el principio constitucional de la función social y ecológica de la propiedad. Esto, sumado a la no existencia de una reglamentación para la implementación de la Jurisdicción Agraria, agravó los cuellos de botella institucionales.

A partir de 2022, el Gobierno nacional planteó un giro en la concepción de la política agraria, orientado a superar las limitaciones históricas descritas anteriormente. Este giro se consolidó normativamente mediante el PND 2022-2026 *Colombia, potencial mundial de la vida*, que reactivó el SINRADR y adoptó un enfoque explícito de reforma agraria redistributiva. En materia de acceso integral y fortalecimiento productivo, el Decreto 1322 de 2024⁸ autorizó la actuación concomitante de la ADR y la ANT para asegurar la provisión de activos productivos en los procesos de adjudicación de tierras, superando la histórica desconexión entre acceso a la tierra y apoyo productivo. En relación con las territorialidades campesinas y el ordenamiento del territorio rural, el Decreto 1147 de 2024⁹ flexibilizó la reglamentación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) al permitir su constitución en baldíos de Ley Segunda, mientras que el Decreto 780 de 2024¹⁰ creó los Territorios Campesinos Agroalimentarios como figuras orientadas a la permanencia campesina, la gestión colectiva de bienes comunes, la agroecología y la soberanía alimentaria. Estos instrumentos se articulan con otros mecanismos de gestión socioambiental, como las Áreas de Protección Especial para la Producción de Alimentos previstas en la Ley 2294 de 2023¹¹, los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva y las concesiones forestales campesinas, ampliando el repertorio de herramientas para el ordenamiento productivo y ambiental del campo.

Este nuevo momento se fortaleció con reformas constitucionales recientes que configuran un nuevo marco jurídico para la política agraria. El Acto Legislativo 01 de

⁸ Por medio del cual se adiciona un artículo al Título 24 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con Proyectos Productivos Sostenibles para la participación en la Reforma Agraria.

⁹ Por el cual se modifica y adiciona el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina.

¹⁰ Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -Tecam, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023.

¹¹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

2023¹² reconoció explícitamente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, reforzando el mandato del artículo 64 y otorgando mayor densidad normativa a las políticas de acceso a la tierra, ordenamiento territorial y desarrollo rural. El Acto Legislativo 03 de 2023¹³ incorporó la Jurisdicción Agraria y Rural en la Constitución, como una transformación estructural orientada a garantizar un acceso a la justicia especializado y acorde con las realidades del campo. Finalmente, el Acto Legislativo 01 de 2025¹⁴ profundizó este ordenamiento al fortalecer el enfoque territorial, redistributivo y de protección de bienes comunes, consolidando un nuevo marco constitucional que habilita y exige una intervención estatal más decidida sobre la estructura de la propiedad rural y el uso del suelo.

En materia de reconocimiento y garantías de participación de los sujetos populares del campo en la política agraria, existen dos avances recientes a destacar. A través del Decreto 1004 de 2024¹⁵, el gobierno conformó la Comisión Mixta de Asuntos Campesinos como instancia de interlocución y concertación entre el Gobierno nacional y las organizaciones campesinas. Su creación constituye un antecedente en la institucionalización de escenarios de participación efectiva del sujeto campesino en la definición de políticas públicas, y aporta un referente para el fortalecimiento de instancias territoriales de concertación en el marco de la actual política de reforma agraria.

Asimismo, se fortaleció el reconocimiento y participación de los sujetos populares del campo en las políticas agrarias a través de la implementación de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 160 de 1994. Este artículo prevé que en los municipios donde se adelanten programas de reforma agraria, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) o las instancias que hagan sus veces podrán crear Comités de Reforma Agraria como espacios operativos de concertación entre la institucionalidad agraria y las comunidades rurales interesados en acceder a tierras, organizaciones campesinas y propietarios dispuestos a ofertar sus predios para la reforma agraria.

De manera complementaria, el Decreto 1406 de 2023¹⁶ reglamentó la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria. Este acto normativo dispuso que las acciones y recursos en la materia deberán articularse con las prioridades definidas por los CMDR y armonizarse con los instrumentos de planeación

¹² Por medio del cual se reconoce al Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional.

¹³ Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.

¹⁴ Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁵ Por el cual se adiciona el título 4 parte 3 del libro 2 del decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, con el fin de reglamentar el artículo 358 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" en lo relacionado con la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos

¹⁶ Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", en cumplimiento de los artículos 51 y 52 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" y se dictan otras disposiciones

territorial y de transformación regional. Este marco sustenta el fortalecimiento de instancias municipales y departamentales de participación en la política de acceso a tierras.

Además, en materia ambiental, se avanzó la adopción del Acuerdo de Escazú con la aprobación de la Ley 2273 de 2022¹⁷, que articula la democracia ambiental con la agenda de transformación agraria y rural del país. El tratado fortalece el acceso a la información, la participación vinculante y la protección de líderes ambientales, aspectos respaldados posteriormente por el control de constitucionalidad de la Corte Constitucional de Colombia¹⁸, guardando estrecha relación con los objetivos de la política de reforma agraria. Concretamente, en contextos donde la disputa por el uso del suelo, la formalización de la propiedad y los proyectos extractivos generan tensiones sociales, Escazú aporta herramientas de gobernanza participativa y transparencia que pueden legitimar los procesos de redistribución y ordenamiento agrario.

Estas transformaciones normativas, aunque prometedoras, son aún frágiles debido a su carácter reciente y a la necesidad de una operativización sostenida en el mediano y largo plazo. Los cambios estructurales redistributivos requieren no solo de una normatividad adecuada, sino también tiempo para consolidarse en los territorios, generar confianza entre los actores y traducirse en resultados tangibles para las comunidades rurales. Sin este acompañamiento prolongado, existe el riesgo de que los avances se diluyan o se vean afectados por cambios en la orientación de los gobiernos futuros, limitando su impacto transformador. Por ello, es fundamental planificar, monitorear y sostener las acciones de manera estratégica, asegurando que las reformas logren materializarse plenamente y contribuyan de manera efectiva a los objetivos de equidad y desarrollo rural.

2.1.2. Jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha cumplido un papel central en la delimitación, desarrollo y defensa del régimen constitucional agrario en Colombia. Las disposiciones del superior constitucional han sido relevantes particularmente frente a las tensiones persistentes entre los mandatos de democratización del acceso a la tierra, la seguridad alimentaria y las dinámicas históricas de concentración, acumulación irregular y débil intervención estatal en el ordenamiento del territorio rural. A través de decisiones de constitucionalidad, tutela y unificación, la Corte ha dotado de contenido normativo efectivo a los artículos 64 y 65 de la Constitución, ha fijado límites claros a la discrecionalidad legislativa y administrativa en materia agraria, y ha identificado déficits estructurales de institucionalidad que requieren respuestas de política pública de carácter integral.

¹⁷ Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 2024.

En este marco, la Sentencia C-644 de 2012 constituye uno de los precedentes más relevantes, al establecer que el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios no es una directriz meramente programática, sino un mandato constitucional que impone límites materiales al legislador y al Ejecutivo. En esta decisión, la Corte declaró inexecutable varias disposiciones del PND 2010–2014 que permitían la transferencia de baldíos adjudicados a sociedades comerciales, al considerar que dichas normas desconocían el régimen constitucional y legal de los baldíos y resultaban regresivas frente a los objetivos de democratización de la propiedad rural y de garantía de la seguridad alimentaria. La Corte enfatizó que el acceso a la tierra y la producción de alimentos se encuentran estrechamente vinculados, y que las políticas de desarrollo rural no pueden subordinar estos fines a esquemas de acumulación de tierras que excluyan a la población campesina. La relevancia de esta sentencia radica en que fija un estándar de progresividad y no regresión en materia agraria, que resulta directamente aplicable al diseño y evaluación de políticas públicas orientadas a la reforma agraria y al uso social de la tierra.

Ese mismo año, la Sentencia T-763 de 2012 abordó, desde una perspectiva procesal, la protección de derechos fundamentales en contextos agrarios, al admitir la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales que desconocen derechos constitucionales de sujetos rurales. Aunque su objeto principal no fue la definición sustantiva del derecho a la tierra, la Corte reconoció que las decisiones judiciales pueden constituir un obstáculo efectivo para el goce de derechos fundamentales cuando reproducen formalismos excesivos o desconocen la especial protección constitucional de los campesinos. Esta decisión es relevante porque evidencia las limitaciones del aparato judicial ordinario para resolver adecuadamente controversias agrarias y anticipa la necesidad de una justicia especializada que tenga en cuenta las particularidades del campo, aspecto que cobra especial importancia en el contexto actual de fortalecimiento de la institucionalidad agraria.

Posteriormente, en la Sentencia SU-426 de 2016, la Corte consolidó su línea jurisprudencial al afirmar que el derecho al acceso progresivo a la tierra, consagrado en el artículo 64 de la Constitución, tiene una dimensión subjetiva y se encuentra estrechamente conectado con otros derechos fundamentales, como la dignidad humana, el mínimo vital y el derecho a la alimentación adecuada. En esta sentencia de unificación, la Corte sostuvo que el acceso a la tierra no puede entenderse únicamente como la adjudicación formal de un predio, sino como parte de un conjunto de condiciones materiales que permiten a la población campesina desarrollar proyectos de vida dignos y sostenibles. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de diseñar políticas integrales que incluyan no solo mecanismos de acceso a la tierra, sino también instrumentos de apoyo productivo, asistencia técnica, crédito y provisión de bienes públicos rurales. La relevancia de este fallo

radica en que amplía el alcance del derecho a la tierra y refuerza la idea de que la reforma agraria es una política estructural y multisectorial, no reducible a medidas aisladas.

La Sentencia C-077 de 2017 profundizó esta línea al reiterar que las normas que regulan el acceso, uso y aprovechamiento de la tierra deben ser evaluadas a la luz de su efectividad real para proteger a los pequeños productores y promover la función social y ecológica de la propiedad. En esta decisión, la Corte recordó que el legislador no puede adoptar regulaciones que, bajo una apariencia de neutralidad, terminen debilitando los derechos de los campesinos o favoreciendo procesos de concentración de la tierra incompatibles con la Constitución. Su importancia para el documento en elaboración radica en que refuerza el deber de coherencia normativa entre los objetivos constitucionales de la reforma agraria y los instrumentos legales y administrativos que los desarrollan.

Finalmente, la Sentencia SU-288 de 2022 representa un punto de inflexión en la jurisprudencia agraria reciente, al identificar de manera explícita problemas estructurales en el régimen de tierras, en particular la apropiación indebida de baldíos de la Nación a través de procesos judiciales de pertenencia. En esta decisión, la Corte estableció que los jueces ordinarios no pueden adjudicar baldíos mediante la prescripción adquisitiva, pues ello desconoce el régimen especial de estos bienes y vulnera el derecho constitucional de acceso progresivo a la tierra. Además, la Corte constató fallas sistémicas en los sistemas de información catastral y registral, así como en la coordinación institucional, y ordenó la adopción de medidas estructurales, entre ellas el fortalecimiento del catastro multipropósito, la depuración de los registros de propiedad y la creación de una jurisdicción agraria especializada. La relevancia de esta sentencia es particularmente alta, pues no solo protege derechos individuales, sino que define orientaciones claras de política pública y sienta las bases para un nuevo ordenamiento jurídico e institucional del territorio rural.

En conjunto, esta línea jurisprudencial demuestra que la Corte Constitucional ha actuado como un actor clave en la defensa del régimen constitucional agrario, al precisar el alcance de los derechos asociados a la tierra, corregir desviaciones normativas regresivas y señalar la necesidad de reformas institucionales profundas. Para la presente política estos precedentes constituyen parámetros interpretativos vinculantes que orientan el diseño, la implementación y la evaluación de las medidas dirigidas a la reforma agraria, el ordenamiento territorial y productivo rural y la garantía efectiva de los derechos de la población campesina.

Sin embargo, la función interpretativa y de impulso que tiene la jurisprudencia constitucional no implica la sustitución de las competencias propias del Ejecutivo. La materialización efectiva de los fallos judiciales exige capacidad institucional, asignación presupuestal, infraestructura física, recursos humanos calificados y coordinación interinstitucional, responsabilidades que recaen principalmente en el Ejecutivo como cabeza de la administración pública. En este sentido, aunque la jurisprudencia constitucional es un

instrumento clave para movilizar la agenda estatal y fijar obligaciones, no es suficiente por sí sola para garantizar la transformación material de las condiciones que pretende proteger; dicha transformación depende, en última instancia, de la capacidad del Ejecutivo para ejecutar la política pública y traducir los mandatos judiciales en acciones y resultados concretos.

2.1.3. Documentos de política

Para la formulación del presente documento CONPES de Reforma Agraria se realizó un balance de los documentos CONPES de política pública vigentes que guardan relación directa con sus objetivos estratégicos, con el propósito de identificar sus lineamientos, estrategias e instrumentos, así como su contribución a la coherencia y complementariedad del marco de política pública existente. Este análisis permite evidenciar que la Reforma Agraria se apoya en un conjunto articulado de políticas sectoriales, territoriales y transversales que constituyen sus principales antecedentes técnicos y normativos.

El referente central es el Documento CONPES 3932 *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*¹⁹, que define los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación nacional y territorial. En particular, el Punto 1 del Acuerdo, correspondiente a la Reforma Rural Integral, establece como objetivo la transformación estructural del campo mediante el cierre de brechas urbano-rurales y la garantía de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Este Documento CONPES prioriza estrategias como el acceso y uso de tierras productivas, la formalización de la propiedad, la provisión de bienes y servicios públicos rurales, el fortalecimiento de la economía campesina, la garantía progresiva del derecho a la alimentación y la zonificación ambiental participativa, a través de 16 Planes Nacionales Sectoriales que constituyen el marco programático que soporta la presente política de Reforma Agraria.

A su vez, existen antecedentes de política relacionados con la redistribución efectiva de la tierra y acceso equitativo a los recursos productivos. Los documentos CONPES 3958 *Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito*²⁰ y CONPES 4146 *Concepto Favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral hasta por USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados al programa por resultados para aumentar la efectividad en la implementación del modelo de gestión y operación catastral en Colombia*²¹ establecen los

¹⁹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>.

²⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>.

²¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4146.pdf>.

lineamientos para contar con información predial actualizada, interoperable y articulada con el registro. Estos instrumentos fortalecen la seguridad jurídica de la propiedad, la planeación territorial y la gestión fiscal, y aportan insumos técnicos fundamentales para la identificación, priorización, saneamiento y formalización de predios destinados a procesos de compra, adjudicación o redistribución de tierras, reduciendo la conflictividad asociada a la tenencia.

En cuanto a la provisión de activos productivos y bienes públicos rurales, el Documento CONPES 3926 *Política de adecuación de tierras 2018-2038*²² orienta la inversión en infraestructura de riego, drenaje y manejo hídrico, con énfasis en pequeños y medianos productores y en la sostenibilidad ambiental. De manera complementaria, el Documento CONPES 4141 *Concepto Favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral y/o gobiernos hasta por USD 85 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el proyecto Ruralidad para la vida*²³ canaliza recursos de financiamiento multilateral hacia inversiones productivas, asistencia técnica, inclusión financiera e innovación tecnológica, con focalización en hogares rurales pobres y vulnerables, mientras que el Documento CONPES 4098 *Política para impulsar la competitividad agropecuaria*²⁴ fortalece la productividad sectorial mediante extensión agropecuaria, adopción tecnológica, asociatividad, logística, calidad sanitaria y acceso a mercados.

El fortalecimiento de la institucionalidad agraria se apoya en el Documento CONPES 4094²⁵ *Lineamientos de política para implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación*. Este Documento CONPES define el arreglo institucional para la implementación de medidas de paz, reparación y presencia integral del Estado en territorios priorizados, promoviendo la articulación interinstitucional y la coordinación territorial. Asimismo, el Documento CONPES 3931 *Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP*²⁶ impulsa la inserción productiva de la población en proceso de reincorporación mediante acceso a tierra, proyectos productivos rurales y acompañamiento técnico, fortaleciendo la gobernanza institucional requerida para la ejecución de políticas agrarias integrales.

En materia de justicia agraria y seguridad jurídica, los avances del catastro multipropósito, en conjunto con los lineamientos de fortalecimiento institucional definidos en el Documento CONPES 4094, contribuyen a la formalización de derechos sobre la tierra, la prevención del despojo y la resolución pacífica de conflictos agrarios. Estos instrumentos se articulan con los desarrollos normativos orientados a la consolidación de una

²² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3926.pdf>.

²³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4141.pdf>.

²⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4098.pdf>.

²⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4094.pdf>.

²⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3931.pdf>.

jurisdicción agraria especializada y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, fortaleciendo la confianza institucional y la certeza jurídica en los procesos de redistribución de tierras.

Por su parte, el reconocimiento e inclusión de las comunidades campesinas, étnicas y rurales se sustenta en el Documento CONPES 4180 *Política de soluciones duraderas para víctimas de desplazamiento forzado*, que prioriza la estabilización socioeconómica mediante restitución, acceso a tierra, vivienda, activos productivos y acompañamiento integral²⁷. Adicionalmente, el Documento CONPES 4080 *Política pública de equidad de género para las mujeres*²⁸: *hacia el desarrollo sostenible del país* fortalece la coordinación de la oferta social y la focalización territorial para la promoción de la inclusión productiva de las mujeres rurales; el Documento CONPES 4143 *Política nacional de cuidado*²⁹ amplía servicios de cuidado y redistribuye las cargas de trabajo no remunerado, facilitando la participación económica de las mujeres rurales; y las políticas de discapacidad e inclusión social garantizan accesibilidad e inclusión productiva, consolidando un enfoque diferencial e interseccional.

Finalmente, es posible encontrar antecedentes de política que abordan los modelos productivos sostenibles que acompañan la Reforma Agraria. Entre estos documentos se destacan el Documento CONPES 3934 *Política de Crecimiento Verde*³⁰, el Documento CONPES 4021 *Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques*³¹, y en las políticas de desarrollo productivo, reindustrialización e internacionalización. Estos instrumentos orientan la eficiencia en el uso de los recursos naturales, la agregación de valor, la diversificación productiva y la inserción en mercados, contribuyendo a la consolidación de sistemas productivos rurales sostenibles, resilientes y competitivos.

El conjunto de reformas recientes, sumado al desarrollo normativo e institucional previo, configura un nuevo escenario jurídico que amplía las herramientas del Estado para abordar los problemas estructurales identificados. No obstante, la dispersión de normas, instrumentos e instituciones y la persistencia de debilidades de coordinación y planeación estratégica hacen necesario un documento CONPES de Reforma Agraria que articule este marco, defina objetivos redistributivos claros y establezca una ruta integral de intervención de largo plazo.

2.2. Justificación

El presente documento CONPES de política de reforma agraria establece lineamientos estratégicos para reorientar la acción del Estado hacia un enfoque

²⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4180.pdf>.

²⁸ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/4080.pdf>.

²⁹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4143.pdf>.

³⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3934.pdf>.

³¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>.

decididamente redistributivo, que reconozca y enfrente las profundas desigualdades históricas en la distribución de la tierra y de los activos productivos en el campo colombiano. Esta reorientación implica no solo intervenir sobre la estructura de la propiedad rural, sino también transformar la institucionalidad agraria y la manera en la que opera en los territorios, de modo que responda de forma efectiva, coordinada y transparente a las necesidades de las comunidades rurales. Así, la orientación redistributiva que se propone está conectada con tres ideas clave que justifican su adopción.

Primero, el Documento CONPES, al situar el centro de su política a los sujetos populares del campo, en su diversidad campesina, étnica y territorial, reconoce que estas poblaciones han sido las principales afectadas por la desigualdad agraria. Se trata de poblaciones que enfrentan mayores barreras de acceso a infraestructura, financiamiento, asistencia técnica y mercados, así como limitaciones en su relacionamiento con la institucionalidad agraria, administrativa y judicial. Estas brechas han restringido su capacidad para ejercer plenamente sus derechos fundamentales y para participar en condiciones de igualdad en la vida económica y política del país. Además, son quienes han soportado de manera desproporcionada los efectos del conflicto armado, el cambio climático, la pobreza estructural y la baja productividad rural. En consecuencia, la política de reforma agraria propuesta busca saldar estas deudas históricas mediante acciones afirmativas, instrumentos redistributivos y mecanismos de fortalecimiento institucional que permitan avanzar hacia un campo más equitativo, productivo y justo.

Segundo, que, dado el reconocimiento constitucional del derecho humano a la alimentación y del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección, este Documento CONPES enfatiza la necesidad de priorizar la producción de alimentos para garantizar la soberanía alimentaria, así como el fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria como modelo productivo estratégico que contribuye en esta misión. Este modelo posee un alto potencial para mejorar los niveles de inclusión social, dinamizar economías locales, generar empleo rural y promover sistemas productivos resilientes frente al cambio climático (Berry, 2023). Al mismo tiempo, contribuye a la recuperación de suelos degradados, a la conservación de los recursos naturales y a la construcción de esquemas participativos de gobernanza territorial, donde las comunidades rurales desempeñen un papel activo en la definición de las decisiones que afectan sus territorios y sus medios de vida (UPRA, 2024).

Tercero, el documento CONPES propone una reorientación redistributiva de las competencias esenciales del Estado en la administración de los recursos agrarios. Esta orientación se distancia de las reformas agrarias tradicionales, que se han centrado en mecanismos de mercado, procesos de colonización o meras formalizaciones de la propiedad, las cuales, según la evidencia, no han logrado modificar de manera significativa

las estructuras de poder ni las relaciones sociales en el campo (Albertus, 2021; Gutiérrez Sanín, 2023; Lipton, 2009).

Las reformas centradas en el mercado suelen ser altamente costosas, ya que operan mediante la oferta voluntaria de los propietarios, lo que restringe la capacidad del Estado para adquirir tierras estratégicamente relevantes y limita la posibilidad de priorizar bienes con valor social o ecológico significativo. Adicionalmente, existe el riesgo de que las tierras ofrecidas no cumplan con los requisitos legales o agrológicos necesarios para su adquisición (Albertus, 2021; Lipton, 2009). Por su parte, las reformas basadas en procesos de colonización dependen de la distribución de tierras públicas o de la entrega de terrenos con potencial para ampliar la frontera agrícola, bajo la suposición de que estos predios están “desocupados” y listos para ser colonizados. Esta lógica enfrenta dos problemas centrales: primero, muchas tierras públicas ya están ocupadas, incluso en contravía de la normativa ambiental vigente; segundo, estas reformas no alteran la concentración de la propiedad rural, ya que no afectan al latifundio ni las tierras improductivas (Gutiérrez-Sanín, 2016; Albertus, 2021). Finalmente, las reformas orientadas a la formalización de la propiedad se limitan a consolidar la tenencia jurídica y material de quienes ya poseen tierras, evitando intervenir en las zonas con mayor concentración territorial (Acero & Parada-Hernández, 2019). Este enfoque reproduce la estructura existente de desigualdad y renuncia al potencial redistributivo que el Estado podría ejercer mediante mecanismos más activos, como la expropiación o la extinción de dominio (Albertos, 2018; Lipton, 2009).

En síntesis, las tres modalidades tradicionales comparten una limitación fundamental: el Estado renuncia, al menos parcialmente, a activar mecanismos con verdadero potencial redistributivo, que alteren la concentración de bienes agrarios. La propuesta del documento CONPES, en contraste, busca una intervención deliberada y dirigida a perseguir y recuperar recursos estratégicos que permitan alterar la estructura inequitativa de tenencia y propiedad agraria, y que tengan como un efecto indirecto la transformación de las relaciones sociales en el campo, en línea con las mejores prácticas internacionales en reforma agraria. Ahora bien, el Acuerdo Final de Paz de 2016 planteó una Reforma Rural Integral orientada a democratizar el acceso a la tierra, fortalecer la función social y ecológica de la propiedad y reducir las desigualdades históricas. No obstante, la implementación del punto uno, que incluye la meta de distribuir tres millones de hectáreas y formalizar 7 millones en favor del campesinado, víctimas y poblaciones rurales, ha avanzado de manera moderada (Gutiérrez Sanín & Parada Hernández, 2022). Además, el contexto constitucional es hoy diferente y exige una reafirmación de la política agraria como instrumento redistributivo. El reconocimiento del campesinado, la creación de la jurisdicción agraria, y el reconocimiento del derecho humano a la alimentación respaldan una política agraria de carácter redistributivo. Este nuevo entorno jurídico reclama una orientación de

política capaz de corregir la histórica concentración de los activos rurales y de abordar sus efectos sobre la desigualdad, la paz y la democracia.

Por último, este documento CONPES encuentra una justificación a la luz de la **evidencia comparada que respalda la eficacia de una reforma agraria de carácter redistributivo**. Estudios internacionales muestran que las reformas que redistribuyen la tierra, articuladas con políticas productivas y acceso a activos complementarios, fomentan aumentos sostenidos en productividad y rendimiento económico, particularmente cuando se combinan con provisión de bienes públicos rurales y apoyo técnico (Albertus, 2021; Lipton, 2009). Asimismo, una estructura agraria más equitativa mejora la eficiencia del uso de la tierra — con pequeñas y medianas explotaciones agrícolas generando mayor intensidad en mano de obra y mejores niveles de productividad por hectárea— y contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad rural. También, existe evidencia que sugiere que la redistribución de la tierra ha estado asociada con disminuciones más profundas de la pobreza rural que procesos centrados exclusivamente en modernización tecnológica o crecimiento sectorial sin redistribución (Akram-Lodhi, Borras, Kay, & McKinley, 2007; Lipton, 2009).

Además de sus efectos económicos y sociales, una reforma agraria redistributiva es un componente esencial para la sostenibilidad ambiental. El reconocimiento de economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias potencia el cuidado de los suelos, fuentes hídricas y la biodiversidad, al promover prácticas agroecológicas y comunitarias que sostienen la producción de alimentos y la gestión integral del territorio (Franco y Borras, 2021; Rojas, 2023). Un enfoque redistributivo también es indispensable para consolidar una paz duradera en Colombia, ya que la concentración extrema de la tierra ha sido identificada como factor estructural de violencia, desplazamiento y conflicto armado (Fajardo, 2014; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011).

En síntesis, la evidencia nacional e internacional señala que una política agraria redistributiva, integrada con objetivos de desarrollo rural, justicia social y sostenibilidad ambiental, es fundamental para transformar las estructuras agrarias excluyentes, cerrar brechas de desigualdad y avanzar hacia una paz estable y duradera. Para perseguir este camino, este Documento CONPES incorpora modificaciones estructurales orientadas a garantizar el logro de los objetivos redistributivos planteados y a fortalecer la eficiencia del Estado en la inclusión productiva de los sujetos populares del campo.

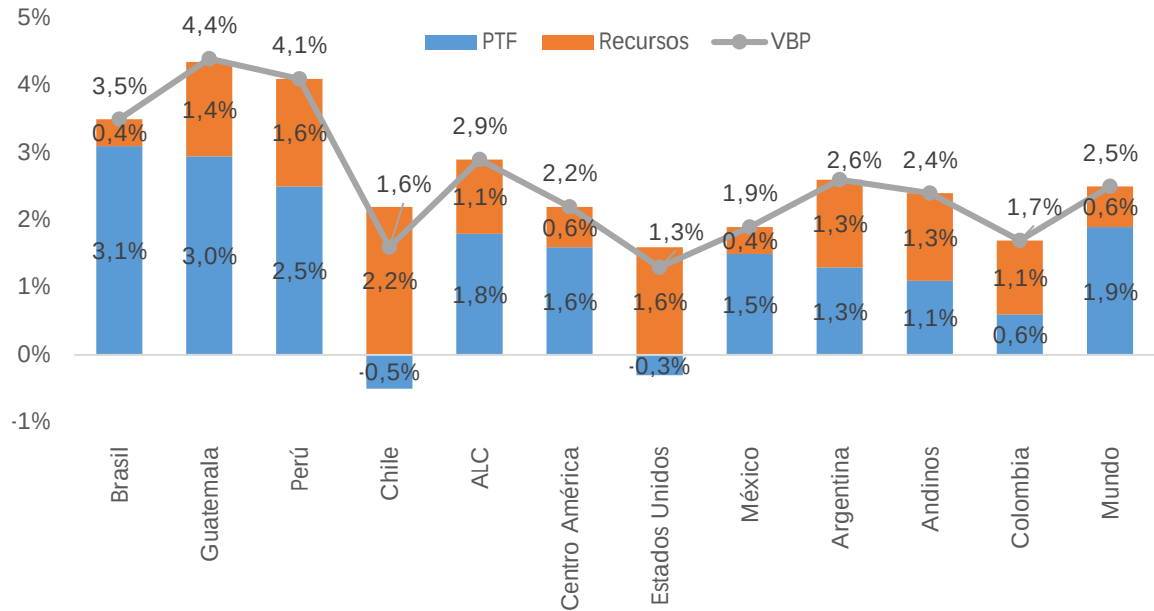
3. DIAGNÓSTICO

La desigualdad agraria en Colombia constituye un desafío estructural que incide de manera determinante en el desarrollo rural, la productividad del sector agropecuario y el bienestar de las poblaciones que habitan el territorio. Sus efectos trascienden el ámbito económico y se reflejan en la persistencia de la pobreza rural, la vulnerabilidad frente a

cambios climáticos y ambientales, y la continuidad de dinámicas de violencia y exclusión territorial.

En primer lugar, la desigualdad agraria establece las condiciones para un modelo de desarrollo rural rezagado y un bajo desempeño productivo. La estructura de tenencia de la tierra y la concentración del uso de los recursos entorpecen los procesos de modernización agrícola y reducen la capacidad del sector para generar rendimientos sostenibles. A pesar de contar con extensas áreas con vocación agrícola, gran parte de la tierra útil permanece subutilizada y fragmentada: solo 5,5 millones de hectáreas se encuentran en uso productivo frente a un potencial de 21,8 millones de hectáreas con vocación de uso agrícola, lo que representa un desaprovechamiento del 71,8 % de los suelos arables (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Esta situación limita la inversión productiva, la adopción tecnológica y la competitividad de las economías rurales, y se refleja en una baja productividad agropecuaria, evidenciada en una Productividad Total de los Factores agropecuarios que entre 2013 y 2023 creció solo un 0,61 promedio anual, frente a un crecimiento de 1,8 % promedio en países como Argentina, Brasil, Chile y Perú (Parra-Peña, Puyana, & Yepes Chica, 2021) y al promedio mundial (1,90 %) (Parra-Peña, Puyana, & Yepes Chica, 2021) (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Crecimiento promedio anual en PTF agropecuaria, recursos y VBP (%). Colombia y países seleccionados, 2001-2016

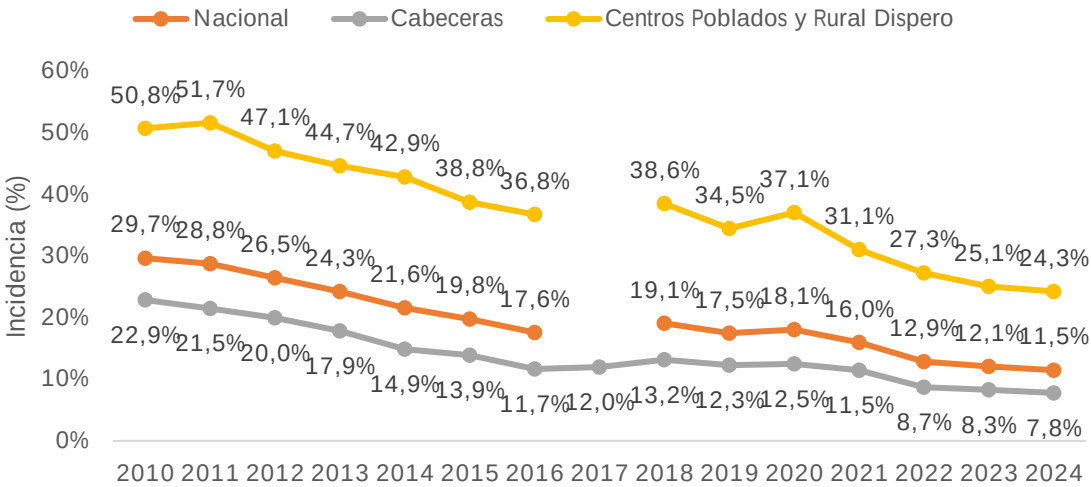


Fuente: Parra-Peña et al. (2021).

En segundo lugar, la desigualdad agraria contribuye a la persistencia de la pobreza rural que, pese a reducciones recientes en los indicadores de pobreza multidimensional y de pobreza monetaria continúa ubicándose en 24,3 % y 42,5 %

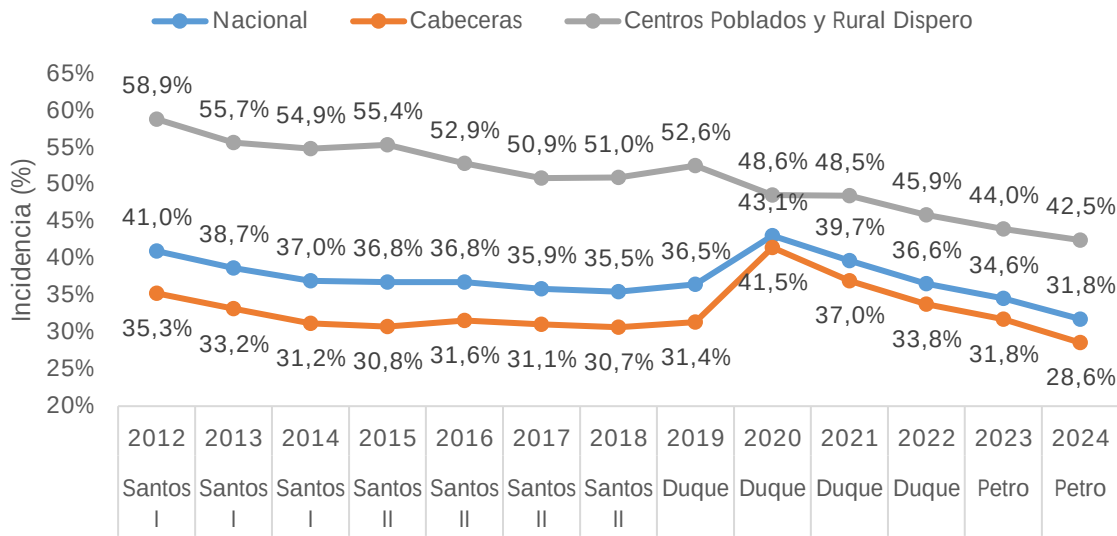
(DANE, 2025). Esta pobreza tiene además una marcada dimensión territorial, evidenciada en brechas territoriales en el sector agropecuario que según la Metodología de Brechas Territoriales expedida por el DNP en la Resolución 2993 de 2021 por mandato del Artículo 36 de la Ley 2086 de 2020, alcanzan el 35,8 % a nivel nacional (DNP, 2025). La exclusión en el acceso a activos productivos obliga a amplios sectores campesinos y étnicos a desarrollar estrategias de subsistencia en condiciones de alta vulnerabilidad, lo que reproduce de manera continua la pobreza rural y la informalidad (PNUD, 2011). Asimismo, la desigual distribución territorial de la propiedad y de la inversión pública profundiza las brechas territoriales, debilitando los encadenamientos productivos locales y restringiendo la generación de riqueza en amplias zonas rurales (Faguet, Sánchez, & Villaveces, 2015). En consecuencia, la persistencia de la pobreza rural no solo refleja un déficit de ingresos, sino también una exclusión estructural del acceso a recursos, servicios e infraestructura que impide la consolidación de territorios rurales productivos y equitativos.

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza multidimensional 2010-2024



Fuente: DANE (2017).

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza monetaria principales dominios 2010-2024



Fuente: DANE (2024).

Las causas de la desigualdad agraria son múltiples y se encuentran ancladas en procesos históricos e institucionales. En el presente documento CONPES se han identificado seis grandes causas estructurales:

3.1.Limitada capacidad institucional del Estado para regular, intervenir y hacer cumplir el régimen de tenencia y propiedad rural, lo que permite la persistencia de altos niveles de concentración de la tierra y el incumplimiento de la función social y ecológica de los suelos y bienes naturales

La primera causa de la desigualdad agraria en Colombia es la limitada capacidad del Estado para regular, intervenir y hacer cumplir el régimen de tenencia y propiedad rural, lo que contribuye a la persistencia de los altos niveles de concentración de la tierra y el incumplimiento de la función social y ecológica de los suelos y bienes naturales. La limitada capacidad institucional se manifiesta en (i) priorización de mecanismos de adquisición y recuperación de tierras con bajo potencial redistributivo y sin enfoque territorial; (ii) predominio de mecanismos de asignación que favorecen la concentración y captura de tierras y bienes naturales; (iii) persistencia de informalidad predial y debilidad de articulación catastral y registral; y (iv) debilidad en las capacidades de la administración de las tierras y bienes agrarios de la Nación para cumplir la función social y ecológica de la propiedad agraria. En consecuencia, estas causas limitan las capacidades estatales para ejecutar una reforma agraria redistributiva que disminuya los niveles de concentración de la tierra y haga efectivos los postulados constitucionales de la función social y ecológica de la tierra y bienes naturales.

3.1.1. Priorización de mecanismos de adquisición y recuperación de tierras con bajo potencial redistributivo y sin enfoque territorial

La primera manifestación de esta causa es la priorización de instrumentos de adquisición y recuperación de tierras con baja capacidad redistributiva y carentes de un enfoque territorial. Aunque el Estado dispone de diferentes mecanismos para adquirir tierras con fines redistributivos, en la práctica se privilegia el uso de aquellos que menos efectos generan en la desconcentración de la propiedad rural. Paralelamente, se han debilitado los instrumentos con mayor capacidad redistributiva y, desde el propio diseño institucional, se ha reforzado la priorización de mecanismos con menor impacto en la desconcentración de la propiedad rural (ANT, 2025). De esta forma, se generan limitaciones estructurales, operativas y de orientación estratégica que restringen la capacidad del Estado para reducir de manera sostenida la concentración de la propiedad rural y fortalecer el Fondo de Tierras (Gutiérrez Sanín F. , 2023). Todo ello ocurre en un contexto caracterizado por una débil planificación territorial y programática para definir y priorizar los instrumentos de dotación del Fondo de Tierras en función de las trayectorias históricas, las estructuras agrarias y las necesidades diferenciadas de los territorios rurales, así como sin herramientas de trazabilidad y reporte que permitan evaluar los avances y resultados de las políticas de tierras (Procuraduría General de la Nación, 2021; Gutiérrez Sanín & Parada Hernández, 2022).

Colombia presenta hoy uno de los niveles más altos de concentración de la propiedad. Desde la configuración de la República, la tierra —en especial aquella de mayor calidad agroecológica, mejor localización y acceso a infraestructura y mercados— fue apropiada por actores con poder económico y político, mientras que el campesinado y los pueblos étnicos ocuparon territorios marginales, de menor fertilidad o mayor aislamiento (LeGrand, 1988; Fajardo Montaña, 2002; Gutiérrez Sanín F. , 2025; Machado A. , 2024). Esta distribución desigual no fue un accidente histórico, sino el resultado de decisiones políticas, arreglos institucionales y prácticas sociales que consolidaron la tierra como una fuente central de poder económico, político y simbólico (Fals Borda, 1975; Fajardo Montaña, 2002). En este marco, la ausencia histórica de límites efectivos a la extensión máxima de la propiedad rural permitió la acumulación progresiva de grandes extensiones en pocas manos y debilitó la posibilidad de intervenir tempranamente procesos de concentración.

A lo largo del tiempo, la apropiación indebida de baldíos de la Nación, el uso instrumental del derecho, particularmente a través de la prescripción adquisitiva y otros procesos judiciales y notariales, y, de manera extrema, por el despojo violento de tierras durante el conflicto armado, que operó como una contrarreforma agraria de facto (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). En términos cuantitativos, esta situación se expresa en un índice de Gini de la propiedad rural persistentemente superior a 0,868 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023) (Ver Mapa 1). En un escenario de concentración

estructural y sostenida como el colombiano, las experiencias internacionales de reforma agraria evidencian que la fijación de un techo máximo a la propiedad tiene alcances redistributivos sobre eventuales excedentes, y actúan como regla preventiva frente a nuevas dinámicas de acumulación y reconcentración (Albertus, 2021; Prosterman, 1996; Lipton, 2009).

Además, aproximadamente el 50 % de la tierra está concentrada en el 1 % de los propietarios, mientras que el 80 % de los propietarios rurales accede a menos del 8 % del total de la tierra disponible. Esta extrema concentración coexiste con un fraccionamiento antieconómico de la propiedad: el 66 % de los predios rurales corresponde a microfundios (menos de 3 hectáreas) y el 17 % a minifundios (entre 3 y 10 hectáreas) (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023), lo que limita la viabilidad productiva, profundiza la pobreza rural y reproduce desigualdades territoriales (Contraloría General de la República, 2014).

Mapa 1. Distribución de la propiedad predial rural (área acumulada en los percentiles del 1 %, 5 % y 10 % de los mayores propietarios a nivel departamental)



Fuente: IGAC (2023), IGAC (2018-2022) y Catastro Antioquia (2023).

Esta alta concentración se configuró en un escenario histórico caracterizado por la ausencia de límites efectivos a la extensión máxima de la propiedad rural, circunstancia que facilitó la acumulación progresiva de grandes extensiones en pocas manos y redujo la capacidad institucional para intervenir de manera temprana los procesos de concentración, así como para prevenir nuevas dinámicas de acaparamiento. Pese a que la experiencia comparada en materia de reforma agraria muestra que la fijación de límites superiores a la propiedad ha sido utilizada como un instrumento para intervenir excedentes altamente concentrados con fines redistributivos y, al mismo tiempo, como una regla preventiva frente a procesos de reconcentración, en Colombia no se ha utilizado (Albertus,

2021; Prosterman, 1996; Lipton, 2009). En contextos donde la concentración presenta un carácter estructural y persistente, este tipo de herramientas normativas ha sido considerado parte del repertorio institucional orientado a corregir desigualdades históricas y a encauzar la democratización de la tierra conforme a criterios de equidad y función social.

Así, aunque en Colombia se han implementado programas de reforma agraria desde la década de 1960, persiste una alta concentración de tierras rurales debido al uso prevalente de instrumentos con bajo potencial redistributivo (Machado A. , 2009; Gutiérrez Sanín, 2023). Los mecanismos legales disponibles, compra por oferta voluntaria, transferencias gratuitas, recuperación de baldíos, extinción administrativa del dominio y expropiación, se aplican de manera no jerarquizada ni estratégica, sin criterios claros de costo-efectividad, impacto redistributivo o contribución a la función social y ecológica de la propiedad. Esta utilización indistinta de instrumentos ha generado altos costos fiscales, una adquisición fragmentada y dispersa de predios a escala nacional y dificultades para materializar de forma efectiva el principio constitucional del interés social y ecológico de la propiedad rural (Borras S. , 2023; Machado A. , 2009).

Los mecanismos con mayor potencial redistributivo, en tanto permiten desarticular las estructuras de concentración de la propiedad agraria, como la expropiación y la extinción de dominio, enfrentan fuertes resistencias sociales y políticas, particularmente por parte de sectores que concentran grandes extensiones de tierra improductiva (Gobierno Nacional y Federación Colombiana de Ganaderos, 2022). Esto ha llevado a privilegiar la compra por oferta voluntaria de propietarios privados, un mecanismo que se activa por oferta y debilita la posibilidad de que el Estado intervenga a través de los procedimientos administrativos especiales agrarios previstos en la Ley 160 de 1994 para zonas declaradas de interés social y utilidad pública. Entre 2022-2025, se adquirieron 206.722 hectáreas mediante compras directas efectuadas a particulares y Fedegan. Además, están en proceso de adquisición con oferta aceptada al vendedor 71.042 hectáreas. En estas adquisiciones se tuvo un precio promedio acumulado superior a trece millones de pesos por hectárea y fueron adquiridos en 91 municipios de 21 departamentos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026; Procuraduría General de la Nación, 2025).

La magnitud del esfuerzo fiscal y la dispersión territorial de las compras por oferta voluntaria hacen indispensable contar con valores de referencia técnicos y homogéneos para la adquisición de predios y la focalización de la intervención. La implementación de este mecanismo ha puesto en evidencia la necesidad de orientar de manera objetiva la determinación de precios, especialmente en contextos donde pueden presentarse dinámicas especulativas y dificultades en la focalización de las intervenciones. En respuesta a ello, el IGAC estableció valores de referencia para la adquisición de predios por parte de la ANT

(IGAC, 2024). La adopción de estos valores, en consonancia con el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023, permite dotar a la ANT de herramientas de valoración masiva que superen el cuello de botella administrativo de los avalúos individuales, estandaricen precios en áreas de alta demanda y fortalezcan la transparencia, eficiencia y racionalidad del gasto público (IGAC, 2024). Asimismo, resulta necesario focalizar esta metodología en territorios priorizados, como los Distritos de Reforma Agraria, de manera que el Estado optimice los recursos del Fondo de Tierras y garantice que la inversión pública se concentre en zonas con mayores necesidades de redistribución, alineando la política de adquisición con el objetivo de intervenir regiones con trayectorias históricas más profundas de desigualdad y concentración de la propiedad.

Como resultado, se limita la aplicación efectiva del principio constitucional de interés social y ecológico de la propiedad, y se reduce el potencial redistributivo de la política de tierras. Adicionalmente, la compra predio a predio sigue procedimientos largos y engorrosos, equivalentes a transacciones entre particulares que se traducen en etapas preliminares e intermedias que dependen de múltiples actores institucionales, lo que genera ineficiencias significativas en tiempo y recursos humanos, y dificulta el cumplimiento oportuno de las metas de reforma agraria (Carvajalino Villegas, 2025).

Además, los procesos de compra directa de predios se han visto ralentizados debido a deficiencias en los títulos de propiedad privada, en los sistemas de información asociados y diferencias con los vendedores. La Contraloría General de la República ha identificado problemas de desactualización catastral, falsa tradición, diferencias con los propietarios de los predios por el avalúo comercial y por renuencia a pagar lo correspondiente a impuestos por ganancia ocasional (Contraloría General de la República, 2024). Así mismo se presentan retrasos por la actualización de los folios de matrícula durante los procesos de compra, lo cual incide directamente en la eficiencia y culminación oportuna de estos procedimientos (ANT, 2026).

Otros problemas identificados en las compras por oferta voluntaria se relacionan con adquisiciones de predios en diversas regiones que se encuentran clasificados como clase VII, lo que los hace inadecuados para cultivos y ganadería debido a sus severas limitaciones. Algunos inmuebles presentan humedales en un 30 % del área, lo que dificulta aún más la utilización para la práctica agropecuaria. A ellos se suman situaciones de invasión, retrasos en la entrega de predios a las comunidades reflejados en entregas de solo el 18 % de predios a comunidades en 2024 (Contraloría General de la República, 2025).

En relación con el uso de mecanismos redistributivos, se cuenta con evidencia reciente que muestra resultados históricos en el ingreso de predios al Fondo de Tierras, sin embargo, el diagnóstico evidencia que la escala, el ritmo y la articulación de los procesos siguen siendo insuficientes frente a la magnitud de la concentración de la tierra

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

Si bien se han obtenido resultados positivos mediante la aplicación de mecanismos redistributivos, existe un rezago significativo en la resolución de los procedimientos agrarios especiales, varios de los cuales llevan años en trámite ante la ANT sin decisión definitiva. El atraso se ha profundizado como consecuencia de la judicialización de los procedimientos administrativos especiales introducida por el Decreto Ley 902 de 2017. Esta norma incorporó una fase judicial obligatoria sin que se hubiera creado una jurisdicción agraria especializada ni se fortaleciera la capacidad de la jurisdicción ordinaria para asumir estos asuntos. En la práctica, esta situación ha limitado la operatividad de instrumentos estratégicos como la recuperación de baldíos y la extinción de dominio agraria, y ha derivado en la ausencia de decisiones judiciales de fondo, lo que restringe la incorporación efectiva de bienes públicos al Fondo de Tierras (ANT, 2025; Procuraduría General de la Nación, 2025). Actualmente, la ANT mantiene un volumen considerable de procesos agrarios especiales pendientes de decisión de fondo: en los procesos que se tramitan bajo la Ley 160 de 1994, que no están condicionados a una fase judicial, existen 958 casos que abarcan aproximadamente 908.840,49 hectáreas; y, por su parte, los trámites adelantados bajo el Decreto Ley 902 de 2017, que sí requieren una fase judicial posterior a la actuación administrativa de la ANT, suman 333.571 procesos, correspondientes a cerca de 1.689.651,6 hectáreas. En total, aún está pendiente una decisión sobre más de 2,5 millones de hectáreas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026).

Persisten, además, obstáculos para la ejecución material de las decisiones administrativas agrarias, particularmente en contextos de conflicto armado y resistencia de ocupantes ilegales. En zonas donde ha aumentado la presencia de actores armados ilegales, las instituciones agrarias, administrativas y judiciales, tienen mayores dificultades para avanzar en procesos de reforma agraria (por ejemplo, recuperación de baldíos) y de restitución de tierras por la presión que ejercen los actores armados sobre las comunidades y la tierra (ACAPS, 2025). Esto tiene dos implicaciones: por un lado, las agencias agrarias y los jueces deben actuar de manera coordinada con la fuerza pública para ejecutar sus

decisiones (ANT, 2025); segundo, se infiere que dicha situación genera iincentivos institucionales para recurrir a mecanismos alternativos o para aplazar las actuaciones de modo que se minimicen la exposición y los riesgos para los funcionarios encargados de ejecutar las decisiones. Así los obstáculos en la ejecución terminan reforzando la priorización de instrumentos con bajo potencial para disminuir la concentración de la tierra.

A lo anterior se suma que la judicialización de los procedimientos agrarios especiales, derivada del Decreto Ley 902 de 2017, ha debilitado la capacidad del ejecutivo de administrar y recuperar las tierras de la Nación. La creación de la fase judicial, establecida en dicho decreto, derivó en que todas las actuaciones tendientes a identificar, clarificar y recuperar los baldíos fueran sometidas a un control judicial obligatorio. La intervención forzosa de los jueces implica, por un lado, poner en duda el principio de legalidad de las actuaciones administrativas de la ANT y, por el otro, someter decisiones claves para la reforma agraria a los tiempos y ritmos de la administración de justicia (Parada-Hernández M. , 2026). Lo anterior es particularmente grave si se tiene en cuenta que, desde el 2017, año de expedición del Decreto Ley 902, a la fecha, no se ha resuelto un solo proceso agrario de clarificación, deslinde o recuperación de baldíos a través del proceso establecido en el Decreto Ley 902 de 2017 (ANT, 2025).

Otra limitación que tienen las agencias agrarias adquirir tierras para la redistribución está asociada con que una parte significativa de predios rurales con potencial para ser adjudicados en programas de acceso a tierras no se encuentra bajo la órbita de la institucionalidad agraria. Legalmente existe una división institucional que afecta la gestión de los predios con potencial agrario. Por un lado, existen fondos especiales como el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV), administrado por la Unidad de Víctimas, o el Frisco, administrado por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), que, sin ser autoridades agrarias, administran predios rurales con fines específicos distintos a los de la reforma agraria. Por ley, estas instituciones gestionan los bienes para generar recursos, ya sea mediante la distribución entre entidades públicas, como ocurre con el Frisco³² , o para financiar la reparación de víctimas del conflicto armado, como en el caso del FRV³³. Su mandato no está orientado a la producción agrícola ni al cumplimiento de la función social de la tierra, y en la práctica una parte significativa de estos predios es arrendada a terceros, siguiendo lógicas de monetización más que de aprovechamiento productivo conforme a los objetivos de la reforma agraria (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025; UARIV, 2020).

³² Ley 1708 de 2014 Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.

³³ Ley 975 de 2005 Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

Por otro lado, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) es la única autoridad con un mandato claro de redistribución y puesta en producción de los predios bajo los parámetros de la reforma agraria. La normativa que regula otras entidades administradoras de bienes, como la Ley 905 de 2004 que organiza al FRV, no contempla explícitamente esta función. Por ello, aunque los predios administrados por el FRV y Frisco tienen un alto potencial para ser redistribuidos o productivamente utilizados, su gestión no garantiza que se cumpla la función social de la tierra ni que se priorice su uso para el desarrollo agrario de beneficiarios de la reforma. Como resultado, se incrementan los riesgos de ocupaciones informales o ilegales, usos del suelo incompatibles con su vocación agraria, deterioro productivo, subutilización de la tierra y, en algunos casos, la captura de estos bienes por intereses ilegales o élites locales, en contravía de los objetivos redistributivos y del régimen agrario. Esta dispersión institucional limita la articulación efectiva de estos activos con la política de tierras y reduce su aprovechamiento estratégico para fines redistributivos.

Las limitaciones institucionales se reflejan, además, en la complejidad y lentitud de los procesos de incorporación de estos predios al régimen agrario. A pesar de los esfuerzos para impulsar la transferencia de predios del Fondo de Reparación de Víctimas con destino al Fondo de Tierras, a la fecha, se han adquirido 38 predios con una extensión de 6.509 hectáreas provenientes del Fondo de Reparación y se encuentran en proceso de adquisición 565 predios adicionales, que suman 64.282 hectáreas. En el caso de los bienes administrados por la SAE, se han adquirido o están en proceso de compra 658 predios, con una extensión de 96.915 hectáreas, y se han recibido en transferencia gratuita 414 predios más, correspondientes a 25.952 hectáreas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026). Estas cifras evidencian que, pese al volumen significativo de tierras con potencial redistributivo, su efectiva incorporación a los programas de acceso a tierras sigue dependiendo de arreglos interinstitucionales complejos y de entidades cuya misión principal no es la gestión agraria, lo que refuerza los riesgos de ineficiencia, subutilización y desalineación con los fines del régimen agrario.

Este contexto evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de reporte y trazabilidad de los avances en la adquisición e incorporación de bienes al Fondo de Tierras para hacer seguimiento a los efectos de los instrumentos que se utilizan. Durante años, la información oficial sobre las hectáreas ingresadas por concepto de formalización y de adquisición presentó inconsistencias metodológicas, criterios de contabilización poco claros y riesgos de doble registro, situación que fue objeto de observaciones por parte de los organismos de control (Procuraduría General de la Nación, 2021). Tampoco se han implementado mecanismos de seguimiento que permitan evaluar de manera periódica los resultados de las intervenciones estatales en materia de tierras, lo que dificulta analizar su efectividad, la corrección oportuna de fallas y la toma de decisiones sustentada en evidencia. Posteriormente, se adelantaron esfuerzos para organizar y estandarizar la información sobre

las actuaciones administrativas, definiendo reglas más precisas para el reporte de cada indicador asociado al Fondo de Tierras, lo que permitió consolidar un sistema unificado de seguimiento, materializado en el Contador Oficial de la Reforma Agraria (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026)³⁴. No obstante, persiste el desafío de asegurar su actualización periódica, con reportes mensuales, criterios homogéneos y acceso público a la información, como condición para garantizar transparencia, control social y toma de decisiones basada en evidencia.

Finalmente, a ello se suma un problema adicional: el país no cuenta con un sistema de monitoreo permanente y sistemático de la concentración de la propiedad rural (Misión para la Transformación del Campo, 2015). La ausencia de un mecanismo institucionalizado de seguimiento impide observar de manera continua las dinámicas de acumulación, fragmentación y recomposición de la estructura agraria, lo que debilita la capacidad del Estado para anticipar tendencias, corregir distorsiones y evaluar el impacto real de las intervenciones en materia de reforma agraria.

Este vacío se agrava por la forma en que se mide y evalúa el impacto de los instrumentos de reforma agraria y de las políticas de tierras en términos de **desconcentración de la propiedad rural**. Los sistemas actuales de medición tienden a centrarse casi exclusivamente en la cantidad de hectáreas distribuidas o concentradas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2014), lo cual resulta insuficiente para capturar la complejidad real de la estructura agraria. Esta aproximación reduccionista limita la capacidad del Estado para focalizar adecuadamente sus intervenciones, hacer seguimiento efectivo a los resultados y evaluar si, en efecto, se están transformando las condiciones de acceso y uso de la tierra.

La concentración de la propiedad no es únicamente una cuestión de extensión superficial. Factores como la calidad y el potencial productivo del suelo, las condiciones agrológicas, la localización estratégica, el acceso a infraestructura y de inserción en mercados influyen en dicho fenómeno. Ignorar estas variables conduce a diagnósticos incompletos y, en consecuencia, a políticas que pueden redistribuir hectáreas sin alterar sustancialmente las desigualdades estructurales en la tenencia y aprovechamiento de la tierra (Anseeuw & Baldinelli, 2020). La comprensión adecuada requiere analizar la concentración de la superficie y de la distribución de las explotaciones dentro de un contexto político, social, ambiental e histórico específico (Duarte, Salgado, & Díaz, 2026).

3.1.2. Predominio de mecanismos de asignación que favorecen la concentración y captura de tierras y bienes naturales

³⁴ El Contador Oficial de la Reforma Agraria puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>

La segunda manifestación de esta causa es el predominio de mecanismos de asignación que favorecen la concentración y captura de tierras y bienes naturales, pues persisten obstáculos que favorecen la concentración de la propiedad o facilitan su captura por actores con mayor capacidad económica o política. Esta dinámica se articula con debilidades en la planificación en la asignación, entregas provisionales prolongadas, falencias en los sistemas de información y caracterización de beneficiarios, así como con restricciones de seguridad en varios territorios (Procuraduría General de la Nación, 2021; Misión para la Transformación del Campo, 2015; ANT, 2025). En conjunto, estos factores configuran un esquema de asignación que no logra incidir estructuralmente en la desconcentración de la propiedad ni cerrar de manera sostenida las brechas históricas de acceso a la tierra.

Históricamente, la concentración de la propiedad ha favorecido a actores con mayor poder económico y político, dificultando que reformas agrarias logren impactos sustantivos en la estructura de la propiedad. La evidencia nacional e internacional ubica a Colombia entre los países con mayores niveles de desigualdad agraria, en particular de lo que se refiere a la tierra. Estudios del Banco Mundial (2014), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2014) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2014) han documentado de manera consistente índices de concentración de la propiedad rural entre los más altos de América Latina, así como una marcada coexistencia entre grandes extensiones subutilizadas y millones de unidades productivas campesinas con acceso insuficiente a tierra y agua (Duarte, Salgado, & Díaz, 2026). Según estimaciones basadas en datos censales y análisis de la distribución rural, el 1 % de los propietarios concentra aproximadamente el 81 % de la tierra productiva del país, mientras el restante 99 % posee apenas el 19 %, lo que evidencia una estructura de tenencia profundamente desequilibrada que favorece a actores con mayor poder económico y político (DANE, 2014).

Asimismo, la concentración de la tierra y el agua incentiva su uso extensivo o especulativo, reduce la inversión productiva y limita la adopción tecnológica, lo que se traduce en bajos niveles de productividad agregada (Reyes Posada, 2009; Machado A. , 2024; Gutiérrez Sanín F. , 2025; Faguet, Sánchez, & Villaveces, 2015). La limitada capacidad del Estado para brindar acceso a bienes y servicios productivos y la falta de integración territorial contribuyen a que el sector no logre superar niveles de productividad necesarios para dinamizar la economía rural en su conjunto, deteriorando las condiciones de vida de millones de hogares campesinos y rurales y reduciendo la aportación del campo al desempeño económico nacional.

Las consecuencias sociales de este patrón estructural son profundas. En 2024, la pobreza monetaria rural alcanzó el 42,5 %, casi 1,5 veces la tasa urbana, y el 70,5 % de los hogares en centros poblados y áreas rurales dispersas se percibieron como pobres

(DANE, 2014). La incidencia del Índice de Pobreza Multidimensional fue del 24,3 % en zonas rurales, frente al 7,8 % en cabeceras municipales (DANE, 2025). Estas brechas afectan de manera desproporcionada a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y mujeres rurales, quienes enfrentan obstáculos estructurales para acceder y formalizar la propiedad de la tierra. Aunado a lo anterior, en Colombia persisten imaginarios sociales, narrativas y prácticas comunicativas que legitiman, explícita o implícitamente, la desigualdad agraria, la concentración de la tierra y su apropiación oportunista y violenta, presentándola como hechos históricos, inevitables o propios de las democracias en su interés por proteger los derechos a la propiedad privada. En ciertos discursos públicos y académicos, la concentración y acumulación de tierras se justifica como parte de procesos de desarrollo o modernización, invisibilizando la violencia estructural y las desigualdades en su raíz (Arango , y otros, 2025).

La Comisión de la Verdad de Colombia (2021) documentó que la tierra en el país es un actor político y social en el conflicto, y que las prácticas de despojo —y cómo estas son representadas— forman parte de las narrativas del conflicto armado y sus efectos. Estas narrativas muestran cómo el conflicto por la tierra se ha entrelazado con violencia física e institucional, afectando percepción social de las luchas agrarias. Estos imaginarios han contribuido a la normalización del despojo, a la invisibilización de las víctimas rurales y a la reproducción de desigualdad estructural, violencia e injusticia territorial, afectando gravemente la construcción de una paz estable y duradera (Tamayo, 2008).

Los ritmos de adquisición y asignación efectiva de predios no avanzan de manera sincronizada. A pesar de ajustes institucionales recientes para dinamizar la política de reforma agraria, la distribución efectiva de tierras enfrenta restricciones políticas y operativas que reducen su capacidad para cerrar las brechas históricas de acceso (Gutiérrez Sanín, 2023).. La falta de planes de distribución alineados con la disponibilidad real de predios genera una brecha entre la provisión de tierras y su adjudicación definitiva, lo que prolonga la inseguridad jurídica de las personas beneficiarias. En este contexto, la ANT ha recurrido a entregas provisionales mientras se surten los trámites de saneamiento de la propiedad agraria, con miras a formalizar posteriormente las adjudicaciones (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026).

Aunque entre 2022 y 2025 se reportan 286.164,99 hectáreas entregadas y 1.941.618,05 hectáreas formalizadas, estas cifras requieren una lectura más detallada (Tabla 1 y Tabla 2). Una parte de las hectáreas formalizadas corresponde a títulos que aún se encuentran pendientes de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, trámite indispensable para consolidar jurídicamente el derecho de propiedad y completar el proceso de formalización. En otros casos, las hectáreas reportadas como entregadas obedecen a mecanismos de asignación provisional y no definitiva. Estas entregas provisionales constituyen una herramienta utilizada para permitir la ocupación y puesta en

producción de los predios, incluso cuando no se ha culminado su saneamiento jurídico o cuando aún no se han cumplido plenamente los requisitos legales para consolidar la propiedad, como la expedición del acto administrativo definitivo y su correspondiente registro. En consecuencia, si bien las cifras reflejan avances relevantes en términos de acceso y formalización, no siempre equivalen a situaciones de propiedad plenamente consolidada desde el punto de vista jurídico, lo que plantea interrogantes sobre la estabilidad, seguridad jurídica y sostenibilidad de los procesos reportados (Albertus, 2020).

Tabla 1. Hectáreas entregadas en el periodo de gobierno 2022-2025

Estado	Hectáreas	Familias	Predios
Registrado	62.910,15	13.819,00	2.431,00
Titulado Pendiente de Registro	62.152,73	7.823,00	4.455,00
Entrega Provisional	161.102,11	51.831,00	62,00
Total	286.164,99	73.473,00	6.948,00

Fuente: ANT (2025).

Tabla 2. Hectáreas formalizadas en el periodo de gobierno 2022-2025

Estado	Hectáreas	Familias	Predios
Registrado	1.378.151,09	63.431	27.808
Titulado Pendiente de Registro	563.466,96	41.191	10.069
Total	1.941.618,05	104.622	37.877

Fuente: ANT (2025).

La duración de estos procedimientos mantiene situaciones de tenencia transitoria y limita la consolidación de derechos sobre la tierra para quienes acceden progresivamente a ella. Si bien, la asignación provisional de tierras es una política efectiva para brindar acceso a la tierra, la prolongación excesiva de la adjudicación definitiva incrementa la exposición de los beneficiarios a riesgos de desposesión, ya sea por la captura de los predios por actores con mayor capacidad económica o política, o por la acción de actores violentos (Albertus, 2020).

Esta problemática se agrava en territorios con presencia persistente de actores armados ilegales y dinámicas de conflicto, donde el acceso a la tierra continúa siendo un factor de disputa y vulnerabilidad (Gutiérrez, Peña-Huertas, Crosby, Triana-Ancinez, & Valencia-Herrera, 2025; Vargas J. , 2022; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). La falta de mecanismos de alerta temprana y protección efectiva para quienes reciben tierras aumenta los riesgos de desposesión y retorno a patrones de control territorial por parte de actores armados, lo que limita la consolidación de derechos y la permanencia efectiva de los

beneficiarios (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-CERAC, 2025).

3.1.3. Persistencia de informalidad predial y debilidad de articulación catastral y registral

La tercera dimensión en que se expresa esta causa es la **persistencia de informalidad predial y debilidad de articulación catastral y registral**. La falta de correspondencia entre la información catastral, los registros jurídicos y la realidad física de los terrenos limita la claridad y estabilidad de los derechos de propiedad, restringe el acceso al crédito, dificulta la planificación del uso del suelo y abre espacios para conflictos, acaparamiento y usos indebidos (Acero & Parada-Hernández, 2019; Albertus, 2020). Esta problemática se agrava en zonas rurales donde es necesario armonizar la protección ambiental con la garantía de derechos sobre la tierra para comunidades campesinas, pero donde no existen mecanismos legales suficientes para regular adecuadamente la tenencia de estos bienes (Novoa Alvarez & Durán Guerrero, 2025).

Asimismo, los retrasos en la constitución de figuras de ordenamiento social de la propiedad rural como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (Tecam), así como la escasa articulación entre los instrumentos de ordenamiento territorial rural y las directrices nacionales, afectan la claridad y coherencia de los derechos de propiedad. Dado que estas figuras inciden directamente en la regulación y delimitación de tales derechos, su lentitud o falta de integración puede limitar el alcance y los resultados de las intervenciones de formalización (Corte Constitucional de Colombia, 2023; Procuraduría General de la Nación, 2020). En conjunto, estos factores evidencian que, sin una actualización e integración efectiva de los sistemas de información, instrumentos normativos claros y mecanismos sostenidos de coordinación y control, la informalidad continuará debilitando el potencial transformador de las políticas de formalización rural.

No obstante, una proporción significativa de la tierra rural no está debidamente titulada ni registrada, lo que genera un arraigo precario de derechos y condiciones crónicas de inseguridad jurídica para millones de familias campesinas y rurales. De acuerdo con la UPRA, más de la mitad de la propiedad rural se encuentra en situación de informalidad, es decir, sin títulos válidos y plenamente registrados que coincidan de forma clara con la información catastral y registral oficial (UPRA, 2020). Esta condición reduce la capacidad del Estado para ejercer control efectivo, planificar adecuadamente el uso del suelo y promover una distribución de la tierra más equitativa y sostenible.

Uno de los factores que influyen en la persistencia de la informalidad, es la ausencia de coincidencia entre catastro, registro y realidad física de los terrenos, producto de sistemas de información incompletos, rezagos en la actualización catastral y

asignaciones registrales sin el correspondiente soporte documental y geoespacial, que impide que los derechos de propiedad sean claros, oponibles y sostenibles en el tiempo (Albertus, 2020). Esta brecha técnica y administrativa se traduce en riesgos concretos: dificulta que las familias puedan usar efectivamente sus predios como colateral para acceder a crédito, la planificación pública del uso del suelo se ve debilitada, y la incertidumbre sobre los límites y titularidad real de los predios abre espacios para acaparamiento, ocupaciones oportunistas o conflictos territoriales no resueltos (Acero & Parada-Hernández, 2019; Albertus, 2020).

La inseguridad jurídica que se deriva de la falta de certeza de los derechos de propiedad y las imprecisiones en los sistemas públicos de información genera, además, desafíos ambientales y productivos que requieren una visión integrada de la formalización. Por ejemplo, la falta de reconocimiento jurídico claro de ecosistemas acuáticos agroalimentarios limita la posibilidad de conservar los recursos hídricos y de asegurar prácticas sostenibles que permitan la soberanía alimentaria de comunidades locales; sin derechos formalizados que articulen tierra, agua y producción, estas funciones quedan vulnerables (FAO, 2022).

Asimismo, la informalidad afecta de manera específica y diferenciada a miles de familias campesinas habitan bienes baldíos ubicados en áreas de reserva forestal reguladas en la Ley 2 de 1959³⁵, sin posibilidad de adjudicación ni de reconocimiento formal de su ocupación (Cely, 2025; Defensoría del Pueblo, 2022). Si bien no existe un censo oficial y actualizado de todas las familias campesinas en zonas de Ley 2, sí hay datos verificables que permiten estimar el alcance de la población afectada por esta figura y su potencial beneficiaria bajo esa normativa. La aprobación de dos ZRC en áreas de Ley 2 — La Guardiania del Chiribiquete (Guaviare) y ZRC Rovira Tierra Fértil y Resistente (Tolima) — beneficiaron a aproximadamente 3.396 familias campesinas (Consejo Directivo ANT, 2025; Consejo Directivo ANT, 2025). Estos datos son indicativos del número de familias cuyos derechos de tenencia están en vilo.

La falta de reglas y procedimientos definidos para adjudicar, formalizar o redistribuir estos predios limita la capacidad de las instituciones estatales para garantizar seguridad jurídica, proteger la biodiversidad y asegurar un uso sostenible de los recursos, generando disputas entre comunidades locales, actores económicos y autoridades ambientales. La falta de criterios técnicos unificados y de coordinación entre autoridades agrarias y ambientales genera incertidumbre sobre los derechos de propiedad, propicia conflictos entre comunidades, actores económicos y entidades públicas, y dificulta la protección de ecosistemas estratégicos. Esta indefinición normativa no solo retrasa la consolidación de derechos para familias campesinas, sino que también favorece dinámicas

³⁵ Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables.

de informalidad en la ocupación y explotación de la tierra (FAO, 2004). En consecuencia, se debilitan tanto los objetivos de inclusión productiva de la reforma agraria como la gobernanza ambiental y territorial, al no contar con un marco institucional suficientemente claro para ordenar, distribuir y supervisar el uso de estos predios (Novoa Alvarez & Durán Guerrero, 2025).

La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra no se limita a aspectos legales o administrativos, sino que también tiene una dimensión cultural y política que refuerza la informalidad. En contextos donde predominan narrativas que han normalizado la concentración de la tierra y la apropiación violenta u oportunista, las prácticas de informalidad encuentran sustento social, lo que dificulta la construcción de consensos y normas que protejan derechos (Acero & Parada-Hernández, 2019). En consecuencia, la falta de estrategias sostenidas de comunicación pública que transformen las representaciones sociales sobre tenencia de la tierra —visibilizando cómo la informalidad y la apropiación injusta han generado desigualdad, injusticia y violencia— limita el avance de un régimen de formalización que no solo sea técnico, sino también percibido como legítimo y equitativo. La omisión de este tipo de estrategias en las políticas de formalización implementadas genera escasos incentivos para mantener en el tiempo la formalización de los predios que su titulación fue impulsada por el Estado (Abril Bonilla, y otros, 2019).

Asimismo, la débil articulación entre la ANT y actores clave como notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos curadurías y secretarías de planeación, ha facilitado prácticas de fraccionamiento antieconómico, concentración y cambios indebidos en el uso del suelo, sin mecanismos efectivos de reporte y control. En este contexto, la formalización no se consolida de manera adecuada, pues la falta de coordinación impide detectar oportunamente subdivisiones irregulares o acumulaciones ilegales que afectan la estructura predial que son consolidadas jurídicamente (Corte Constitucional de Colombia, 2022; 2014). Como resultado, se perpetúan inconsistencias registrales y situaciones irregulares derivadas de actuaciones fragmentadas, lo que limita la eficacia de las apuestas de formalización impulsados por el Estado (Procuraduría General de la Nación, 2025).

Finalmente, la falta de inclusión en los instrumentos de ordenamiento territorial rural de directrices de la política agraria nacional, incluyendo criterios técnicos de uso eficiente del suelo, sostenibilidad ambiental y función social y ecológica de la propiedad, debilita la capacidad del Estado para garantizar derechos claros y coherentes en territorios rurales diversos y a menudo frágiles desde el punto de vista ecológico y social. Esta problemática ha sido advertida por la Procuraduría General de la Nación (2020), quién instó a las autoridades locales a priorizar la protección constitucional de los suelos rurales, asegurando la estricta observancia de la legislación agraria y ambiental, así como las directrices sobre ordenamiento del suelo rural, particularmente en los procesos de actualización de normas locales que regulan estos suelos.

3.1.4. Debilidad en las capacidades de la administración de las tierras y bienes agrarios de la Nación para cumplir la función social y ecológica de la propiedad agraria

La última dimensión en que se expresa esta causa es la debilidad en las capacidades de la administración de las tierras y bienes agrarios de la Nación para cumplir la función social y ecológica de la propiedad agraria. La gestión de las tierras y bienes agrarios de la Nación presenta limitaciones estructurales que reducen la capacidad del Estado para garantizar que estos bienes cumplan de manera efectiva su función social y ecológica, tal como lo establece el artículo 58 de la Constitución Política.

La ausencia de sistemas integrados de información, seguimiento, monitoreo, control y recuperación de tierras públicas, así como en debilidades en la calidad, interoperabilidad y actualización de la información disponible. A ello se suman vacíos metodológicos que dificultan la identificación temprana y gestión oportuna de riesgos como la concentración de la propiedad, las ocupaciones irregulares, el acaparamiento ilegal de baldíos, el fraccionamiento antieconómico, los usos inadecuados del suelo, la extranjerización de tierras y las deficiencias en la implementación de los programas de acceso a tierras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; SU-288, 2022).

La falta de actualización sistemática y coordinada de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) en Colombia constituye un problema crítico que limita la capacidad del Estado para corregir distorsiones en la propiedad rural, prevenir la concentración de tierras y orientar políticas de redistribución efectiva. Actualmente, la actualización de la UAF avanza de forma lenta, fragmentada y municipio por municipio, sin un esquema claro de priorización regional, lo que reduce su utilidad como instrumento estratégico para la planificación nacional del ordenamiento social de la propiedad rural. Esta situación tiene impactos medibles: según la UPRA (UPRA, 2021), la falta de actualización coherente de la UAF dificulta identificar predios y zonas con alta concentración y fraccionamiento antieconómico, limitando la efectividad de programas de formalización y redistribución de tierras. Estudios recientes sugieren que la aplicación de una metodología basada en zonas homogéneas podría agrupar varios municipios con características similares, permitiendo una actualización más ágil, consistente y técnicamente robusta (Duarte, 2021). Sin embargo, a la fecha la implementación de este enfoque ha sido parcial y no sistemática, lo que mantiene vacíos en la información que afectan la toma de decisiones estratégicas a nivel nacional.

A esta situación se suma la inexistencia de un instrumento metodológico estandarizado que permita a la autoridad agraria verificar de manera objetiva, técnica y verificable el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural. Aunque este principio tiene rango constitucional, su aplicación práctica enfrenta dificultades debido a la falta de criterios homogéneos, procedimientos claros y sistemas de información que articulen variables productivas, ambientales, jurídicas y sociales. Asimismo, estas normas

suelen tener una fuerte oposición política por el potencial que tienen para afectar derechos de propiedad privada, especialmente de las élites agrarias (Albertus, 2021). La ausencia de este instrumento metodológico debilita fuertemente la capacidad institucional para hacer efectivas las normas constitucionales.

La ausencia de un inventario integral y herramientas operativas para identificar los predios baldíos y bienes rurales de la Nación constituye un problema estructural que ha favorecido el acaparamiento y/o la adjudicación irregular de bienes públicos, en contravía del régimen agrario colombiano (Güiza-Gómez & Hernández Carrasco, 2024). El Estado no cuenta con una base de datos articulada entre entidades que permita conocer con precisión la ubicación, el estado jurídico y la ocupación de los baldíos, lo que impide la recuperación oportuna de estos bienes y debilita el control estatal sobre su destino productivo y ambiental (Corte Constitucional, sentencias T-488 de 2014 y SU-288 de 2022).

Asimismo, en diversas zonas del país persiste una brecha significativa entre la identificación de predios presuntamente baldíos y la capacidad efectiva del Estado para recuperarlas. Un caso representativo es la Altillanura, donde se encuentran en curso 377 procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados (610.848 hectáreas), 22 procesos de clarificación de la propiedad (66.241 hectáreas) y 8 procesos de extinción agraria (7.374 hectáreas), que en conjunto suman aproximadamente 684.457 hectáreas de tierras de la Nación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025). Sin embargo, la ANT enfrenta limitaciones para avanzar en estos procesos debido a diseños institucionales complejos y a que, en su mayoría, los predios están ocupados por personas que no cumplen los requisitos para ser beneficiarias de la reforma agraria, como actores agroindustriales. En consecuencia, se tienen fuertes restricciones institucionales que limita la recuperación efectiva de tierras públicas y retrasa su destinación a los fines de reforma agraria.

Por otro lado, persisten las debilidades en el uso de herramientas que permiten mejorar la administración y gestión de bienes de la Nación. Por ejemplo, figuras como las Zonas de Desarrollo Empresarial, creadas por la Ley 160 de 1994, están diseñadas para fortalecer las capacidades administrativas de la autoridad agraria sobre los baldíos y los bienes públicos agrarios al permitir a la Ant establecer acuerdos sobre su el uso (UPRA, 2022). Este instrumento carece de una reglamentación que permita su operativización. Asimismo, la ANT no ha desplegado plenamente otras funciones de administración, como el arrendamiento agrario u otras modalidades de aprovechamiento, que permitan asociaciones más equitativas entre el Estado y el sector privado y una gestión eficiente de los predios de la Nación a cambio de un precio justo por su usufructo (FAO, 2019).

La Contraloría General de la República (2020) ha advertido sobre debilidades en la administración y defensa de bienes públicos costeros e insulares, señalando falencias en inventarios, delimitaciones y acciones oportunas de recuperación. En respuesta a estas problemáticas, la ANT ha planteado iniciativas para regular la administración de islas, islotes

y cayos como baldíos de la Nación bajo su competencia (ANT, 2026). Sin embargo, estas figuras aún no se han consolidado plenamente como mecanismos efectivos de gobernanza y ordenamiento territorial. Persisten vacíos en la definición de criterios técnicos que garanticen sostenibilidad ecológica, acceso equitativo y control sobre nuevas ocupaciones. Aunque existen iniciativas para regular la administración de las islas, islotes y cayos como baldíos de la Nación bajo la competencia de la ANT (ANT, 2026), estas figuras aún no se han consolidado plenamente como mecanismos efectivos de gobernanza y ordenamiento territorial, lo que dificulta la gestión sostenible de estos bienes inalienables e imprescriptibles del dominio público.

Algo similar ocurre con la tenencia y el uso de las islas nacionales, que carece de una regulación adecuada que garantice condiciones sostenibles y equitativas. Aunque existen iniciativas para regular la administración de las islas, islotes y cayos como baldíos de la Nación bajo la competencia de la ANT (ANT, 2026), estas figuras aún no se han consolidado plenamente como mecanismos efectivos de gobernanza y ordenamiento territorial, lo que dificulta la gestión sostenible de estos bienes inalienables e imprescriptibles del dominio público.

El uso actual de estos predios ha generado cuestionamientos por parte de organismos de control, evidenciando posibles deficiencias en la gestión, supervisión y asignación de los bienes rurales. Una auditoría de la Contraloría General de la República (2022) evidenció que en predios de las Islas del Rosario y San Bernardo había contratos de arrendamiento vencidos, cánones no actualizados y ocupaciones sin contrato, con múltiples hallazgos administrativos, disciplinarios y fiscales, por valores superiores a 5.500 millones de pesos, y ocupaciones sin pago de arriendo que persisten desde hace años. Además, en muchos casos los valores pagados por arriendo se han mantenido bajos y sin actualización, desaprovechando una potencial fuente de recursos que podrían convertirse en rentas destinadas al Fondo de Tierras para apoyar la reforma agraria y la gestión del patrimonio público.

Problemas similares se observan en la administración de bienes de uso público y ecosistemas estratégicos como ciénagas, playones, sabanas comunales e islas. En estos territorios, la ausencia de es actualizados, de caracterización socioambiental de los actores que los ocupan y usan, y de reglamentos claros de uso y manejo sostenible ha facilitado procesos de ocupación irregular, acaparamiento y degradación ambiental (Zamosc, 1978; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). Estas falencias se ven agravadas por la falta de definiciones técnicas oportunas, por ejemplo, en materia de rondas hídricas y límites de bienes públicos, y por una débil articulación entre las autoridades agrarias y ambientales. Como resultado, se afectan tanto la protección de los ecosistemas como la seguridad jurídica de las comunidades que dependen de estos espacios para su subsistencia, lo que evidencia

la necesidad de contar con información cartográfica consolidada, metodologías participativas de caracterización y reglamentos de uso diferenciados.

Estas debilidades se agravan por la carencia de un sistema integral de seguimiento y evaluación de la política de acceso a tierras que articule los diferentes mecanismos existentes y que permita identificar de manera oportuna cuellos de botella, rezagos administrativos, incumplimientos en predios adjudicados o tendencias de reconcentración (Procuraduría General de la Nación, 2021). La información sobre actos jurídicos relacionados con inmuebles rurales, que reposa en notarías, oficinas de registro, curadurías, juzgados y entidades territoriales, no fluye de manera periódica y estandarizada hacia la autoridad agraria, lo que limita la capacidad de realizar análisis preventivos y de activar rutas administrativas o judiciales para proteger el interés público.

Finalmente, las debilidades institucionales en materia de administración de tierras públicas se evidencian en la concentración de la propiedad pública y la falta de mecanismos de control sobre la tenencia y el uso bajo el fenómeno de la extranjerización de tierras. Este concepto es definido por marcos conceptuales técnicos como aquel proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada total o parcialmente por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros, con fines de explotación económica o especulación de rentas, y vinculado a procesos de concentración y acumulación de tierras (FAO y UPRA, 2017). En Colombia, la ausencia de límites claros en la adquisición de tierras por parte de capitales privados nacionales e inversionistas extranjeros ha generado preocupación por la soberanía nacional y la seguridad alimentaria, y ha motivado debates legislativos para establecer mecanismos que protejan la tierra como recurso finito y estratégico, como lo ha señalado el propio Ministerio de Agricultura al respaldar iniciativas de regulación de la extranjerización. Un régimen que fije topes máximos de propiedad, aplicable a nacionales y no nacionales, permitiría no solo frenar la acumulación excesiva en pocas manos, sino también asegurar que la tierra cumpla funciones sociales, productivas y ambientales, y que permanezca accesible para los sujetos prioritarios de la reforma agraria (Congreso de la República, 2024).

La extranjerización de la tierra ha afectado de manera significativa bienes de la Nación. Capitales extranjeros han concentrado extensiones de baldíos, así como predios privados que fueron originalmente adjudicados como baldíos, en distintas regiones del país, teniendo como una de las regiones más representativas en la Altiplanura (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; FAO y UPRA, 2017). Las limitaciones generales en la capacidad institucional del Estado para recuperar bienes públicos, sumadas a la ausencia de medidas específicas orientadas a regular o controlar la extranjerización de la tierra, han dificultado la recuperación efectiva de estos predios. Ello restringe la disponibilidad de tierras para su

adjudicación en el marco de la reforma agraria y compromete la sostenibilidad jurídica y material de adjudicaciones previamente realizadas.

En conjunto, estas condiciones muestran que la reforma agraria enfrenta no solo retos de adquisición y distribución de tierras, sino también un déficit crítico en la función de gestión. Asimismo, se evidencia falencias en la planificación estratégica basada en información, verificación del cumplimiento de la función social y ecológica, control de la estructura de la propiedad, administración de bienes públicos rurales y seguimiento permanente a los predios adjudicados. La superación de estas brechas institucionales y técnicas es condición necesaria para que las intervenciones en materia de acceso a la tierra se traduzcan en transformaciones estructurales sostenibles, y justifica la adopción de instrumentos metodológicos, regulatorios, de información y de monitoreo que fortalezcan la capacidad del Estado para administrar, proteger y orientar el uso social y ecológicamente adecuado de las tierras y bienes agrarios de la Nación.

3.2. Concentración y acceso restringido a bienes públicos rurales estratégicos, junto con déficits de infraestructura y barreras regulatorias para la comercialización de pequeños y medianos productores, en un contexto de alta informalidad laboral y presión de economías ilícitas.

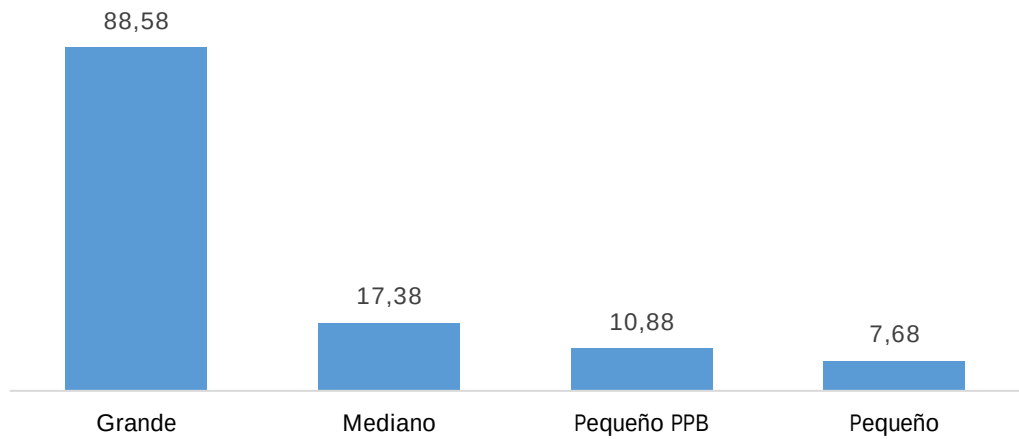
La segunda causa de la desigualdad agraria tiene que ver con la concentración de los bienes públicos rurales estratégicos, como crédito, infraestructura, riego, asistencia técnica y mercados. El documento CONPES aborda la desigualdad agraria, en su componente de redistribución de activos rurales para la producción, como un problema estructural que se manifiesta en seis expresiones interrelacionadas: (i) diseño institucional y regulatorio del sistema financiero rural; (ii) limitaciones en generación, transferencia y apropiación de tecnología y asistencia técnica; (iii) Débil capacidad estatal para desarrollar y gestionar infraestructura productiva; (iv) Limitadas capacidades de comercialización e integración en mercados los pequeños productores y agricultores de la ECFEC enfrentan dificultades para acceder a mercados municipales, departamentales, nacionales e internacionales; y (iv) la Exclusión de semillas y materiales genéticos criollos: la prevalencia de modelos agroindustriales desplaza la agrobiodiversidad nativa y criolla, debilitando los sistemas productivos campesinos y étnicos.

3.2.1. Diseño institucional y regulatorio del sistema financiero rural con barreras normativas, operativas y de garantías que favorecen a productores de mayor escala y excluyen a pequeños productores

El sistema financiero rural colombiano está configurado de manera que refuerza la concentración del crédito en grandes productores y excluye de forma estructural a los pequeños productores, incluyendo a quienes conforman la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria (ACFEC). Lo anterior limita la posibilidad de que los

beneficiarios de la reforma agraria capitalicen sus unidades productivas y generen trayectorias sostenibles de desarrollo rural. Entre 2022 y 2025, las colocaciones de crédito de fomento agropecuario en Colombia crecieron de manera sustancial, llegando a un total de 125 billones de pesos con 48 billones de pesos solo en 2025 (Finagro, 2025). Sin embargo, esa expansión se ha concentrado mayoritariamente en productores de gran escala (Ver Gráfico 4) (monocultivos y grandes actividades pecuarias) y otros actores con mayor poder económico, particularmente a través de instrumentos como la cartera sustitutiva, que permite a la banca privada cumplir obligaciones regulatorias sin canalizar recursos efectivos mediante mecanismos de redescuento hacia el sector productivo de menor escala.

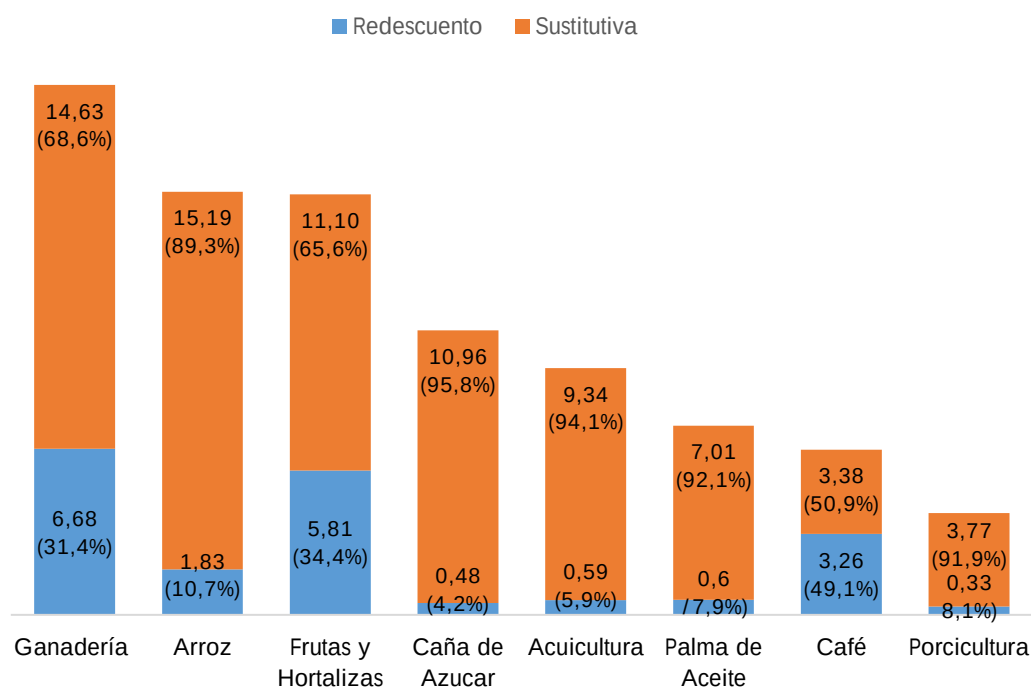
Gráfico 4. Colocaciones de Crédito de Fomento Agropecuario 2022 - 2025



Fuente: Finagro y CNCA (2025).

La **principal problemática del financiamiento agropecuario en Colombia radica en que la expansión reciente del crédito no se ha traducido en un acceso efectivo y equitativo para pequeños y medianos productores debido a dinámicas de asignación que favorecen a actores de mayor escala económica.** Aunque entre 2022 y 2025 las colocaciones de crédito de fomento agropecuario crecieron de manera sustancial, alcanzando 125 billones de pesos, de los cuales 48 billones se desembolsaron solo en 2025 priorizando en gran medida la cartera sustitutiva en favor de los grandes productores de las principales cadenas agropecuarias (Ganadería, Arroz, Hortofrutícola, Caña de Azúcar, Acuicultura, Palma, Café y Porcicultura) (Ver Gráfico 5) (Finagro, 2025), esta expansión se ha concentrado principalmente en productores de gran escala, asociados a monocultivos y grandes actividades pecuarias. Esta dinámica de concentración de las colocaciones de los créditos agropecuarios en Grande Productores se explica, entre otros factores, por el uso predominante de instrumentos como la cartera sustitutiva, que permite a la banca privada cumplir obligaciones regulatorias sin canalizar recursos efectivos mediante mecanismos de redescuento hacia productores de menor escala, limitando así el impacto del crédito en la democratización del financiamiento rural.

Gráfico 5. Crédito de Fomento Agropecuario otorgado por Sector y Tipo de Cartera 2022-2025 (billones de pesos)

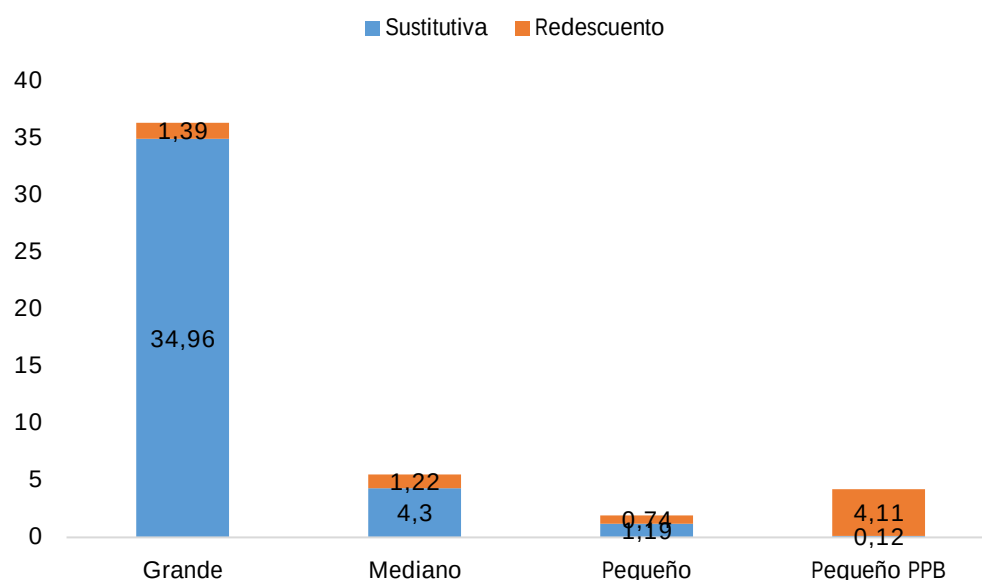


Fuente: Finagro y CNCA, (2025).

La exclusión financiera de los pequeños productores se combina con la ausencia de un encadenamiento sistémico entre crédito, asistencia técnica/extensión y aseguramiento agropecuario. Estos son instrumentos que, idealmente, deberían operar de forma integrada para mitigar riesgos productivos, estabilizar ingresos y facilitar el repago de obligaciones financieras. Sin embargo, en la práctica estos componentes funcionan de manera fragmentada, trasladando casi por completo el riesgo al productor individual. Los plazos, períodos de gracia y cronogramas de pago de los créditos no están alineados con los ciclos biológicos de los cultivos, siembra, levante y cosecha, lo que incrementa la morosidad y las posibilidades de incumplimiento (ESPE, 2025). Asimismo, aunque la agricultura es una de las actividades económicas más expuestas al riesgo, climático, sanitario y de precios. Los instrumentos de aseguramiento agropecuario tienen una cobertura muy baja, limitándose aproximadamente al 2,4 % de las hectáreas cultivadas (Guerrero, 2025). Esta baja penetración de mecanismos de gestión del riesgo significa que las pérdidas por eventos adversos recaen casi exclusivamente en los productores, reduciendo su capacidad de recuperación y su atractivo para la inversión formal.

A estas barreras se suma la falta de desarrollo normativo del artículo 66 de la Constitución Política, el cual establece condiciones preferenciales de acceso al crédito para trabajadores agrarios y pequeños productores. La ausencia de reglamentación ha limitado la consolidación de un régimen financiero diferenciado que reconozca las particularidades de la producción rural de menor escala y facilite su inclusión en los circuitos formales de financiamiento. Esta situación se evidencia en la priorización de las colocaciones de cartera sustitutiva dirigidas a grandes productores, en detrimento de las colocaciones de cartera de redescuento y de la propia cartera sustitutiva orientada a medianos y pequeños productores (ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Crédito de Fomento Agropecuario otorgado por tipo de Productor y Cartera (enero a diciembre 2025)



Fuente: Finagro (2025).

La asimetría en el acceso al crédito entre grandes, medianos, pequeños y pequeños productores de ingresos bajos se complejiza aún más, al revisar la evidencia de acceso al crédito formal en la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2023 según la cual, solo el 19 % de los productores rurales tuvo acceso a crédito (DANE, 2023) lo que indica una exclusión persistente pese a los instrumentos disponibles. Las causas subyacentes incluyen altos costos de transacción, exigencias documentales difíciles de cumplir para productores con tenencia informal o precaria, asimetrías de información sobre productos financieros y subsidios, tasas de interés poco competitivas para perfiles de mayor riesgo y una distribución territorial desigual de la infraestructura bancaria, que limita la presencia de entidades de crédito en áreas rurales remotas.

En zonas con alta presencia de cultivos de uso ilícito, el acceso al sistema financiero formal para la producción agrícola lícita resulta especialmente crítico debido a los altos niveles de riesgo percibidos por la banca, asociados a la falta de garantías formales y a las restricciones para usar la tierra como colateral (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022). Esta situación se traduce en que, en algunas zonas del país con fuerte presencia de estas economías, entre el 79 % y 82 % de comunidades que residen en estas regiones no cuentan con ningún producto financiero de ahorro, crédito o aseguramiento, lo que evidencia una profunda exclusión financiera rural (Dávalos, Hernández, Marín, Rubiano-Lizarazo, & Vélez, 2024). En este contexto, la población campesina se ve expuesta a recurrir a mecanismos informales de financiamiento, frecuentemente vinculados a redes criminales con presencia en las regiones, asumiendo elevados riesgos económicos, sociales y de seguridad (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022; Gutiérrez, 2021).

La combinación de estas barreras (diseños regulatorios insuficientes, instrumentos financieros poco adaptados a las realidades de la ACFEC, falta de integración de servicios de extensión y aseguramiento, y obstáculos operativos de acceso) genera un círculo vicioso de exclusión financiera. Esta exclusión no solo restringe el acceso a capital productivo, sino que también condiciona negativamente la innovación, la adopción de tecnologías, la infraestructura de producción y comercialización, y la vinculación a mercados formales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2018; Banco Mundial, 2017; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019). En consecuencia, reproduce las brechas estructurales de desigualdad en el campo que la reforma agraria busca superar y reduce la resiliencia de las economías rurales frente a shocks productivos, climáticos o de mercado.

Este diagnóstico evidencia que, aunque el volumen total de crédito agropecuario ha crecido sostenida y exponencialmente, el crecimiento de la colocación financiera no se traduce en mayor inclusión ni en un habilitador efectivo para los pequeños productores rurales. Por el contrario, tiende a consolidar la concentración de recursos y a trasladar riesgos al eslabón más vulnerable de la producción rural, limitando la capacidad de la reforma agraria para generar trayectorias productivas sostenibles, equitativas y resilientes.

3.2.2. Limitaciones para la generación, transferencia y apropiación de tecnologías y asistencia técnica para la innovación agropecuaria

A pesar de que la Ley 1876 de 2017³⁶ estableció el Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA) como mecanismo para fortalecer la generación, transferencia y apropiación de conocimiento, la implementación de esta política ha sido parcial y con resultados limitados. En este sentido, el Servicio Público de Extensión Agropecuaria presenta

³⁶ Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

una restricción estructural asociada al financiamiento, derivada de la falta de operación efectiva del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria. Esta situación limita la concurrencia y articulación de recursos entre la Nación y los territorios para asegurar la prestación continua y suficiente del servicio, afectando la planeación, la contratación y la estabilidad de los esquemas de cofinanciación. En este contexto, se evidencia una contracción de los recursos de inversión destinados a la operación y cofinanciación del servicio por parte de la ADR, al pasar de 122.305,7 millones de pesos³⁷ en 2023 a 22.330,2 millones de pesos en 2026, lo que incrementa el riesgo de discontinuidad, reduce la capacidad de expansión territorial y debilita la implementación de intervenciones con enfoque integral y de mediano plazo. Aunado a lo anterior y de acuerdo con la Contraloría General de la República, a agosto de 2023 solo se comprometió el 5,6 % de los recursos presupuestales asignados para la implementación del SPEA en dicha vigencia, lo que evidencia una baja ejecución frente a la magnitud de la demanda de acompañamiento técnico integral de los productores rurales (Contraloría General de la República, 2023).

Adicionalmente, persiste un problema de baja cobertura que compromete el cumplimiento de metas sectoriales y limita el alcance del servicio en los territorios rurales. De acuerdo con los avances reportados en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados del DNP, únicamente se ha alcanzado el 19,95 % (117.543 usuarios) de la meta establecida en el PND 2022-2026³⁸ para atención de usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, fijada en 589.186 usuarios. Este rezago evidencia barreras operativas y financieras para ampliar la atención, con impactos directos en la adopción tecnológica, el fortalecimiento de capacidades productivas y la mejora de la competitividad, especialmente en zonas con mayor dispersión rural y brechas históricas de acceso a servicios de asistencia técnica.

En este contexto, el acceso a los servicios de extensión agropecuaria, asistencia técnica y apoyo a los procesos de innovación continúan siendo insuficientes y fragmentados, en particular en territorios rurales dispersos y con mayores brechas estructurales. Esta situación se explica, en parte, por la limitada cofinanciación territorial y por la ausencia de esquemas sostenidos de prestación del servicio. La extensión agropecuaria, concebida normativamente como un proceso de acompañamiento integral orientado al diagnóstico, la formación, la transferencia de tecnologías y el desarrollo de capacidades productivas, ha enfrentado demoras en su implementación operativa, lo que ha reducido su cobertura y pertinencia territorial (Agencia de Desarrollo Rural, 2023).

³⁷ Proyecto de inversión *Fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional* BPIN 2018011000152; proyecto de inversión *Fortalecimiento de la gestión y apropiación del conocimiento técnico de los procesos productivos agropecuarios y rurales, en los productores y las asociaciones u organizaciones de productores a nivel nacional* BPIN 202300000000065.

³⁸ Indicador ID 150 - Usuarios atendidos con el servicio público de extensión agropecuaria.

Por otra parte, si bien después de la expedición de la Ley 1876 de 2017 se adelantó el ejercicio de construcción y socialización de los lineamientos de seguimiento y evaluación del SPEA, dicho sistema sigue presentando deficiencias en los datos reportados. Según la Contraloría General de la República en el Estudio Sectorial denominado *“Evaluación de la implementación y el funcionamiento del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, en el marco de la Ley 1876 de 2017 durante el periodo 2018 - 2023”*, se identificó que, a pesar de que los departamentos cuentan con los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, los mismos, siguen presentando deficiencias en el reporte de información principalmente por no acatar los lineamientos establecidos en los artículos 2.2.3.1.1 y 2.2.3.1.2 del Decreto 2404 de 2019 (Contraloría General de la República, 2023).

Adicionalmente, el servicio público de extensión agropecuaria enfrenta dificultades para la ejecución en el nivel municipal y departamental. Según la Contraloría General de la República, la implementación de la Ley 1876 de 2017 en su componente de extensión agropecuaria enfrenta barreras para su ejecución a nivel territorial entre las cuales cobran mayor relevancia los presupuestos para su funcionamiento altamente dependientes de ingresos de libre destinación y la débil capacidad institucional de los entes territoriales para su implementación. (Contraloría General de la República, 2023).

Esta debilidad estructural ha reducido la efectividad de la articulación entre investigación, innovación y extensión, a pesar de la existencia de instrumentos de planificación definidos por el SNIA. Estos instrumentos como el Plan Estratégico de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria (Pectia) y los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) tienen el potencial de promover una integración funcional y territorial del sistema; sin embargo, la implementación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA) ha sido desigual. En este marco, instituciones del SNIA como la Corporación colombiana de investigación agropecuaria (Agrosavia), que cumplen un rol estratégico en la generación de conocimiento, el desarrollo tecnológico y la articulación con los fines del sistema, enfrentan restricciones asociadas a la fragmentación de los esquemas de financiación y a la limitada conexión operativa con los servicios de extensión y asistencia técnica en los territorios. Esta situación ha reducido el aprovechamiento de sus capacidades y desarrollos tecnológicos en los procesos de adopción e innovación productiva (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2024).

3.2.3. Débil capacidad estatal para desarrollar y gestionar infraestructura para la producción agropecuaria en favor de las economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias

Otra de las causas que impiden la consolidación de sistemas productivos eficiente se relaciona con los déficits persistentes de infraestructura productiva y logística. La

ausencia o insuficiencia de equipamientos públicos de acopio, clasificación, almacenamiento y transformación, así como el deterioro de instalaciones existentes, reduce la capacidad de agregar valor, incrementa pérdidas postcosecha y acentúa la volatilidad de precios. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha diagnosticado que la infraestructura productiva pública agropecuaria no reúne condiciones idóneas para la mayoría de la población rural. De los 4.658 bienes de infraestructura productiva pública -de almacenamiento, logística y de comercialización- identificados en el país, 3.083 (el 66 % del total) requieren intervención, mientras que solo 1.769 (aproximadamente el 38 %) se aprovechan a su máxima capacidad.

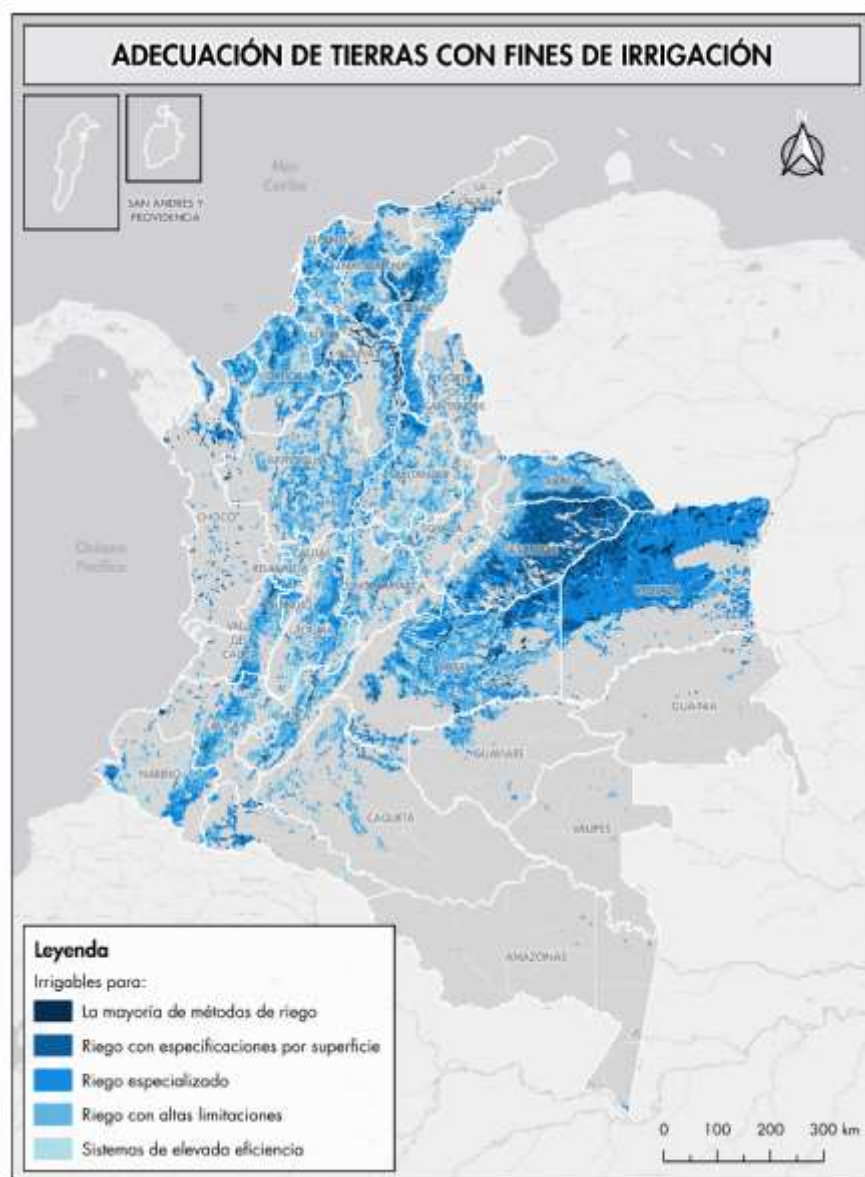
A esta situación se suma que cerca del 42 % tiene problemas prediales o no se tiene información sobre su titularidad. Resulta llamativo que de los 738 bienes de infraestructura productiva que actualmente no se encuentran en uso, las principales causas identificadas sean la falta de sostenibilidad del proyecto productivo (37,1 %), la escasez de recursos para su mantenimiento (9,5 %) y los daños o riesgos asociados a la infraestructura física (8,4 %). Adicionalmente, se advierte que, en términos de sostenibilidad y perdurabilidad, de los 4.658 bienes de infraestructura pública contabilizados, el 65,2 % no tiene estudios/diagnósticos técnicos y cobertura de un seguro financiero, respectivamente. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025.)

Por otra parte, la limitada infraestructura de transporte rural en Colombia agrava las brechas de productividad y competitividad del sector agropecuario. La red vial terciaria, que constituye cerca del 69 % de las carreteras del país, tiene solo 6 % de sus tramos pavimentados y la mayoría se encuentra en regular o mal estado, afectando la conectividad de zonas rurales y la salida oportuna de cosechas hacia mercados internos y externos (Pening, 2023). La infraestructura ferroviaria, tradicionalmente subutilizada y con una participación marginal en el transporte de carga (alrededor del 11 %), sigue siendo insuficiente para aliviar la dependencia del transporte carretero y reducir los altos costos logísticos (DNP, 2025). Además, el débil desarrollo del transporte multimodal limita el uso eficaz de modos alternativos (férreo, fluvial y marítimo) que podrían mejorar la competitividad de productos agrícolas, especialmente los perecederos, vinculando los centros de producción con puertos y mercados (OECD, 2024) Esta insuficiente conectividad y falta de integración modal se traduce en mayores tiempos de viaje, mayores costos logísticos y pérdidas en la cadena de suministros agrícola, afectando directamente los ingresos de pequeños y medianos productores y la efectividad de la reforma agraria.

Respecto de la situación de riego a través de distritos para procesos productivos agropecuarios, Colombia cuenta con una gran área potencial para irrigación. Sin embargo, el país registra la menor cobertura de riego en relación con su área potencial, con el agravante de que no se ha finalizado ningún distrito de gran escala desde finales de la década de 1990, ni se han culminado distritos de mediana escala desde la década de 1980. En consecuencia, la cobertura actual de riego resulta claramente insuficiente para aprovechar

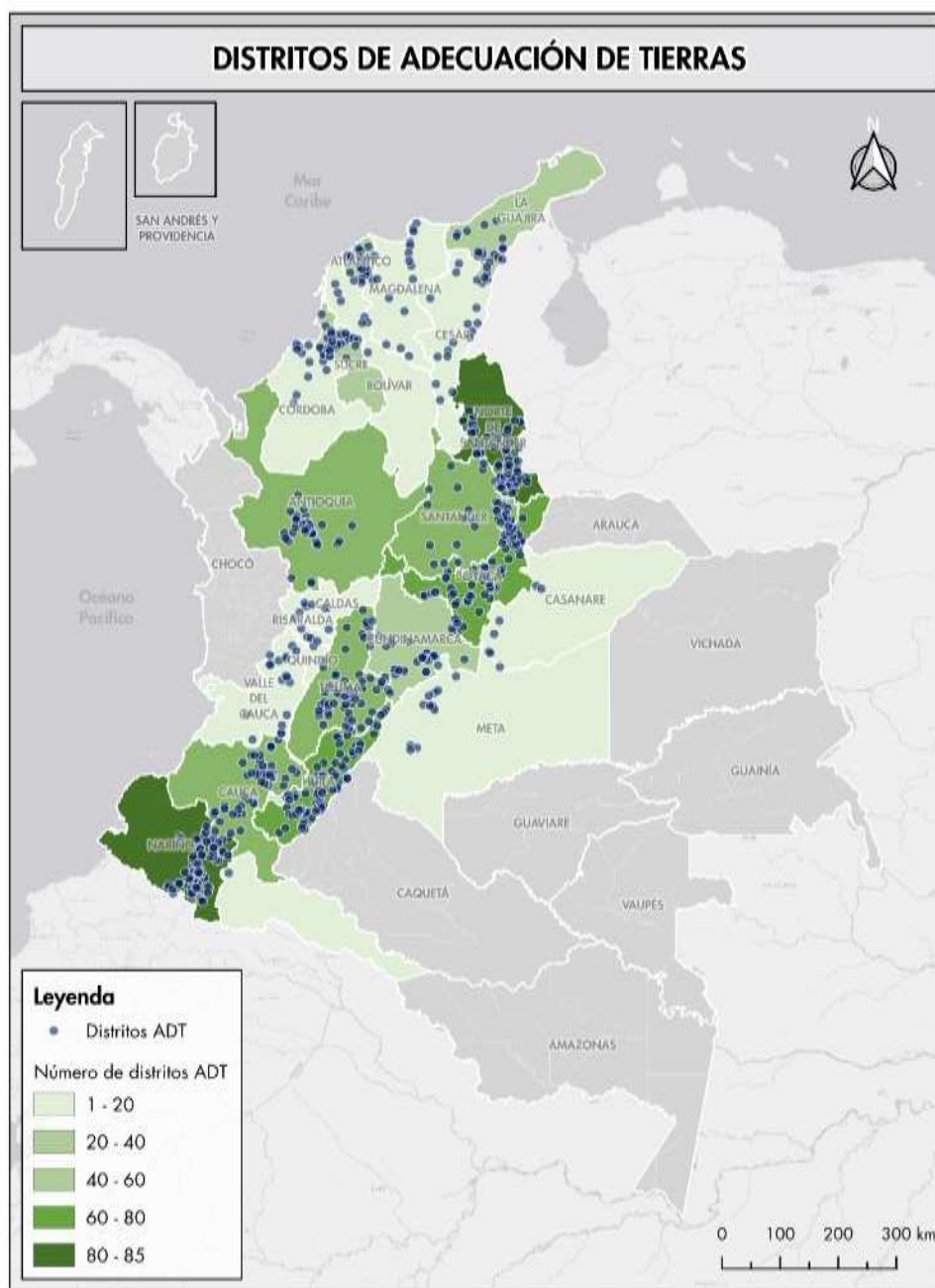
el potencial productivo nacional. La cobertura actual de riego en el país resulta insuficiente. Según información del Viceministerio de Desarrollo Rural con corte a octubre de 2025, Colombia cuenta apenas con 1,1 millones de hectáreas bajo riego, frente a un potencial estimado de 18,4 millones de hectáreas (ver Mapa 2). De los 1,1 millones de hectáreas adecuadas, 361.963 hectáreas han sido desarrolladas con recursos públicos en 781 distritos de riego (ver Mapa 3), de los cuales solo el 74 % se encuentra en operación. Adicionalmente, de los 80 distritos de riego propiedad de la ADR que cubren un área de 162.355 hectáreas, apenas el 66 % se encuentra actualmente en funcionamiento.

Mapa 2. Áreas potenciales para adecuación de tierras con fines de irrigación



Fuente: UPRA (2018).

Mapa 3. Áreas potenciales para adecuación de tierras con fines de irrigación



Fuente: UPRA (2016).

Un cuello de botella crítico es la descoordinación interinstitucional en el territorio para facilitar la gestión de los distritos de riego. La gestión de los distritos involucra no solo a entidades del sector agropecuario, sino también a autoridades ambientales, comunitarias, comerciales y energéticas, y requiere coordinación supramunicipal, pues los distritos

trascienden límites político-administrativos. Con el desmonte de la institucionalidad agraria desde la década de los noventa, se cerró la instancia encargada de la infraestructura de riego HIMAT, luego INAT, y se fragmentó esta función. Se demanda una estructura institucional robusta y articulada, con competencias y alcances claros y con el nivel jerárquico necesario para apalancar recursos, ejecutar obras y resolver conflictos, en línea con la Política Integral de Adecuación de Tierras, el Plan Nacional de Riego y el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2018; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), 2020; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2023).

Adicionalmente, persisten problemas de ordenamiento del territorio dentro de las áreas de los distritos de riego: la falta de seguridad jurídica, la informalidad en los títulos y la superposición con resguardos indígenas limitan la expansión y eficacia de la oferta institucional (Becerra, y otros, 2021). También falta armonización entre el funcionamiento de los distritos de riego y los instrumentos de ordenamiento ambiental y territorial; no hay criterios unificados para la zonificación del suelo rural, permisos, concesiones y tasas por uso del agua. Resulta necesario precisar cómo se representan los distritos en los POMCA como determinantes ambientales y cómo se incorporan en la reglamentación del suelo rural en los POT, de manera que se proteja el uso del suelo dentro de los distritos y se salvaguarde la inversión pública orientada a la producción de alimentos y materias primas, cumpliendo la función social y ecológica de la propiedad (Fedesarrollo; UKPACT; New York University, 2022).

3.2.4. Limitadas capacidades de los pequeños productores y agricultores de la ECFEC para la comercialización e integración en los mercados municipales, departamentales, nacionales e internacionales

Los productores de la ACFEC en Colombia enfrentan esquemas de comercialización fragmentados, inestables y dominados por relaciones asimétricas de mercado, condiciones que limitan severamente su capacidad para realizar el valor de su producción, generar ingresos sostenibles y planificar económicamente sus actividades. Estas limitaciones estructurales dificultan que el acceso a la tierra, consiguientemente logrado mediante procesos de reforma agraria, se traduzca en autonomía económica, dinamización de las economías rurales y sostenibilidad financiera de las unidades productivas Según FAO, una de las principales fuentes de asimetría se encuentra en la información de mercado. La asimetría informativa en los circuitos de comercialización permite a compradores con posiciones dominantes fijar precios de manera casi unilateral, mientras que los productores carecen de mecanismos efectivos para obtener información oportuna y competitiva sobre precios, volúmenes y condiciones de mercado. (FAO, Planificación y diseño de Mercados Rurales, 2004). Esta estructura limita el poder de negociación de los productores y los pone en desventaja frente a intermediarios y plataformas concentradoras, lo que se refleja en

márgenes comerciales reducidos para los agricultores y mayores costos para los consumidores finales.

Además, bajo condiciones de mercado dominadas por oligopsonios, mercados con pocos compradores que ejercen alta influencia sobre los precios de compra, la presencia de estructuras de poder concentrado ha tenido efectos documentados sobre la volatilidad de precios y la reducción de ingresos para los pequeños productores. Un ejemplo que ayuda a ilustrar lo establecido hasta este punto se encuentra en el mercado del arroz, el cual según Fedesarrollo se comporta como un oligopsonio en el marco de la compra del arroz paddy verde por parte de los molinos que controlan el mercado y como un oligopolio en la estructura del mercado y la naturaleza de las interacciones y toma de decisiones de la industria molinera controlada por los tres grandes molinos (Roa, Diana y Sonora) (Fedesarrollo, 2013). Este comportamiento de oligopsonio por parte de los molinos que concentran la compra y el procesamiento del grano ha generado distorsiones en el mercado del arroz, al reducir el precio del arroz paddy por debajo de los costos de producción, afectando directamente a los agricultores (Duarte & Segura). Esta situación se evidenció en junio de 2025 y llevó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a someter el arroz paddy verde al régimen de libertad vigilada (Resolución 085 de 2025) y posteriormente al régimen de libertad regulada (Resolución 241 de 2025)³⁹, con el propósito de proteger a los pequeños y medianos productores. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha señalado que la transformación de los sistemas agroalimentarios requiere cambios sustanciales en la gestión operativa y comercial de los mercados mayoristas, así como acciones de modernización para promover la inclusividad y la sostenibilidad económica y social de las cadenas productivas (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2024).

Los obstáculos al acceso a canales comerciales estables también se reflejan en las compras públicas locales. Los pequeños y medianos productores enfrentan requisitos administrativos, técnicos y de certificación que, por su intensidad y rigidez, reducen significativamente su participación en estos mercados. A pesar de que instrumentos como la Ley 2046 de 2020⁴⁰ buscan promover la participación de productores locales en las compras institucionales, barreras como requisitos complejos, falta de acompañamiento técnico y dificultades de cumplimiento evidencian que los mecanismos aún no operan de manera inclusiva (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2025).

³⁹ Por la cual se somete al régimen de libertad regulada de precios al producto agrícola no transformado, arroz paddy verde y se adoptan otras disposiciones.

⁴⁰ Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Se evidencia un bajo acceso de los agricultores a la información digital disponible en los dispersos sistemas del sector agropecuario. De acuerdo con el estudio *Usabilidad de TIC y consumo digital en el sector agropecuario colombiano*, el porcentaje de agricultores que consulta información a través de canales digitales es reducido y presenta una relación directa con el nivel educativo alcanzado. En particular: (i) solo el 12,3 % de los agricultores sin ningún nivel educativo accede a información mediante canales digitales; (ii) el 18,1 % de quienes cuentan únicamente con educación primaria lo hace; (iii) el 39,4 % de aquellos con educación secundaria consulta información digital; y (iv) el 56,4 % de los productores con formación técnica utiliza estos canales. (Mora, Albis, García, Zárate, & Mejía, 2017) Esta brecha de acceso se profundiza si se considera que, según el diagnóstico del Documento CONPES 4098 *Política para impulsar la competitividad agropecuaria*, el 70 % de los productores encuestados no conoce herramientas estratégicas como Agronet⁴¹, SIPSA⁴², SISPA⁴³, SNIA o Sinigan⁴⁴, entre otros sistemas sectoriales (DNP, 2022). La limitada apropiación de estas plataformas restringe la circulación de información clave sobre precios, volúmenes, mercados, sanidad y condiciones productivas, lo que dificulta la toma de decisiones basada en evidencia, incrementa las asimetrías de información y genera incertidumbre, afectando la productividad y desincentivando la inversión productiva de la ECFEC.

Estas barreras estructurales a la comercialización se traducen en una fuerte volatilidad de ingresos para las familias rurales y, en muchos casos, en la permanencia de estrategias de subsistencia que limitan la acumulación de capital, la innovación y la inversión en procesos productivos más eficientes. Lo anterior fue evidenciado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural durante los encuentros macrorregionales y poblacionales por la reforma agraria 2025, específicamente en el encuentro de la Región Andina en donde más de 80 organizaciones y procesos campesinos, agrarios, de mujeres y firmantes de paz, entre ellos ANZORC, CNA, Anucur, Astracava, Fedemuc, Dignidades Campesinas, Marcha Patriótica, Congreso de los Pueblos, CIMA, Corcam, Asolnacam, ANMUCIC, Renamupes, Fuerza Nacional Campesina y Baluarte Campesino manifestaron que “la producción campesina ha sostenido históricamente el abastecimiento alimentario del país, pero enfrenta barreras estructurales como altos costos de insumos, limitada asistencia técnica pertinente, dificultades de acceso al crédito y obstáculos para la comercialización directa. Estas condiciones afectan la sostenibilidad económica de las unidades productivas campesinas y refuerzan relaciones de dependencia y desigualdad.” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025)

⁴¹ Red de Información del Sector Agropecuario

⁴² Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del sector Agropecuario

⁴³ Sistema de Información Sanitaria para la Importación y Exportación de Productos Agrícolas y Pecuarios

⁴⁴ Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino

Adicionalmente, un efecto de las barreras para la comercialización de productos agrarios lícitos es que inciden de manera directa en la persistencia de las economías de uso ilícito (Dávalos & Dávalos, 2020). En muchas regiones del país, la comercialización de productos lícitos compite con las economías de uso ilícito, particularmente con la cadena productiva de la coca, las cuales brindan ventajas económicas, sociales y comerciales que terminan orientando las decisiones productivas de familias campesinas (Dion & Russler, 2008; Parada-Hernández & Marín, 2021). Los ingresos promedio de los productores de coca generan recursos medios que pueden llegar a ser más altos que otros productos lícitos, y, además, esta economía tiene otras condiciones favorables como la venta directamente en la parcela y menores costos de transacción, lo que se traduce en una mayor rentabilidad frente a la producción de alimentos, incluso cuando las familias también siembran productos legales en sus predios (Gutiérrez, 2021; Dávalos, Hernández, Marín, Rubiano-Lizarazo, & Vélez, 2024; Marín, Machuca, & Acero, 2020; Dirección Nacional de Planeación, 2023).

Este fenómeno está directamente relacionado con las dificultades de acceder a mercados y servicios que enfrentan los campesinos en zonas con alta presencia de cultivos ilícitos. La falta de integración a cadenas de valor y la ausencia de bienes y servicios públicos rurales (mayor ausencia que en otras zonas rurales) reducen su capacidad de desplazar a la coca en los mercados locales y regionales (Gutiérrez Sanín & Parada Hernández, 2022; Dávalos & Dávalos, 2020). Sin mejorar las condiciones de comercialización de productos legales, las economías ilícitas continuarán siendo más atractivas para muchas familias rurales.

En conjunto, estas condiciones estructurales obstaculizan que la producción generada en los territorios de reforma agraria se realice de manera que asegure ingresos dignos, mejoras en la calidad de vida rural y sostenibilidad económica de las unidades productivas. La fragmentación de los mercados, las asimetrías de información, la concentración de recursos económicos en manos de pocos compradores, la limitación para acceder a compras públicas y la ausencia de mecanismos de integración comercial estructural constituyen barreras que deben ser abordadas para que la reforma agraria incida realmente sobre la autonomía económica de los sujetos rurales y contribuya al desarrollo territorial sostenible.

3.2.5. Persistente exclusión de las semillas y materiales genéticos criollos en privilegio de modelos agroindustriales que no protegen la agrobiodiversidad nativa y criolla, debilitando sistemas productivos campesinos y étnicos

La negociación de los tratados de libre comercio ha priorizado la apertura hacia las semillas controladas por las grandes multinacionales en perjuicio de las semillas criollas y nativas que usa la Agricultura campesina, étnica, familiar y comunitaria. El Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos obligó a Colombia a adoptar estándares

internacionales que derivaron, en el ámbito interno, en una serie de regulaciones con efectos restrictivos para los agricultores durante la década del 2000. En particular, se incorporó en el artículo 306 del Código Penal el delito de usurpación de derechos de obtentores vegetales, tipificando como conducta punible el uso ilegal de semillas certificadas y protegidas. Posteriormente, mediante la Resolución 970 de 2010⁴⁵ del ICA, se estableció que únicamente podían circular libremente en el país las semillas registradas y certificadas, lo que restringió la comercialización de semillas criollas y nativas por parte de campesinos, pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. A su vez, la Ley 1518 de 2012⁴⁶ adoptó el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 91), el cual otorgaba protección exclusivamente a las variedades que cumplieran los requisitos de registro previstos en el tratado, excluyendo en la práctica los procesos de fitomejoramiento desarrollados por los sectores populares del campo. No obstante, la Ley 1518 de 2012 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1051 de 2012, al evidenciarse la vulneración del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos étnicos, y la Resolución 970 de 2010 fue derogada por la Resolución 3168 de 2015⁴⁷ en un contexto marcado por la movilización social del Paro Agrario de 2013. Sin embargo, el régimen de semillas continúa orientado por las disposiciones del TLC con Estados Unidos y por el Código Penal, sin que hasta el momento se haya formulado una política pública integral para la protección, conservación y producción de semillas criollas y nativas que garantice el pleno ejercicio de los derechos de los agricultores, de los pueblos étnicos y de las comunidades campesinas sobre su patrimonio biocultural fortaleciendo la producción de alimentos.

A pesar de la riqueza biocultural, el Estado colombiano ha mostrado un contraste histórico entre el estímulo regulado y creciente de semillas de origen agroindustrial y la ausencia o insuficiencia de medidas estatales eficaces para proteger, conservar y promover las semillas nativas y criollas. Colombia es un país megadiverso, que concentra cerca del 10 % de la diversidad biológica del planeta y alberga una amplia variedad de ecosistemas naturales y culturas humanas distintas, lo cual se expresa también en su agrobiodiversidad tradicional (Gori et al., 2022). Esta diversidad se manifiesta de forma notable en la variedad de semillas nativas y criollas que se conservan y usan principalmente en minifundios, por campesinos, comunidades étnicas y pueblos indígenas, siendo la base fundamental para la alimentación, la salud y la economía de estos pueblos, así como un pilar

⁴⁵ Por medio de la cual se establecen los requisitos para la producción, acondicionamiento, importación, exportación, almacenamiento, comercialización y/o uso de semillas para siembra en el país, su control y se dictan otras disposiciones.

⁴⁶ Por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales", del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991.

⁴⁷ Por la cual se modifica el artículo 37 de la Resolución 2674 de 2013.

de la soberanía alimentaria colombiana (Acevedo-Osorio, Ortiz, & Ortiz, 2020). La diversidad de maíces nativos demuestra esta riqueza: estudios pioneros de mediados del siglo XX identificaron 23 razas de maíces criollos, y análisis moleculares recientes han ampliado esta clasificación a 42 razas presentes en el territorio colombiano (Girfin, 2024).

Además del maíz, otras especies nativas y criollas como frijol, papa, tomate, ají, algodón y quinua contribuyen a la diversidad biocultural de los agroecosistemas tradicionales. Sin embargo, como se indicaba con antelación, existe una brecha institucional que ha generado pronunciamientos y acciones de comunidades indígenas y campesinas, que han denunciado la falta de apoyo estatal para la protección de su patrimonio biocultural, especialmente ante riesgos como la contaminación genética por cultivos transgénicos. En respuesta, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-247 de 2023, ordenó al Gobierno nacional a adoptar medidas orientadas a la protección, conservación y producción de semillas nativas y criollas, en reconocimiento de que la falta de acciones suficientes representa una afectación a derechos colectivos como la identidad étnica y cultural, la soberanía alimentaria y la conservación de la diversidad biológica de estas comunidades. Sin embargo, estas medidas aun enfrentan limitaciones derivadas de las restricciones previstas en tratados y convenios internacionales, las cuales dificultan la producción y el intercambio de semillas criollas y nativas. (Cepal, 2005)

3.3. Debilitamiento de la institucionalidad agraria que genera fragmentación y limita las capacidades del Estado para ejecutar la reforma agraria y la gestión y vigilancia de bienes y recursos del sector rural

La tercera causa de la desigualdad agraria se expresa en el progresivo debilitamiento de la institucionalidad agraria que genera fragmentación y limita las capacidades del Estado para ejecutar la reforma agraria y la gestión y vigilancia de bienes y recursos del sector rural. Este debilitamiento se manifiesta en (i) las capacidades institucionales para conducir la reforma agraria, (ii) las dificultades en la articulación inter e intrasectorial del Estado, (iv) la baja interoperabilidad en los sistemas de información y (iv) la débil gobernanza de los recursos parafiscales. En su conjunto, estas restringen la capacidad del Estado para ejecutar una reforma agraria redistributiva, garantizar la adecuada administración de bienes rurales y promover un desarrollo agropecuario equitativo y sostenible.

3.3.1. Limitadas capacidades institucionales de las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural y la débil presencia en los territorios rurales.

Una primera expresión de esta causa estructural es la limitada capacidad institucional y la débil presencia territorial de las entidades del sector agropecuario. Por un lado, la fragmentación de la institucionalidad agraria, derivada de la reforma institucional de 2015, limitó la capacidad del Estado para implementar de manera articulada la reforma

agraria y las políticas de desarrollo rural. Aunque dicha reforma buscaba modernizar el aparato agrario, especializar funciones y dotar de mayor autonomía técnica a las entidades, la transición no estuvo exenta de dificultades (Varela Sánchez , 2019). El desmantelamiento del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la creación de múltiples agencias agrarias intensificaron la dispersión de competencias, generando responsabilidades compartidas entre varias entidades y una capacidad limitada de coordinación interinstitucional, especialmente en territorios rurales dispersos (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios , 2015).

Además, la sobrecarga operativa de una sola entidad con amplias funciones generó cuellos de botella que limitaron la atención territorial. En 2003, la supresión de organismos como el Incora, el INAT y otros, y su concentración en el Incoder, respondió a una lógica de racionalización administrativa, pero produjo discontinuidades, pérdida de memoria institucional y fragmentación de funciones redistributivas, afectando la eficacia de la política de tierras (Carvajalino Villegas, 2025). Por ejemplo, la OECD señala que, aunque la ANT y la ADR, que vinieron a reemplazar al Incoder, fueron concebidas para mejorar la entrega de programas territoriales y la formalización de tierras, persisten problemas de atomización y duplicación de funciones, oficinas con baja capacidad de respuesta y ausencia de autonomías decisionales a nivel regional, lo que dificulta la eficacia operativa y la confianza de las comunidades rurales en estas instituciones (OECD, 2022).

La falta de habilidad en las capacidades institucionales también se expresa en la falta de formación especializada en derecho agrario y capacidades técnicas en las burocracias agrarias colombianas que incide en la implementación de políticas agrarias. Investigaciones internacionales sobre reforma agraria señalan que burocracias lentas y falta de apoyo técnico a beneficiarios y funcionarios reducen significativamente la eficacia de las políticas de redistribución de la tierra y la capacidad del Estado para implementar las leyes agrarias existentes, lo que puede generar reversión de los logros iniciales y conflictos en el campo si no se abordan estas brechas de conocimiento y ejecución (Cox, y otros, 2003; Andersen, 2023)

En Colombia, la evidencia histórica indica que uno de los factores con el potencial de facilitar o bloquear la ejecución de los procesos de colonización y redistribución de tierras fue precisamente el conocimiento técnico y jurídico de los funcionarios encargados de administrar dichos programas (Plazas Díaz, 2022; Acero, 2018). Durante la reforma agraria de los años sesenta, la limitada formación en aspectos técnicos, sociales y legales de la tierra por parte del personal estatal contribuyó a una débil interlocución con las comunidades rurales y a implementaciones parciales de las leyes de reforma. Por otro lado, los municipios rurales en Colombia enfrentan déficits significativos de personal técnico, recursos financieros y capacidades administrativas para implementar políticas de desarrollo rural, lo que reduce la efectividad de los programas sectoriales y profundiza las brechas

territoriales. Esta debilidad institucional es particularmente crítica en los territorios con mayores niveles de pobreza y ruralidad (OCDE, 2022).

De lo anterior se deriva que la forma en la que las instituciones agrarias hacen presencia en los territorios rurales limita su capacidad para generar sinergias con los sectores productivos y los sujetos populares del campo. A pesar de la existencia de múltiples programas y agencias orientadas al desarrollo rural, persisten obstáculos normativos y de procedimiento para que los gobiernos municipales y las agencias sectoriales planifiquen, ejecuten, acompañen o establezcan alianzas productivas adaptadas a la realidad de los campesinos y pequeños productores (OECD, 2022).

3.3.2. Débil articulación y coordinación interinstitucional para la implementación de la reforma agraria a través del SINRADR

En segundo lugar, se evidencia una débil articulación y coordinación interinstitucional para la implementación de la reforma agraria, especialmente en el marco del SINRADR, en un contexto de alta fragmentación institucional, dispersión de responsabilidades entre múltiples entidades, ausencia de mecanismos sólidos de coordinación horizontal y vertical, lo que dificulta la ejecución integral de la reforma agraria y la alineación de instrumentos de tierra, crédito, asistencia técnica y desarrollo productivo (OECD, 2022)

La institucionalización de SINRADR, reglamentado en 2023 tras casi tres décadas de existencia legal sin implementación efectiva, está en fases iniciales y aún distante de una articulación operativa consolidada entre las entidades del Estado y entre estos y los actores de la ruralidad. Esto se explica porque la consolidación de mecanismos de coordinación interinstitucional en los Estados es un proceso lento y complejo porque implica no solo la creación normativa de espacios o sistemas, sino la adopción de prácticas institucionales, ajustes organizativos, y la construcción de confianza y rutinas entre múltiples agencias públicas—lo cual requiere años de interacción, aprendizaje y adaptación formal antes de alcanzar resultados efectivos y sostenibles. Estudios demuestran que la formación de arreglos institucionales colaborativos y su capacidad para lograr resultados coordinados no se logra inmediatamente al promulgar normas, sino que depende de configuraciones organizativas, procesos formales y experiencias de trabajo conjunto que se desarrollan gradualmente (Roberts & Milman, 2023). Un reflejo de lo anterior es que, a la fecha, persisten barreras para que el SINRADR cuente con información consolidada sobre los avances en los planes de trabajo de los subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria, así como la inversión ejecutada por cada una de las entidades y subsistemas que lo conforman (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026).

Del mismo modo, persisten barreras para articular de forma efectiva la coordinación programática y presupuestal con las autoridades territoriales municipales y

departamentales. Este problema que se explica con el diseño institucional propuesto inicialmente a través del Decreto 1406 de 2023 no incorpora de manera clara los procedimientos de integración, participación y coordinación de los subsistemas con instancias locales, lo que a su vez dificulta la implementación coherente de la Reforma Agraria, pone en riesgo la legitimidad del sistema y obstaculiza la efectividad de la política pública agraria como proceso continuo y descentralizado.

Lo anterior también se refleja en la dificultad de las entidades los subsistemas para articular de manera efectiva los instrumentos de ordenamiento territorial a los planes de trabajo de los subsistemas que sobre las orientaciones de la política agraria nacional. La existencia de múltiples instrumentos de planeación territorial, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), los Planes de Desarrollo Sostenible de la ZRC, los Planes de Vida Digna de las Tecam, que operan de manera dispersa, con objetivos y escalas diferentes, y sin una política pública consolidada que los articule y establezca criterios técnicos comunes para el desarrollo rural (OCDE, 2022).

La debilidad en articulación del SINRADR también se expresa en el limitado funcionamiento efectivo de los Comités Municipales, Nacionales y Departamentales de Reforma Agraria ante el desconocimiento de las comunidades sobre su funcionamiento y alcances, lo que impide la planificación, ejecución y seguimiento ciudadano de las acciones del sistema (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025). Los mecanismos de coordinación carecen de rutinas consolidadas de intercambio de información, toma de decisiones conjuntas y seguimiento de acciones territoriales, lo que disminuye su capacidad para traducir las demandas ciudadanas en acciones articuladas que faciliten el diálogo con las entidades municipales, departamentales y nacionales pertenecientes al SINRADR (OECD, 2022). Anclado a lo anterior, existe una débil supervisión social y veeduría ciudadana de procesos clave para la redistribución, como los procedimientos especiales agrarios de compra directa, expropiación y extinción de dominio agrario, que requieren de seguimiento especializado y de capacidades técnicas y operativas que el Estado no siempre ha garantizado de manera coordinada (Agencia Nacional de Tierras, 2025).

El lugar que las comunidades rurales y los sujetos populares del campo cumplen en la reforma agraria se ve limitado por la existencia de brechas sustantivas entre la formación educativa formal y las necesidades productivas y comunitarias de los territorios rurales priorizados por la reforma agraria en Colombia. La capacidad de las instituciones educativas para articular procesos de formación, producción y comunidad que respondan a las apuestas de la Reforma Agraria es aún insuficiente (Ministerio de Educación Nacional, 2025). Esta brecha queda reflejada tanto en políticas públicas que reconocen la deuda histórica de integrar educación y procesos productivos, como en estudios que evidencian la falta de adaptaciones locales en las políticas educativas rurales, lo cual reduce la pertinencia

de la oferta formativa y la participación comunitaria (Jaramillo Neira, Cala-Vitery, & Poveda Aguja, 2025).

Finalmente, la operabilidad del SINRADR y de la reforma agraria enfrenta retos en materia de coordinación con organismos internacionales y agencias de cooperación reduce la capacidad de aprovechar plenamente el apoyo de actores internacionales y limita en cierta medida el impacto de la cooperación externa en los procesos de desarrollo rural y reforma agraria. Por ejemplo, la Mesa Permanente de Cooperación Internacional para la Reforma Agraria aún no ha alcanzado un nivel de institucionalización que permita planificar, coordinar y dar seguimiento estratégico a los recursos, proyectos y compromisos de cooperación internacional con sesiones periódicas y un plan anual de cooperación alineado con las metas sectoriales y territoriales.

3.3.3. Limitado desarrollo y baja interoperabilidad de los sistemas de información del sector agropecuario y de tierras para la focalización, monitoreo y evaluación de la Reforma Agraria.

En tercer lugar, el limitado desarrollo y la baja interoperabilidad de los sistemas de información del sector agropecuario y de tierras restringen la focalización, el monitoreo y la evaluación de la reforma agraria. Informes del Departamento Nacional de Planeación (2025) y de la OECD (2022) han señalado la ausencia de sistemas integrados de información rural y catastral plenamente interoperables, lo que dificulta la identificación de beneficiarios, la trazabilidad de adjudicaciones y la medición de resultados en términos de acceso a tierra y productividad.

La gestión estratégica de los datos en el sector agropecuario y de tierras en Colombia enfrenta limitaciones significativas debido al desarrollo incipiente y la baja interoperabilidad de los sistemas de información existentes, lo cual restringe la capacidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas para generar información integrada y oportuna que facilite la focalización, el monitoreo y la evaluación efectiva de la implementación de la Reforma Agraria. Esta carencia de interoperabilidad y gobernanza de datos —producto de sistemas fragmentados, formatos incompatibles y ausencia de políticas robustas de gestión de la información— produce silos de información que dificultan la toma de decisiones basadas en evidencia y reducen la eficiencia de las políticas públicas dirigidas al sector rural. Espacios interinstitucionales como la Mesa de Estadísticas Agropecuarias han enfatizado la importancia de contar con datos integrados e interoperables sobre tenencia de la tierra y otros temas críticos para la planificación y ejecución de políticas públicas, lo que muestra que existe un reconocimiento oficial de las barreras actuales para consolidar un sistema de gobernanza de datos del sector agricultura y desarrollo rural con información coherente y útil para la política agraria y rural (UPRA, 2023).

A pesar de los avances técnicos en la construcción del Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria (SNUIRA), los esfuerzos de interoperabilidad aún están en construcción y no se han traducido en un esquema completamente implementado que garantice la integración y consistencia de los datos sectoriales y su uso operativo entre entidades del Estado (UPRA, 2022; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2021). Lo anterior se profundiza ante la fragmentación y falta de interoperabilidad de los sistemas de información sectoriales —como BAC, Linkata, Siembra y Campo Innova— que limita la capacidad institucional de integrar, compartir y aprovechar datos estratégicos para la actuación coordinada de las entidades del SINRADR (Morales Escobar, S.F.). De manera más específica, la consolidación del Sistema Público de Información Agroalimentaria (SPIA), creado por el artículo 11 de la Ley 2046⁴⁸, presenta fallas operativas relacionadas con la ausencia de plataformas tecnológicas necesarias para su operativización completa. Esta tendencia, que reproduce los patrones de los sistemas de información a nivel mundial (Calogero, 2021), dificulta el funcionamiento de los sistemas como repositorios consolidados y útiles para productores, entidades y otros actores del sector y mantiene las brechas urbano-rurales de acceso a la información (Howland, Muñoz, Staiger, Cock, & Alvarez, 2015).

Adicionalmente, *Mi Registro Rural*, que centraliza y estructura la información de productores y organizaciones agropecuarias, no ha consolidado una base de datos plenamente actualizada e integrada con los sistemas públicos sectoriales existentes. Esta herramienta, creada con el potencial de incluir información de más de 2,7 millones de productores con acceso digital permanente (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022), reporta hoy 46.427 usuarios registrados, lo que demuestra la brecha entre la cobertura potencial del sistema y su adopción real (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025). Esto sugiere dos problemas: por un lado, las limitaciones en la captación de información, en el acceso digital de la población rural y en la articulación con otros instrumentos y servicios del sector, fines para los cuales fue creado el registro; y una baja participación de los productores en la generación de datos necesarios para la política pública. De allí que sea necesario crear incentivos y estrategias para aumentar la cobertura y representatividad del registro.

La fragilidad del Estado colombiano para contar, actualizar y cobrar efectivamente el Impuesto Predial Unificado (IPU) se ha convertido en un factor estructural que limita su capacidad para ejercer una función básica de los estados modernos: registrar la propiedad y gravar la riqueza territorial de forma equitativa y eficiente (Musgrave & Musgrave, 1989; Shoup, 1956; Piketty, 2014). A pesar de que el IPU constituye uno de los pilares de la estructura tributaria municipal, en 2021 este impuesto representó apenas el

⁴⁸ Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

4,45 % de los ingresos totales municipales, pese a ser en promedio el 24,8 % de los ingresos tributarios locales (indicador que subraya su importancia relativa frente al conjunto de tributos) (Contraloría General de la República, 2021; Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Este bajo peso relativo no solo refleja un problema de recaudación, sino también debilidades profundas en el registro catastral rural, donde buena parte de la información sobre propiedad y avalúo no se encuentra actualizada o disponible, reduciendo la base gravable efectiva y la capacidad de los municipios de imponer tarifas progresivas. Según análisis de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y el Lincoln Institute of Land Policy (2024), más del 90 % de los municipios cuentan con catastros desactualizados, lo que dificulta la identificación precisa de predios y propietarios y, por ende, la liquidación correcta del impuesto. Esta debilidad administrativa genera incentivos perversos: predios rurales de grandes extensiones improductivas enfrentan cargas fiscales bajas o mal calculadas, desincentivando la producción agrícola y la reconversión productiva sostenible, y favoreciendo la concentración de la tierra en pocas manos. En este contexto, la incapacidad del Estado para actualizar catastros y cobrar de manera efectiva enlentece la recaudación municipal, perpetúa estructuras de tenencia ineficiente y reduce la posibilidad de usar el impuesto predial como herramienta de ordenamiento social, económico y ambiental de la propiedad rural (Piketty, 2014).

3.3.4. Débil gobernanza y baja transparencia en recursos parafiscales agropecuarios y pesqueros, que limita su impacto redistributivo y productivo

Finalmente, las deficiencias en el arreglo institucional para la administración, gestión y monitoreo de los recursos parafiscales del sector agropecuario y pesquero generan problemas de transparencia, eficiencia y alineación con objetivos de política sectorial, lo que compromete su impacto en el fortalecimiento productivo rural. Los recursos parafiscales agropecuarios y pesqueros, reglamentados por las leyes específicas de cada uno de los fondos⁴⁹ y por la Ley 101 de 1993, en desarrollo de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de Colombia, constituyen una fuente estratégica de financiamiento para actividades como investigación, asistencia técnica, transferencia de

⁴⁹ Actualmente existen los siguientes Fondos Parafiscales de Fomento Agropecuarios y Pesqueros: Cafetero (Decreto número 2078 de 1940), Arrocero (artículo 1° de la Ley 101 de 1963, modificada por el artículo 1° de la Ley 67 de 1983), Cacaotero (artículo 1° de la Ley 31 de 1965, modificada por el artículo 1° de la Ley 67 de 1983), Cerealista (trigo, cebada, maíz, sorgo y avena – artículo 1° de la Ley 51 de 1966, modificada por el artículo 1° de la Ley 67 de 1983), Panelero (artículo 7° de la Ley 140 de 1990), Ganadero y lechero (artículo 2° de la Ley 89 de 1983), Leguminosas (artículo 2° de la Ley 114 de 1994), Frijol – Soya (artículo 3° de la Ley 114 de 1994), Avícola (artículo 3° de la Ley 117 de 1994), Hortofrutícola (artículo 3° de la Ley 118 de 1994), Agroindustria de la Palma de Aceite (artículo 2° de la Ley 138 de 1994), Algodonero (artículo 2° de la Ley 219 de 1995), Porcícola (artículo 2° de la Ley 272 de 1996, modificado por el artículo 1° de la Ley 1500 de 2011), Tabacalero (artículo 2° de la Ley 534 de 1999), Cauchero (artículo 3° de la Ley 686 de 2001) y Papa (artículo 3° de la Ley 1707 de 2014).

tecnología, adecuación productiva, control sanitario, apoyo a la comercialización, fomento de las exportaciones, promoción del consumo, protección de los productores frente a oscilaciones anormales de precios y programas sociales del sector agropecuario.

No obstante, la desactualización de la Ley 101 de 1993⁵⁰ frente a las reformas constitucionales introducidas a los artículos 64 y 65 mediante los Actos Legislativos 01 de 2023 y 01 de 2025 constituye un factor central que ha limitado la contribución efectiva de las contribuciones parafiscales al desarrollo rural y a la Reforma Agraria. Lo anterior, obedece a que su desarrollo normativo no se ha orientado a garantizar el derecho humano a la alimentación ni a reconocer al campesinado en su particular relación con la tierra, fundada en la producción de alimentos y en su función social y territorial. Se identifican deficiencias en la transparencia y el control de la gestión de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros, particularmente en relación con la gobernanza y los procesos de toma de decisiones de sus juntas directivas. Aunque sus integrantes, en calidad de particulares que administran recursos públicos por habilitación legal, están sujetos al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés establecido en el parágrafo 3° del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 (adicionado por la Ley 2014 de 2019), no existen mecanismos efectivos de divulgación pública que permitan verificar su cumplimiento (Sala de Consulta y Servicio Civil, 2025).

En la práctica, ningún fondo parafiscal agropecuario o pesquero pone a disposición de la ciudadanía información clara, precisa y oportuna sobre la situación de sus miembros frente a posibles causales de inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses. Según información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en diciembre de 2025, durante las juntas de aprobación de los presupuestos de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros para la vigencia 2026, la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales y la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas constataron que ninguno de los fondos ni sus administradores disponía en sus páginas web de información relacionada con las declaraciones de conflicto de interés, inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de sus juntas directivas. En atención a esta situación, el Ministerio expidió la Circular 001 del 16 de enero de 2026, dirigida a los miembros de junta y contratistas de los Fondos Parafiscales del sector, con el propósito de fortalecer los estándares de transparencia y gobernanza. En dicha circular se dispuso que: (i) antes del 31 de enero de 2026 se publiquen las actas completas de las juntas directivas, los listados de contratos y contratistas con identificación de posibles vínculos familiares o societarios, los planes anuales de contratación y la ejecución presupuestal, así como los resultados de auditorías internas y externas; (ii) previo a cada sesión ordinaria, los miembros de junta diligencien una declaración actualizada de conflicto de interés conforme a la Ley 2013 de 2019; y (iii) los contratistas que ejecuten recursos del Fondo publiquen, antes de la

⁵⁰ Ley 101 de 1993 Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

celebración de los contratos, su respectiva declaración de conflicto de interés en los términos previstos en la Ley 2013 de 2019.

Se identifican prácticas recurrentes de contratación directa en la ejecución de proyectos de inversión por parte de la mayoría de los fondos parafiscales, en donde se evaden mecanismos de selección objetiva como licitaciones públicas o concursos de mérito priorizando la contratación directa. En este sentido, la Contraloría General de la República alertó sobre esta situación tomando como ejemplo el caso del Fondo de Fomento Panelero al evidenciar que, no había un proceso de selección que exigiera un estudio formal de oportunidad y conveniencia para justificar la escogencia de los contratistas. (Contraloría General de la República, 2025) Lo anterior evidencia un gran riesgo sobre el posible direccionamiento contractual y la debilidad de los niveles de transparencia en la administración de recursos públicos administrados por privados, máxime si se tiene en cuenta que para la vigencia 2026, los fondos agrícolas de fomento y de estabilización -sin incluir los fondos pecuarios- disponen de un presupuesto proyectado de 2,65 billones de pesos moneda corriente⁵¹.

Aunado a lo anterior, se evidencian limitaciones significativas en la capacidad institucional de supervisión y control sobre la gestión de estos fondos. Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el volumen y la complejidad en la ejecución de los recursos administrados por los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, superan la capacidad operativa de seguimiento y supervisión de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales y de la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas al no contar con el personal suficiente para supervisar las inversiones de estos recursos que superan en gran medida los recursos del propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que para la vigencia 2026 cuenta con 1,1 billones de pesos moneda corriente⁵².

Se identifican deficiencias estructurales en los instrumentos diseñados para orientar las inversiones con recursos públicos administrados por los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, así como en los lineamientos destinados a garantizar la

⁵¹ Información presupuesta disponible en: Acuerdo 02 de 2025 del Fondo Nacional del Café, Memorando de preparación Comité Nacional de Cafeteros del 17 de diciembre de 2025 sobre el Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPCafé), Acuerdo 08 de 2025 Fondo de Fomento Panelero, Acuerdo No. 08 de 2025 Fondo Nacional del Tabaco, Acuerdo No. 07 de 2025 Fondo Nacional del Arroz, Acuerdo No. 468 de 2025 Fondo de Fomento Palmero, Acuerdo No. 5 de 2025 Fondo de Fomento Algodonero, Acuerdo No. 07 – 2025 Fondo Nacional de la Papa, Acuerdo No 014 – 025 Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, Acuerdo No. 08/2025 Fondo de Fomento Cauchero, Acuerdo No. 549 de 2025 Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el aceite de Palma y sus Fracciones, Acuerdo No. 6 – 2025 Fondo de Estabilización de Precios del Algodón, Acuerdo No. 7 de 2025 Fondo de Estabilización de Precios para los Azúcares Centrifugados, las Melazas derivadas de la extracción o del Refinado de azúcar y los Jarabes de azúcar, Acuerdo No 06/25 Fondo Nacional Cerealista, Acuerdo No 006/25 Fondo de Fomento del Frijol Soya, Acuerdo No. 06/2025 Fondo Nacional de Leguminosas y Acuerdo No.005-2025 Fondo Nacional del Cacao.

⁵² Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026.

adecuada estructuración estandarizada de los proyectos de inversión que asegure la eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos. El Decreto 1071 de 2015⁵³ dispone, en su artículo 2.10.2.1, que la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe expedir un instructivo que sirva como instrumento orientador para la elaboración y ejecución del presupuesto de inversiones y gastos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros. No obstante, la Resolución 532 de 2023⁵⁴, mediante la cual se adopta el instructivo para la elaboración y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales, no incorpora criterios de territorialización de la inversión, ni define indicadores de proceso, producto o impacto. Asimismo, no establece una metodología que permita estandarizar la formulación y estructuración de los proyectos de inversión financiados con estos recursos públicos de contribución parafiscal con el mismo nivel de rigurosidad exigido para aquellos que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Regalías (SGR) o el Sistema General de Participaciones (SGP).

El diagnóstico pone de manifiesto la necesidad de reformar la gobernanza de los fondos parafiscales, para incluir la estandarización de criterios técnicos, el fortalecimiento de los mecanismos de control y supervisión, la adopción de lineamientos obligatorios de transparencia y rendición de cuentas, y el diseño de sistemas de planificación, seguimiento y evaluación basados en indicadores territoriales, socioeconómicos y de género. Asimismo, resulta indispensable la actualización del marco normativo que desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, a fin de armonizarlo con los recientes cambios constitucionales. En ausencia de estas reformas institucionales, los recursos parafiscales continuarán subutilizados y su potencial para contribuir de manera efectiva al desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la reforma agraria seguirá siendo limitado.

3.4. Ausencia de una justicia agraria especializada, sin rutas formales ni alternativas accesibles, que impiden la resolución de conflictos de naturaleza agraria

La cuarta causa de la desigualdad agraria en Colombia es la ausencia de una justicia agraria especializada, sin rutas formales ni alternativas accesibles, que impiden la resolución de conflictos de naturaleza agraria. La inexistencia de mecanismos especializados y accesibles para dirimir las disputas agrarias mantiene a las comunidades campesinas y étnicas sin herramientas adecuadas para hacer exigibles sus derechos, así como debilita la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento del régimen agrario

⁵³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

⁵⁴ Por la cual se adopta el instructivo para la elaboración y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales de Fomento y de Estabilización de Precios agropecuarios y pesqueros y se dictan otras disposiciones.

y sostener los efectos redistributivos de la política de reforma agraria. En consecuencia, esta causa genera el debilitamiento de la democracia y de las condiciones para mantener la paz en el campo, configurándose como uno de los factores estructurales que han alimentado el conflicto armado y los mecanismos violentos de exclusión social en las zonas rurales.

Esta causa se manifiesta en (i) la ausencia de una Jurisdicción Agraria y Rural en operación, junto con la falta de protocolos e instancias formalizadas de coordinación entre los operadores jurídicos y las autoridades administrativas, tradicionales y comunitarias; (ii) ausencia de sistemas unificados y diferenciados para el registro, custodia y seguimiento de conflictos, acuerdos y experiencias de resolución de conflictos agrarios; (iii) deficiencias en la formación de personal institucional y sujetos populares del campo para la gestión de conflictos, uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), enfoques de acción sin daño y especialización en derecho agrario; y (iv) deficiencias en el trámite de los procesos de restitución de tierras y en el cumplimiento de las sentencias.

3.4.1. La ausencia de una Jurisdicción Agraria y Rural en operación, junto con la falta de protocolos e instancias formalizadas de coordinación entre los operadores jurídicos y las autoridades administrativas, tradicionales y comunitarias

La primera expresión de esta causa es la ausencia de una Jurisdicción Agraria y Rural en operación, junto con la falta de protocolos e instancias formalizadas de coordinación entre los operadores jurídicos y las autoridades administrativas, tradicionales y comunitarias. La ausencia de instituciones de justicia en el campo se expresa como una forma de debilitamiento de la democracia y de las condiciones para mantener la paz, configurándose como uno de los factores estructurales que han alimentado el conflicto armado y los mecanismos violentos de exclusión social en las zonas rurales. Por un lado, la ausencia de canales institucionales y democráticos para tramitar las demandas ciudadanas y resolver las disputas por la tierra contribuyó a la persistencia de conflictos agrarios que, en muchas regiones, adquirieron un matiz violento (Fajardo, 2014; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018; Grajales, 2011). Por otro lado, permitió la consolidación de poderes locales ilegales que fungieron como autoridades de justicia y ordenamiento del territorio (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013; Thomson, Parada Hernández, & Acero, 2022).

En términos de acceso a mecanismos judiciales, la presencia formal de la Rama Judicial cubre los 1.103 municipios del país con más de 6.200 despachos, pero estos se concentran principalmente en el centro del país y presentan una menor cobertura en zonas con alta presencia de grupos étnicos y en las que se desarrollan problemáticas asociadas a la ruralidad (García Villegas & Espinosa, 2013). Además, muchos de estos despachos se localizan en cabeceras municipales y carecen de especialización agraria, lo que traduce un sesgo operativo hacia enfoques civilistas poco sensibles a las dinámicas

rurales e interculturales (Valbuena Leguízamo, 2025; Ulate Chacón, 1999). La inexistencia de una Jurisdicción Agraria plenamente operativa y especializada, a pesar de avances como el Acto Legislativo 03 de 2023 que crea formalmente la Jurisdicción Agraria y la integra a la estructura del Estado, mantiene vacíos institucionales, genera incertidumbre normativa y dispersa competencias entre instancias que no articulan políticas ni procedimientos, perpetuando la exclusión de comunidades campesinas, indígenas, y comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras del acceso efectivo a la justicia agraria (Gobierno de Colombia, 2023).

Además, la oferta institucional para la atención de conflictos es fragmentaria y carece de mecanismos robustos de enlace entre lo administrativo, lo judicial y lo comunitario. Las autoridades que intervienen en la gestión de controversias agrarias no cuentan con protocolos de coordinación ni canales efectivos de remisión de casos. Ello conlleva respuestas desarticuladas, duplicación de actuaciones y, en numerosos casos, la ausencia de resolución de sus casos (Triana-Ancinez et al., 2025). Por ejemplo, los comités territoriales de reforma agraria, concebidos como espacios potenciales de articulación entre actores institucionales y comunitarios, aún no cuentan con protocolos claros que habiliten la convocatoria y coordinación de entidades competentes frente a conflictos agrarios según su naturaleza y escala. Esto reduce su rol como gestores de diálogo territorial y debilita la generación de espacios legítimos de discusión preventiva con comunidades campesinas, pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los cuales son necesarios debido a los diferentes conflictos comunitarios que se presentan en el país (Duarte, 2015).

La falta de coordinación se agrava en contextos interculturales, donde la ausencia de mecanismos con enfoques diferenciados por cultura, lengua o normas comunitarias reduce la legitimidad percibida de las intervenciones estatales, aumentando la desconfianza y debilitando espacios participativos de resolución pacífica (Duarte, 2015). En estos escenarios, la intervención institucional suele operar bajo parámetros jurídicos homogéneos que no reconocen plenamente la diversidad étnica y cultural del territorio rural (Valbuena Leguízamo, 2025), lo que genera tensiones entre la jurisdicción ordinaria, las autoridades administrativas y las autoridades propias de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrodescendiente, raizales y palenqueras. La ausencia de protocolos claros de coordinación intercultural y de mecanismos de diálogo entre sistemas normativos puede traducirse en decisiones que resultan formalmente válidas, pero socialmente cuestionadas o de difícil implementación en el territorio. Ello incrementa la conflictividad, limita la sostenibilidad de los acuerdos alcanzados y debilita la capacidad del Estado para consolidar soluciones legítimas y estables en materia de tierras (Duarte, 2015). En consecuencia, la ausencia de un enfoque intercultural efectivo en la gestión de conflictos

agrarios profundiza las brechas de acceso a la justicia y reproduce condiciones de desigualdad estructural en contextos rurales diversos.

Estas brechas también se manifiestan en el bajo nivel de conocimiento y apropiación de los instrumentos formales y alternativos de resolución de conflictos por parte de la población rural. El Informe Nacional de Desarrollo Humano sobre Acceso Efectivo a la Justicia para Todas las Personas (PNUD-DNP) identifica que, si bien el 17 % de las personas adultas en el país declaran que han enfrentado un problema justiciable, la proporción es considerablemente mayor en cabeceras urbanas (19 %) que en centros poblados y zona rural dispersa (12 %), lo que sugiere que en zonas rurales se tiene menor reconocimiento de necesidades de justicia debido a barreras de información y oferta institucional de justicia. Asimismo, solo el 23 % de la población rural afirma conocer mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MASC), comparado con el 60 % en Bogotá, en el que la población cuenta con niveles más altos de ingresos y educación (PNUD & DNP, 2023).

Si bien el Acto Legislativo 03 de 2023 incorporó la Jurisdicción Agraria y Rural en la Constitución Política —un avance histórico para atender la conflictividad agraria y garantizar acceso a la justicia para campesinos y grupos constitucionalmente protegidos— todavía no está plenamente operativa. Para su puesta en marcha se requiere una la expedición de la ley que delimite su estructura, competencias y procedimientos especiales, pero esta aún no ha sido aprobada por el Congreso de la República (Cámara de Representantes, 2026). La ausencia de implementación efectiva de esta jurisdicción genera incertidumbre normativa, retrasos administrativos, y efectos estructurales que se manifiestan en al menos tres problemáticas interrelacionadas.

La primera problemática es una barrera estructural que bloquea el avance eficaz de los procedimientos agrarios especiales para clarificar la propiedad, recuperar tierras baldías indebidamente ocupadas y ejecutar la extinción del dominio cuando se incumple la función social y ecológica de la propiedad, según el mandato del artículo 58 de la Constitución Política y los desarrollos legales de la Ley 160 de 1994. En la ANT cursan 33.778 trámites agrarios relacionados con estos asuntos y aún no se ha definido un juez competente especializado para conocerlos, debido a que la ley que reglamenta la jurisdicción agraria no ha sido expedida ni puesta en marcha (Corte Constitucional, Auto 1837 de 2024).

Esta situación genera incertidumbre y riesgo de retrasos prolongados en los procesos, dado que la aplicación inmediata de la normativa vigente puede implicar que la fase judicial se siga realizando ante jueces sin especialización agraria, desconectados del procedimiento único diseñado para la reforma rural integral. Hoy no existe certeza de cuál es el juez competente para conocer de los procedimientos agrarios, existiendo un escenario de conflicto de competencia negativa que ha llevado a que tanto jueces civiles

como administrativos rechacen las demandas que la autoridad agraria presenta para cumplir con el requisito de la fase judicial (ANT, 2025). A la fecha, la ANT ha debido radicar demandas ante jueces ordinarios para avanzar en procesos que antes resolvía de manera directa, incluso procesos que llevan más de 25 años sin solución definitiva⁵⁵ y han generado múltiples enfrentamientos violentos en las regiones. La demora en resolver estos procesos, aun cuando se ha superado la etapa administrativa, evidencia el impacto negativo de la carencia de una jurisdicción especializada que pueda tramitar, con celeridad y coherencia técnica, las controversias agrarias más complejas.

Segunda problemática, la fragmentación de los procesos en fase administrativa y judicial, sin jurisdicción agraria especializada, ralentiza su tramitación y sobrecarga a la jurisdicción ordinaria. Esta situación es particularmente problemática si se tiene en cuenta que esta última carece de experticia en materia agraria para decidir asuntos complejos y especializados como la recuperación de baldíos, los deslindes y la extinción de dominio de predios que no cumplen la función social y ecológica de la tierra. Esta dualidad procedimental contraviene la tradición jurídico-agraria y debilita la capacidad institucional de resolver de fondo estos conflictos, afectando especialmente a sujetos de la reforma agraria como campesinos, indígenas y otros grupos rurales (ANT, 2025; Gobierno de Colombia, 2023)

Finalmente, la falta de especialización actual se traduce en que la mayoría de los despachos judiciales existentes no cuentan con competencias agrarias específicas. Esta situación conduce a que muchos casos se traten bajo normas civiles que no consideran las particularidades de la tenencia de la tierra, dinámicas comunitarias o enfoques culturales distintos. Lo anterior se refleja en la debilidad de las unidades técnicas del Ministerio Público y de mecanismos de justicia gratuitos o especializados (Defensoría del Pueblo, Procuraduría y personerías) para atender conflictos agrarios, ya sea a través de métodos alternativos de solución de conflictos o acompañando la defensa pública de los usuarios de la justicia, restringiendo el acceso de comunidades rurales a mecanismos extrajudiciales accesibles y culturalmente pertinentes (Defensoría de Pueblo , 2024).

3.4.2. Ausencia de sistemas unificados y diferenciados para el registro, custodia y seguimiento de conflictos, acuerdos y experiencias de resolución de conflictos agrarios

La segunda manifestación de esta causa es la ausencia de sistemas unificados y diferenciados para el registro, custodia y seguimiento de conflictos, acuerdos y experiencias de resolución de conflictos agrarios. De acuerdo con el PNUD y DNP (2023), uno de los principales obstáculos al acceso efectivo a la justicia es la inexistencia de datos sistematizados que permitan identificar cuántos casos justiciables existen, cómo se resuelven

⁵⁵ Un caso concreto es el de 187 hectáreas de baldíos en Ciénaga de Don Antonio (Sucre).

y qué rutas siguen las personas afectadas, particularmente en zonas rurales. El informe resalta que solo un 12 % de la población rural dispersa identifica y actúa frente a problemas justiciables, comparado con un 19 % en cabeceras municipales, lo que indica que gran parte de la población rural no reconoce conflictos como susceptibles de resolución formal o no tiene rutas claras para tramitar sus reclamos.

La ausencia de bases de datos que identifiquen casos agrarios diferenciados también afecta la identificación de tendencias, necesidades y temas recurrentes (por ejemplo, conflictos por tenencia de tierra, derechos de uso, disputas interétnicas) que requieren respuestas especializadas (Triana-Ancinez, y otros, 2025). Esta carencia impide que entidades como la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia, agencias agrarias o comités territoriales cuenten con insumos para priorizar acciones, alinear recursos y medir el impacto de políticas en términos de reducción de la conflictividad y acceso a la justicia.

Además, la falta de registro sistemático de acuerdos comunitarios alcanzados mediante Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) limita la trazabilidad y seguimiento de compromisos. Lo anterior, implica que, reduce la probabilidad de cumplimiento, dificulta la incorporación de dichos acuerdos en decisiones formales y obstaculiza el aprendizaje institucional a partir de prácticas exitosas (Ministerio de Justicia y del Derecho, S.F.).

Adicionalmente, hay falencias en el reconocimiento y divulgación de mecanismos alternativos de acceso a la justicia y mecanismos de justicias propias y comunitarias que facilitan la resolución de conflictos. Aunque los mecanismos comunitarios para tramitar conflictos agrarios se han mostrado como herramientas efectivas para el desescalamiento de conflictos locales y el fortalecimiento del tejido social comunitario (Castro Alvarez, 2022), desconocemos los alcances de este tipo de mecanismos por no existir un registro sistemático de experiencias exitosas, lo que obstaculiza el aprendizaje institucional y la replicabilidad de prácticas efectivas, debilitando aún más la gobernanza y la confianza en los procesos de resolución de conflictos agrarios en el mundo rural.

Derivado de lo anterior, persisten los imaginarios sociales que legitiman la acumulación de tierra y la apropiación violenta u oportunista permanezcan naturalizados en el debate público y en las relaciones de poder locales, reforzando estructuras de exclusión y obstaculizando la consolidación de paz y justicia rural (Comisión de la Verdad, 2021; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025). Sin espacios robustos de participación comunitaria, las narrativas que cuestionan las prácticas distributivas inequitativas y promuevan modelos más equitativos y respetuosos de los derechos colectivos e individuales no han logrado permear de manera efectiva las percepciones sociales, limitando así la capacidad de generar consensos que transformen estas dinámicas históricas de desigualdad y violencia en el campo colombiano (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; López Rueda, 2020).

3.4.3. Deficiencias en la formación de personal institucional y sujetos populares del campo para la gestión de conflictos, uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), enfoques de acción sin daño y especialización en derecho agrario

La evidencia disponible señala que la población rural tiene un bajo conocimiento sobre MASC. De acuerdo con PNUD y DNP (2023) solo el 23 % de las personas en zonas rurales afirma saber qué es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, comparado con el 60 % en Bogotá y hasta 79 % entre personas con mayores niveles educativos y de ingresos. Esta brecha evidencia que la formación y difusión de rutas de solución no ha llegado de manera equitativa a comunidades rurales, con efectos negativos sobre su capacidad de negociar y resolver conflictos sin escalarlas a procesos judiciales largos y costosos.

Además, el problema se extiende a la capacitación de funcionarios públicos encargados de administrar justicia y de gestionar temas agrarios. La carencia de formación especializada en derecho agrario y la falta de programas educativos y de certificación en áreas técnicas, como topografía catastral, resolución de controversias agrarias y gestión territorial, limitan la disponibilidad de talento humano con competencias suficientes para interpretar y aplicar normas con sensibilidad al contexto rural (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023).

Esta insuficiencia contribuye a que muchas controversias agrarias sean abordadas a través de enfoques civilistas generalistas que no reflejan las particularidades de los conflictos rurales ni la diversidad cultural de los grupos afectados (campesinos, indígenas, comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras) (Peña Huertas, Ruíz González, Álvarez Morales, & Parada Hernández, 2017). Esta situación se traduce, asimismo, en decisiones administrativas y judiciales que no incorporan adecuadamente enfoques territoriales, de género, étnico o campesino, reduciendo la pertinencia y efectividad de las soluciones (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2025).

Existen pocas facultades de derecho que incluyen el derecho agrario dentro de su oferta académica, lo que incide en pocas personas profesionales con formación especializada para conocer y tramitar conflictos agrarios (Gobierno de Colombia, 2023). Aunque recientemente se ha ampliado la oferta académica en normatividad agraria (Ministerio de Educación Nacional, 2026), persiste un déficit significativo de profesionales con formación sólida en régimen de tierras, procedimientos agrarios y resolución de conflictos rurales, lo que limita la capacidad del sistema jurídico para responder a las necesidades de justicia especializada de conflictividades del campo.

Como consecuencia, los consultorios y las clínicas jurídicos, que cumplen una función esencial en el acceso a la justicia, han tenido una participación limitada en casos

relacionados con disputas agrarias (Triana-Ancinez, y otros, 2025). La insuficiente formación especializada dificulta que estos espacios asuman con solvencia técnica este tipo de controversias y acompañamientos.

3.4.4. Deficiencias en el trámite de los procesos de restitución de tierras y en el cumplimiento de las sentencias

Finalmente, la última manifestación de esta causa son las deficiencias en el trámite de los procesos de restitución de tierras y en el cumplimiento de las sentencias. La política de restitución de tierras en Colombia, establecida como parte de la Ley 1448 de 2011 para reparar a víctimas de despojo y abandono forzado, fue concebida como una medida transicional con vigencia de 10 años, prorrogada por la Sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional y la Ley 2078 de 2021 por 10 años adicionales hasta el 10 de junio de 2031 para garantizar su cumplimiento efectivo. Esta extensión reconoce que el avance ha sido insuficiente frente a la magnitud de los procesos pendientes y los tiempos que demanda una justicia agraria de calidad, con fases administrativa, judicial y posfallo claramente articuladas y efectivas (Corte Constitucional de Colombia, 2019).

Persisten cuellos de botella estructurales que limitan la efectividad de la restitución como componente de justicia agraria. Aunque en 2025 la Unidad de Restitución de Tierras (URT) ha logrado inscribir más de 13.803.078 millones de hectáreas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) y presentar ante sede judicial el 96,9 % de estas; aunque ya presentan demanda y ha alcanzado altos porcentajes de cumplimiento administrativo y judicial en ciertas metas, aún solo se ha cumplido aproximadamente el 43 % de la meta de entrega de tierras a víctimas en términos de materia restitutiva, lo que revela una brecha entre lo formulado y lo materialmente realizado (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026).

Existe una importante congestión procesal en la especialidad de restitución de tierras: miles de hectáreas y solicitudes siguen en trámite sin sentencia definitiva, y familias campesinas, indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras esperan que sus casos transiten de la fase administrativa a la judicial y a la entrega material efectiva. Por ejemplo, más de 105.000 familias esperan un fallo judicial por restitución de tierras, lo que pone de manifiesto la acumulación de procesos que no han logrado resolverse en tiempos razonables ni con garantías de justicia oportuna (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026). Esta situación no solo prolonga la vulneración de derechos fundamentales, sino que también impide que la restitución cumpla su función de reparación y de estabilización social y económica en las zonas rurales más afectadas por el conflicto. Una proporción significativa de estos casos corresponde a solicitudes en las que no se presentan controversias sustanciales, esto es, no concurren terceros, opositores, segundos ocupantes ni se identifican propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, pero

que deben surtir el mismo trámite judicial ordinario previsto en la Ley 1448 de 2011 (Triana-Ancinez, y otros, 2021). La aplicación de un procedimiento uniforme para casos complejos y no controvertidos genera cargas procesales innecesarias y contribuye a la congestión estructural del sistema. Por ello, un proceso abreviado permitiría reducir la duración y complejidad de la etapa judicial en asuntos no controvertidos, agilizar la resolución de las solicitudes y contribuir a la descongestión de las autoridades judiciales de restitución de tierras, fortaleciendo así la efectividad del derecho a la restitución y la sostenibilidad de sus efectos.

Finalmente, la ausencia de un plan de cierre estratégico e integral que articule metas temporales claras, criterios de priorización, mecanismos de descongestión y coordinación interinstitucional limita la capacidad del Estado para acelerar la conclusión de los casos, proteger a las víctimas en todas las etapas y asegurar que las decisiones judiciales se traduzcan en restituciones efectivas y sostenibles en el tiempo. Sin una hoja de ruta operativa que guíe la política hacia su culminación en 2031, la restitución de tierras corre el riesgo de continuar siendo un proceso disperso, prolongado y con impactos desiguales en el acceso a la justicia agraria.

3.5.Exclusión persistente de los sujetos populares del campo, en su diversidad territorial, campesina y étnica, de los procesos de reconocimiento, participación política y garantía de derechos.

La quinta causa de la desigualdad agraria se relaciona con la exclusión histórica de los sujetos populares del campo, en su diversidad campesina, étnica y territorial. Esta exclusión no solo se manifiesta en el acceso desigual a la tierra, las aguas, los bienes naturales y los recursos productivos, sino también en la falta de representación y reconocimiento de estos actores como sujetos políticos y de derechos (ICANH , 2020). Este Documento CONPES aborda la desigualdad agraria en su dimensión de reconocimiento y superación de barreras de exclusión que afectan a los sujetos populares del campo en su diversidad.

Esta exclusión constituye un problema estructural que limita el ejercicio pleno de derechos, la participación efectiva y el acceso equitativo a oportunidades en el ámbito rural, y se manifiesta en cinco expresiones interrelacionadas: (i) el reconocimiento y participación de los sujetos populares del campo en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas agrarias y rurales; (ii) el reconocimiento de las formas propias de gobernanza territorial campesina, así como de sus sistemas organizativos, normativos y de gestión comunitaria del territorio; (iii) la incorporación de enfoques diferenciales, de mujer y género en las políticas públicas agrarias, lo que se traduce en barreras para el reconocimiento efectivo de los derechos de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, así como de las personas LGBTIQ+, y en restricciones para su participación

en condiciones de igualdad; (iv) los mecanismos de inclusión y bienestar social para las poblaciones rurales a lo largo del ciclo de vida, lo que profundiza brechas en acceso a educación, salud, ingresos y protección social.; y (v) exclusión de los trabajadores y trabajadoras rurales de los sistemas de protección social y de garantías laborales, lo que perpetúa condiciones de informalidad, precariedad y vulnerabilidad económica.

3.5.1. Debilidad de los mecanismos institucionales de reconocimiento, participación y articulación territorial del campesinado, en sus diversas expresiones, como sujeto político y de derechos

Una primera expresión de la exclusión de los sujetos populares del campo es la **debilidad de los mecanismos institucionales de reconocimiento, participación y articulación territorial del campesinado como sujeto político y de derechos**. La insuficiente implementación de políticas públicas y ajustes institucionales orientados a materializar los derechos constitucionales de la población campesina, pese al reconocimiento expreso del Acto Legislativo 01 de 2023, evidencia una brecha persistente entre el marco jurídico y su ejecución efectiva en el territorio. Dicho acto legislativo, que modificó el artículo 64 de la Constitución para establecer que el Estado debe promover el acceso progresivo a la tierra, reconocer la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado y garantizar derechos como educación, vivienda, salud, servicios públicos, asistencia técnica, comercialización y vías rurales con enfoque de género y territorial, así como crear mecanismos como el trazador presupuestal del campesinado para seguimiento del gasto e inversión, implica la obligación estatal de generar ajustes institucionales y mecanismos de seguimiento que aún no se han consolidado de forma integral a nivel nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025).

Derivado de lo anterior, persisten los imaginarios sociales que legitiman la acumulación de tierra y la apropiación violenta u oportunista permanezcan naturalizados en el debate público y en las relaciones de poder locales, reforzando estructuras de exclusión y obstaculizando la consolidación de paz y justicia rural (Comisión de la Verdad, 2021; Tamayo, 2008). Esta situación se ve reforzada por procesos de estigmatización política que se traducen en obstáculos para el reconocimiento del campesinado, limitando su desarrollo como instrumentos de ordenamiento territorial, protección ambiental y fortalecimiento de la economía campesina (Ruiz-Reyes, 2015; Piscal-Cumbal, 2019).

Por ejemplo, el campesinado vinculado a los cultivos de uso ilícito ha enfrentado una forma aún más aguda de estigmatización, al ser tratado predominantemente como un actor ilegal o criminal (Ramírez M. C., 2001; Ramírez M. C., 2005). Esta lectura ha operado como una barrera simbólica, política y jurídica de exclusión de las políticas de reforma agraria y fomento de imaginarios excluyentes, desconociendo que la existencia del

campesinado cocalero responde, en gran medida, a reformas agrarias incompletas y a la ausencia histórica de bienes públicos, acceso a la tierra y alternativas productivas viables en amplios territorios rurales (Gootenberg & Dávalos, 2018; Ciro, 2020). Como resultado, la respuesta estatal ha privilegiado políticas de seguridad, principalmente la erradicación forzosa, al situar a estas comunidades en la intersección de la guerra contra las drogas y la guerra contrainsurgente (Felbab-Brown, 2010; López, Peña Huertas, Triana-Ancinez, Ortega Van Arcken, & Valencia Herrera, 2021; Gutiérrez, 2019). Así las cosas, sin espacios robustos de participación comunitaria, las narrativas que cuestionan las prácticas distributivas inequitativas y promuevan modelos más equitativos y respetuosos de los derechos colectivos e individuales no han logrado permear de manera efectiva las percepciones sociales, limitando así la capacidad de generar consensos que transformen estas dinámicas históricas de desigualdad y violencia en el campo colombiano (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016; López Rueda, 2020).

La operacionalización de la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos (Cominac), de la que participa el Gobierno nacional, ha evidenciado dificultades significativas para articular actores con intereses diversos y agendas distintas hacia la construcción de una agenda común para las comunidades campesinas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026; Carvajalino, 2025; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025). Este desafío refleja un problema típico de acción colectiva en contextos de participación plural y diversidad territorial, donde los intereses del campesinado varían según sus necesidades productivas, trayectorias políticas y circunstancias sociales en cada territorio. La falta de mecanismos efectivos para coordinar y representar estas diferencias genera riesgos de exclusión y fragmentación en la toma de decisiones (Olson, 1965; Ostrom, 1990). Por tanto, se requiere identificar y fortalecer estrategias que garanticen una participación democrática y representativa de los intereses del campesinado, asegurando al mismo tiempo que las agendas territoriales específicas sean consideradas y respetadas (Duarte, Bolaños, Salgado, & Betancourt, 2024).

Los liderazgos rurales vinculados a los comités municipales y departamentales de Reforma Agraria aún presentan incertidumbre sobre el rol que deben cumplir, los alcances y expectativas de su funcionamiento. Frente a los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria, los Encuentros Regionales sobre la Reforma Agraria, realizados entre septiembre de 2025 y febrero de 2026 se evidenciaron dichas dificultades, particularmente en los espacios de diálogo con las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y los mecanismos para ejercer veeduría social, entre otros aspectos clave que facilitan la organización y la participación de los sujetos populares del campo en estos escenarios. Este proceso es previsible y natural, en la medida en que los comités constituyen un mecanismo diseñado para superar problemas de articulación y acción colectiva (Ostrom,

1990; Olson, 1965), especialmente para abordar y prevenir conflictos interétnicos e interculturales en los territorios rurales (Duarte, 2015).

Asimismo, pese a la creación de un trazador presupuestal del campesinado, los presupuestos de las entidades del Gobierno nacional aún no reflejan de manera sistemática ni verificable las inversiones dirigidas a esta población (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026). Lo anterior limita la identificación, seguimiento y evaluación del gasto público orientado al campesinado, y reduce la capacidad del Estado para garantizar la coherencia entre los compromisos normativos, los instrumentos de planeación y la asignación efectiva de recursos. Esta situación evidencia la necesidad de realizar ajustes institucionales en los instrumentos de planeación y programación financiera del Gobierno central.

3.5.2. Deficiencias en el reconocimiento y consolidación de formas de organización y gobernanza territorial campesina.

La materialización de las territorialidades campesinas, incluidas las ZRC, Tecam y EAA, ha sido lenta, limitada y aún insuficiente frente a la demanda real de comunidades rurales, lo que mantiene una brecha significativa entre la normativa y su ejecución efectiva. Aunque estas son figuras de ordenamiento territorial, su consolidación jurídica está estrechamente vinculada con la formalización y regulación de la propiedad rural, en la medida en que buscan estabilizar derechos, definir reglas claras de uso y acceso a la tierra y estructurar marcos regulatorios de ocupación y aprovechamiento del suelo (Duarte, Noriega, & Betancourt, 2024). A la fecha, solo un Tecam ha sido formalmente constituido por el Estado (Agencia Nacional de Tierras, 2025). Esto demuestra que, si bien es posible formalizar estas territorialidades, los procesos son complejos, demoran en promedio casi un año y requieren acompañamiento técnico y articulación interinstitucional para su consolidación (ANT, 2025). Adicionalmente, según datos oficiales en 2025, se cuentan al menos 23 solicitudes de constitución de Tecam que están en trámite ante la ANT, de las cuales solo un número muy reducido ha iniciado formalmente su estudio administrativo, pese a que más de 100 iniciativas de territorialidades campesinas han sido identificadas, sumando cerca de 600.000 ha y beneficiando a unas 100.000 familias campesinas en procesos de constitución en distintas regiones del país (ANT, 2025).

En paralelo, las ZRC enfrentan también demoras y retos para su consolidación en proyectos productivos y en planes de inversión rural, pese a que en los últimos cuatro años se han constituido 20 ZRC, sumando hoy 27 ZRC desde la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026). Este avance cuantitativo muestra que la consolidación de las ZRC depende fuertemente de la prioridad que les da la autoridad agraria, y que sin un fortalecimiento institucional sostenido no se garantiza su continuidad ni el cumplimiento de su objetivo de proteger y fomentar la

gobernanza territorial y las economías campesinas familiares y comunitarias. (FAO, 2018; Piscal-Cumbal, 2019; Duarte, Cely, Paez, & Tangarife, 2023). Del mismo modo, los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA), creadas para reconocer la territorialidad campesina en ríos, ciénagas y humedales, están en etapas incipientes de definición e incorporación a la política pública, evidenciando la necesidad de ajustes institucionales, coordinación intersectorial y recursos para acelerar su identificación y consolidación efectiva (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2026; Ministerio de Agricultura y Desarrollo, 2025; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025).

Adicionalmente, el proceso de consolidación de las territoriales se dificulta por debilidades en el acompañamiento técnico, institucional y productivo posterior a su declaratoria formal. Lo anterior limita su acceso a proyectos productivos, inversión pública y privada, y la efectiva implementación de los planes de desarrollo y vida digna que se construyen como parte de la territorialidad. Este problema se evidencia claramente en los procesos de constitución y estabilización de las ZRC, que llevan más de 30 años en curso, donde se ha demostrado que la falta de acompañamiento técnico, articulación institucional y apoyo post-declaratoria dificulta la priorización de proyectos productivos y la sostenibilidad de estas territorialidades (Duarte, Cely, Paez, & Tangarife, 2023).

La dilación en la consolidación de estos territorios afecta diferentes derechos constitucionales del campesinado porque incrementa la incertidumbre sobre las reglas de uso, manejo y acceso a la tierra y a los recursos asociados, especialmente en contextos donde existen prácticas colectivas y esquemas comunitarios de gobernanza territorial (Corte Constitucional de Colombia, 2023). Como indica la Corte, esto limita su potencial como instrumentos de ordenamiento, regulador de usos del suelo rural, estabilización territorial y promoción de un uso más equitativo y sostenible de la tierra y los bienes naturales. La experiencia consolidada de las ZRC sirve como referencia extrapolable para otras figuras de territorialidad campesina más recientes, como los Tecam y EAA que aún no cuentan con evidencia sólida y suficiente sobre los desafíos de implementación a largo plazo (Rosero, Buitrago, & Matarán, 2025).

3.5.3. Persistencia de barreras en el acceso y control sobre recursos productivos agrarios de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, y grupos LGBTQ+.

El acceso a la tierra continúa representando un obstáculo estructural clave para la autonomía y la inclusión productiva de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca. De acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras (ANT, 2024), las mujeres representan apenas el 26 % de las personas con títulos formalizados y los jóvenes rurales solo el 9,3 % de quienes integran el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO). A esta baja participación se suma que las mujeres generalmente poseen predios más pequeños y fragmentados: alrededor del 75.1% de las mujeres propietarias tienen predios menores a 3 hectáreas, en comparación

con el 62.1% de los hombres (DANE & Onu Mujeres, 2022). Esto se manifiesta en desventajas productivas como el aumento de costos por unidad producida y menor uso de maquinaria o tecnologías modernas (Deng-Feng & Yi-Feng, 2025).

Además, persisten los sesgos en la titulación hacia el sexo masculino, lo que dificulta cerrar las brechas para que las mujeres rurales accedan a la propiedad rural (IGAC y ONU Mujeres, 2025). Durante la presente administración, la ANT ha impulsado políticas con enfoque de género y ha reportado avances en la formalización y adjudicación de tierra a mujeres rurales como un intento de contrarrestar la exclusión histórica: hasta octubre de 2025 se han formalizado aproximadamente 104.519,28 ha a nombre de mujeres, con un total de cerca de 112.000 ha entregadas, cifras que multiplican por más de cuatro los resultados de los gobiernos anteriores en este rubro. Estas cifras muestran un cambio de tendencia, pero no compensan por completo las desigualdades previas ni garantizan una distribución que articule efectivamente redistribución con inclusión socioeconómica. En este sentido, se ha evidenciado que persisten retos considerables (Agencia Nacional de Tierras, 2025; Grupo de Trabajo Género en la paz, 2025; IGAC y ONU Mujeres, 2025).

Adicionalmente, los sistemas de identificación y cruce de datos de potenciales beneficiarios se enfrentan a falencias técnicas y operativas que impiden una caracterización robusta de los sujetos de política y sus condiciones territoriales (ANT, 2025; Misión para la Transformación del Campo, 2015). El cruce de datos interinstitucional (por ejemplo, entre registros civiles, Sisbén, RUAF y otros) presentan falencias para captar la heterogeneidad de los núcleos familiares rurales y asegurar la participación plena de las mujeres en procesos de adjudicación y formalización, lo que reproduce brechas de género en el acceso a la tierra y la participación en decisiones territoriales (IGAC y ONU Mujeres, 2025). La falta de protocolos interinstitucionales para un análisis sistemático de bases de datos oficiales (por ejemplo, registros catastrales, censales y administrativos) limita la identificación adecuada de aspirantes y la priorización con base en criterios de vulnerabilidad y función social de la tierra (OECD, 2022). Sin mecanismos consistentes de verificación y actualización, persisten vacíos de información que dificultan la inclusión efectiva de sectores rurales en los procesos de adjudicación.

La desigualdad de género persiste en los procesos de formalización de la tierra, limitando el acceso de las mujeres rurales a derechos sobre la propiedad y los activos productivos. A pesar de que existen marcos legales que reconocen sus derechos, muchas beneficiarias de la reforma agraria enfrentan obstáculos para obtener títulos definitivos, debido en parte a la insuficiencia de mecanismos de registro que distingan y prioricen los derechos de las mujeres dentro de los sistemas de información de la ANT. Esta brecha no solo perpetúa la inequidad de género en el acceso a la tierra, sino que también restringe la

capacidad productiva y la autonomía económica de las mujeres rurales. (Ramírez, Abondano, Arcia, Barrios, & Castilla, 2022).

La falta de acompañamiento técnico diferenciado y de programas de formación especializados que respondan a las realidades de vida de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca constituye una barrera estructural para su inclusión productiva, autonomía económica y participación sociopolítica (Parada-Hernández M. , 2018). Las mujeres en estas zonas enfrentan condicionamientos específicos derivados de la naturaleza dual de sus actividades (agrarias y no agrarias, remuneradas y no remuneradas) que limitan su acceso efectivo a formación, asistencia técnica adaptada y oportunidades de liderazgo en procesos organizativos y comunitarios (Defensoría del Pueblo, 2025), como aquellos vinculados con el SIRADR. La prevalencia del trabajo no remunerado en la vida de las mujeres rurales, evidenciada por el hecho de que el 93,4 % realiza estas actividades frente al 60,8 % de los hombres y dedica en promedio más de 8 horas diarias (8 h 53 min) a ellas, limita significativamente su participación en espacios de formación, acceso a servicios productivos y liderazgo comunitario (DANE, 2021; Parada-Hernández & Marín, 2021).

Ligado con lo anterior, la debilidad en los procesos de fortalecimiento del liderazgo productivo y comunitario de la población LGBTIQ+ en contextos rurales constituye un obstáculo para su inclusión plena en las dinámicas organizativas, económicas y de gobernanza territorial del campo colombiano. Aunque el país ha avanzado en el reconocimiento normativo de sus derechos, persisten estigmas asociados a la orientación sexual y la identidad de género que limitan la participación visible y segura de estas personas en espacios comunitarios, asociativos y productivos rurales. El Documento CONPES 4147, que adopta la Política Pública Nacional LGBTI, reconoce que esta población enfrenta barreras estructurales para el ejercicio efectivo de sus derechos, especialmente en territorios donde prevalecen patrones culturales discriminatorios y menor presencia institucional. Asimismo, la persistencia de violencias y discriminación contra personas LGBTI en distintas regiones del país, incluyendo zonas rurales, lo que incide negativamente en su capacidad de asumir roles de liderazgo social y económico (Colombia Diversa, 2023; Comisión de la Verdad, 2022).

La insuficiente incorporación efectiva de enfoques diferenciales en la política de reforma agraria está perpetuando brechas estructurales en el acceso a la tierra y a los servicios del sector rural para las mujeres y las poblaciones LGBTQ+. La ausencia de enfoques diferenciales o la debilidad de su incorporación en la implementación territorial, limita el impacto real de las políticas rurales. Por ejemplo, las políticas de paz y desarrollo rural que no incorporan estos enfoques pueden derivar en un retroceso de los derechos de las mujeres y en su autonomía económica (Parada-Hernández M. , 2018). Asimismo, implementar programas de reforma agraria que omitan este tipo de enfoques puede resultar en un proceso de “formalización de la pobreza” en lugar de transformar las condiciones

materiales de vida (DeJusticia, 2021). Esto sugiere que la transversalización insuficiente de enfoques diferenciales en la política agraria y en los mecanismos de ejecución sectorial perpetúa brechas en acceso a tierra, productividad y participación (Parada-Hernández M. , 2018), lo que justifica una evaluación institucional rigurosa y la adopción de lineamientos técnicos verificables para su incorporación efectiva.

Una situación que profundiza lo anterior es que la falta de evaluaciones robustas sobre los efectos e impactos de la incorporación de enfoques diferenciales en las políticas públicas rurales. Estas deficiencias limitan la capacidad de las agencias agrarias para diagnosticar problemas, identificar cuellos de botella y formular planes de mejora efectivos y priorizados. los vacíos en evidencia sobre la magnitud y naturaleza real del impacto de estas medidas en la toma de decisiones públicas y en la transformación de condiciones de acceso a la tierra y servicios para grupos históricamente excluidos (Parada-Hernández M. , 2018). Se hace necesaria la generación de evaluaciones sistemáticas y robustas que midan los impactos de los enfoques diferenciales en los subsistemas del SINRADR, permitiendo a las agencias agrarias diagnosticar con precisión los problemas de las políticas públicas, priorizar acciones de mejora y fortalecer la incorporación de enfoques diferenciales en la reforma agraria y los planes de trabajo sectoriales.

3.5.4. Debilidad de los mecanismos institucionales de articulación e inclusión productiva de las juventudes rurales, en su diversidad étnica, territorial y de género. Debilidad de la inclusión y protección social de la población rural según el ciclo de vida.

La falta de acceso efectivo a la tierra para jóvenes rurales en Colombia constituye una barrera estructural que amenaza la sostenibilidad del relevo generacional en el campo y limita la participación productiva y económica de este grupo. A pesar de los programas de formalización de la tierra existentes, los jóvenes rurales representan el 16% (238.488 personas) de los inscritos en el RESO (ANT, 2024), lo que contrasta con los cerca de 2,9 millones de jóvenes que habitan el campo, muchas de las cuales pertenecen a pueblos indígenas o a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (DANE, 2019). Esta cifra sugiere una dificultad en el acceso a predios productivos con infraestructura básica y asistencia técnica para las juventudes rurales. Esta baja participación se traduce en desincentivo para continuar actividades agropecuarias y abandono del campo, exacerbando el envejecimiento de la población rural y la pérdida de conocimientos tradicionales y prácticas sostenibles.

La falta de acceso a mecanismos de crédito adaptados a las necesidades de las juventudes rurales constituye un obstáculo estructural que limita su capacidad para emprender proyectos productivos, fortalecer emprendimientos agrícolas y participar activamente en el desarrollo rural (Penagos, Quiñones, & Sánchez, Juventud rural en entornos

complejos: compartiendo el territorio con la coca, 2020). Hay evidencia que sugiere que sólo el 57 % de los emprendimientos juveniles están formalmente constituidos y la mayoría se encuentra en etapas tempranas de consolidación, lo que dificulta su acceso al crédito formal y a mercados (Mesa de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural, 2024).

Además, el mercado financiero rural colombiano evidencia que el acceso al crédito formal enfrenta múltiples dificultades, especialmente en las zonas rurales. Entre estos desafíos se encuentran costos de transacción son más altos, la dispersión geográfica limita la presencia de entidades financieras, la ausencia de registros confiables de tierras y de estadísticas robustas incrementa la percepción de riesgo por parte de los prestamistas, y la banca comercial no siempre dispone de productos adaptados a las necesidades locales (Coy Castellanos, 2017). Estas barreras estructurales ponen de relieve la necesidad de diseñar mecanismos financieros específicos para grupos tradicionalmente excluidos, como las juventudes rurales, quienes enfrentan desafíos adicionales derivados de su edad, menor nivel de activos productivos, limitada experiencia y menor acceso a redes de apoyo financiero y organizativo.

La ausencia de una estrategia integral de jóvenes rurales extensionistas en Colombia limita de manera estructural la incorporación sostenible de las juventudes en las dinámicas productivas, técnicas y organizativas del campo, afectando su permanencia territorial, acceso a conocimientos prácticos y desarrollo de capacidades para la innovación agropecuaria. La evidencia nacional (Castro Durán, 2023; Penagos & Ospina, 2024) e internacional (Yaseen, Luqman, Adnan, Umer, & Kaleem Abid, 2021; FAO, 2025) muestra que la participación de jóvenes en servicios de extensión agropecuaria en contextos rurales enfrenta obstáculos derivados de la falta de estrategias específicas de inclusión, como la ausencia de capacitación temprana, escasa participación en los procesos de diseño de servicios y la percepción de que estos servicios carecen de incentivos atractivos para la juventud, limitando así su involucramiento activo en la agricultura y su permanencia en las zonas rurales.

Lo anterior está atado a la falta de programas estructurados que fortalezcan las capacidades de jóvenes en instituciones educativas rurales que limita su participación efectiva en la producción agropecuaria sostenible, en la conservación de la agrobiodiversidad y en la innovación tecnológica del sector agrícola. Según el Censo Nacional Agropecuario de Colombia (DANE, 2014) solo un porcentaje limitado de las unidades productivas en zonas rurales cuenta con acceso a procesos educativos, asistencia técnica y capacitación orientada a prácticas sostenibles y gestión ambiental. En términos de participación educativa, alrededor del 70 % de los jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo viven en zonas rurales, apenas el 5,1 % logra acceder a educación superior y cerca del 45 % abandona la secundaria antes de completarla, cifras que evidencian marcadas desigualdades educativas en comparación con las áreas urbanas

(OECD, 2022). Además, solo alrededor del 6 % de los jóvenes rurales continúa los estudios postsecundarios, reflejando barreras educativas profundas que dificultan la transición hacia empleos cualificados (RIMISP, 2017). Esto restringe la capacidad de los jóvenes para adoptar tecnologías sostenibles y participar activamente en la innovación productiva.

Las juventudes rurales también participan menos de los mecanismos formales para la toma de decisiones. En las elecciones de Consejos de Juventud de 2025, la participación nacional fue de apenas 12,8 % del censo electoral habilitado. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2025) Si bien es difícil estimar la diferencia de participación entre juventudes urbanas y rurales, dado que los puestos de votación generalmente se ubican en los colegios principales en las cabeceras municipales, es dable inferir que la participación de los jóvenes rurales es menor debido a barreras estructurales en educación, empleo, acceso a servicios y conectividad (OECD, 2018). Un dato que refuerza esta inferencia es que, según la encuesta “Voces Resilientes” (USAID & ACDI/VOCA, 2025), el 86,5 % de los jóvenes en zonas rurales manifiesta desconocer las instancias municipales de participación juvenil, cifra que, aunque también es alta en áreas urbanas (81,4 %), evidencia una brecha aún mayor en el ámbito rural. Este resultado sugiere un déficit generalizado de información y apropiación institucional de este tipo de espacios.

Las políticas públicas orientadas a juventudes rurales no reconocen manera integral las múltiples dimensiones de la vida de las juventudes rurales, productiva, territorial, cultural y social, lo que limita su desarrollo y participación plena en los territorios rurales. Por ejemplo, la Política Pública de Juventud, adoptada mediante el Documento CONPES 4040, *Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud*, no integra plenamente las especificidades de las juventudes rurales en estas dimensiones, pues su énfasis está en generación de oportunidades educativas, laborales y de participación política. Estas soluciones no contemplan de manera adecuada los efectos acumulados de la desigualdad agraria en estas poblaciones, en consonancia con el reconocimiento constitucional del Acto Legislativo 02 de 2023.

La ausencia de un enfoque diferencial en las políticas del sector agricultura y desarrollo rural refuerza la brecha de oportunidades entre jóvenes rurales y urbanos, limitando la capacidad de estas poblaciones para constituirse en agentes activos de transformación del campo colombiano. La insuficiente incorporación de criterios de edad y adaptabilidad en los procesos de asignación de subsidios de vivienda rural constituye un problema estructural que agrava la vulnerabilidad de los adultos mayores que habitan en zonas rurales, limitando su acceso a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades físicas y sociales. En Colombia, la población adulta mayor enfrenta múltiples desigualdades socioeconómicas, especialmente en el contexto rural: según estimaciones oficiales, más del 35 % de las personas beneficiarias proyectadas del programa *Pilar Solidario* viven en zonas rurales y enfrentan condiciones de pobreza, exclusión y falta de cobertura pensional, lo que

evidencia la magnitud de la precariedad en este grupo poblacional a nivel territorial (Gobierno de Colombia, 2025).

3.5.5. Precariedad e informalidad del trabajo rural con baja protección social que limita el arraigo territorial y las condiciones de bienestar de los sujetos populares del campo.

La estructura laboral rural en Colombia se caracteriza por una precariedad persistente que limita de manera directa el potencial transformador de la reforma agraria, al no garantizar condiciones de trabajo dignas ni protección social para quienes trabajan la tierra. Lejos de constituir un sector dinámico con empleos formales y estables, el mercado laboral rural presenta un patrón de informalidad estructural que supera ampliamente el promedio nacional. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2025), la informalidad en centros poblados y rural disperso se ubica por encima del 80 % de la población ocupada, mientras que estudios de caracterización laboral rural señalan que entre el 85 % y el 88 % de las y los trabajadores rurales se encuentran en condiciones de informalidad (DANE, 2025) (Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia, 2025). Esta situación se refleja en la composición ocupacional del sector: el 56,3 % de las personas ocupadas en actividades agropecuarias trabaja por cuenta propia, el 28 % lo hace sin remuneración, ya sea en negocios de otros o como trabajo familiar no pago, y apenas el 13 % corresponde a obreros o empleados de empresas particulares, lo que evidencia la escasa formalización de las relaciones laborales en el sector (Sociedad de Agricultores de Colombia, 2025).

La informalidad se traduce, a su vez, en una exclusión sistemática de la protección social. El 90,4 % de las personas ocupadas en el sector agropecuario no cotiza a pensión; solo el 6,2 % aporta a un fondo privado y el 3,3 % al régimen público. En materia de riesgos laborales, menos del 40 % de los trabajadores rurales realiza aportes, y entre quienes se encuentran en la informalidad apenas alrededor del 3 % está afiliado a una ARL (Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia, 2025). Aunque la cobertura en salud supera el 94 %, esta es predominantemente subsidiada (79 % de los trabajadores rurales), lo que evidencia la fragilidad contributiva del sector y su fuerte dependencia de transferencias públicas; de hecho, el 84,7 % de los hogares rurales recibe al menos un subsidio estatal (Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia, 2025). Los esquemas de cotización, diseñados para ingresos estables y continuos, no se ajustan a la estacionalidad y la intermitencia propias del trabajo agrícola, lo que genera una exclusión normativa adicional de millones de trabajadores.

Esta fragilidad institucional se combina con bajos niveles de ingreso y pobreza estructural. El ingreso promedio de los trabajadores agropecuarios en 2024 fue de 982.463 pesos mensuales, por debajo del salario mínimo, mientras que los trabajadores por cuenta

propia y los jornaleros percibieron en promedio 677.688 pesos y 525.000 pesos, respectivamente. Las mujeres ocupadas en el sector ganan alrededor de 16 % menos que los hombres (Sociedad de Agricultores de Colombia , 2025). Estas cifras se insertan en un contexto donde, de cada 100 personas que habitan el campo, 42 se encuentran en situación de pobreza y 21 en pobreza extrema. La precariedad laboral no solo es un problema de derechos, sino una restricción directa a la sostenibilidad económica de las unidades productivas campesinas.

A lo anterior, se suman déficits de capital humano que refuerzan la reproducción intergeneracional de la precariedad. El 45 % de las personas ocupadas en la ruralidad solo alcanza educación primaria y el 89 % no accede a educación superior; el promedio de escolaridad es inferior a ocho años (Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia, 2025) (DANE, 2021). Estas limitaciones educativas se asocian con inserciones laborales en actividades intensivas en trabajo, baja productividad y remuneración, reduciendo las posibilidades de movilidad ocupacional y formalización.

Aunado a esto, persisten debilidades en los procesos de estandarización y actualización de normas de competencia laboral en áreas emergentes y estratégicas como la agroecología, la soberanía alimentaria, la producción sostenible y los derechos campesinos. Aunque el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) lidera el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, la oferta de normas específicas vinculadas a prácticas agroecológicas, manejo sostenible de suelos, producción limpia, economía campesina o gobernanza alimentaria sigue siendo limitada frente a la creciente demanda del sector y a los desafíos ambientales actuales (SENA, S.F.). La OCDE (2022) ha señalado que la baja productividad rural y las brechas territoriales están asociadas, entre otros factores, a limitaciones en capital humano, asistencia técnica y acceso a formación pertinente. En un contexto de transición hacia modelos productivos más sostenibles y resilientes al cambio climático, enfocados en incluir a los trabajadores y trabajadoras agrarias en economías formales y legales, la ausencia de estándares claros que definan funciones, resultados esperados y criterios de desempeño en agroecología y producción sostenible dificulta tanto la cualificación del talento humano como la medición objetiva de competencias.

Aunado a lo anterior, persisten desafíos en cobertura, continuidad y enfoque diferencial para atender de manera integral a los sujetos populares del campo en materia de fortalecimiento de capacidades empresariales y técnicas constituye un elemento central para mejorar la competitividad y sostenibilidad de las unidades productivas rurales. Las iniciativas productivas basadas en economías familiares, asociativas o comunitarias con fuerte arraigo territorial enfrentan barreras para acceder a capital semilla, estructurar planes de negocio, cumplir requisitos de formalización o insertarse en cadenas de valor más amplias (OCDE, 2022). En consecuencia, sus emprendimientos permanecen en

escalas de subsistencia o informalidad, con limitadas posibilidades de crecimiento y agro industrialización.

Evaluaciones previas de programas como Jóvenes Rurales Emprendedores, mostraron que los participantes eran entre 75 % y 88 % más propensos a realizar trámites para crear empresa y ampliar sus redes productivas en comparación con quienes no accedían al programa (OECD, 2024). Asimismo, el SENA ha reportado en los últimos años decenas de miles de cupos de formación rural, cientos de proyectos comunitarios formulados en múltiples municipios y recursos de capital semilla por cientos de miles de millones de pesos destinados a emprendimientos, incluyendo iniciativas del sector rural. Estos resultados demuestran que la combinación de formación técnica, acompañamiento empresarial y acceso a financiación tiene impactos positivos en la dinamización económica local (Steiner, Rojas, & Millán, 2010).

Las brechas de género y generacionales profundizan estas desigualdades. Solo el 40,6 % de las mujeres rurales participa en el mercado laboral y apenas el 35,3 % tiene empleo; más del 85 % de mujeres y jóvenes rurales ocupados carece de afiliación a pensión. Las mujeres rurales dedican casi tres veces más tiempo al trabajo no remunerado que los hombres, combinando labores productivas, domésticas y comunitarias sin reconocimiento económico ni protección social (Penagos Concha & Ospina, 2024); (DANE, 2015). Además, el 46,1 % de los hogares rurales encabezados por mujeres se encuentra en pobreza monetaria, lo que muestra la feminización de la vulnerabilidad rural.

El trabajo de cuidado en las zonas rurales de Colombia permanece ampliamente invisibilizado y subvalorado, al no ser considerado una actividad productiva por carecer de remuneración directa, lo que limita su reconocimiento dentro de la economía rural y su integración en las políticas de desarrollo agrario. Esta situación genera que las mujeres rurales, principales responsables de estas labores, enfrenten restricciones para acceder a ingresos propios, participar en espacios de decisión y fortalecer sus capacidades productivas. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo del DANE (2025), aproximadamente 93 % de las mujeres rurales realizan trabajo no remunerado, dedicando más de 7-8 horas diarias, más del doble que los hombres.

El desconocimiento de estas labores como actividad agraria esencial para la reproducción de la vida social y productiva en el campo impide que se valoren como un componente estratégico de las unidades productivas familiares (Parada-Hernández & Marín, 2021). Incorporarlas formalmente como actividad productiva comunitaria permite integrarlas en las cadenas productivas agrarias, generar ingresos para quienes las realizan y fortalecer la sostenibilidad y resiliencia de los territorios rurales. Además, su reconocimiento contribuye a reducir las brechas de género, potenciar la autonomía económica de las mujeres rurales y visibilizar la importancia de estas tareas para el bienestar y la seguridad alimentaria de las comunidades.

Este panorama se ve agravado por la inadecuación del marco laboral general. El Código Sustantivo del Trabajo fue concebido para relaciones laborales urbanas, continuas y empresariales, y no incorpora apropiadamente la estacionalidad de las cosechas, la multiactividad, el trabajo familiar y comunitario, las condiciones de vivienda en predios rurales ni los riesgos específicos del entorno agrícola. La ausencia de una figura contractual adaptada, incentiva acuerdos verbales, simulación contractual y uso de figuras civiles o comerciales que encubren verdaderas relaciones laborales.

En conjunto, estos elementos configuran una estructura laboral rural donde predominan la informalidad, la baja protección social, los ingresos insuficientes y las desigualdades de género y educación. Esta realidad debilita el arraigo territorial, limita la sostenibilidad social de las unidades productivas y reduce el efecto redistributivo de la reforma agraria, pues el acceso a la tierra no se traduce automáticamente en trabajo decente ni en medios de vida dignos para la población campesina, étnica y comunitaria.

3.6. Existencia de barreras para un manejo justo, seguro y sostenible del agua, la tierra y los ecosistemas que menoscaban la vida rural y urbana y profundizan la desigualdad, especialmente frente a los impactos del cambio climático.

La sexta causa de la desigualdad agraria radica en la persistencia de barreras institucionales que responden a la forma en que históricamente el Estado ha orientado la gestión del agua, la tierra y los ecosistemas. Estas barreras obstaculizan la garantía de la función social y ecológica de la propiedad, afectan las condiciones de vida tanto en la ruralidad como en lo urbano y profundizan las brechas existentes, especialmente ante los impactos crecientes del cambio climático. Esta causa se manifiesta en tres dimensiones interrelacionadas que configuran las barreras que persisten en el manejo justo y sostenible de los recursos naturales: (i) la gobernanza hídrica fragmentada e ineficiente que se caracteriza por la dispersión institucional, unos débiles sistemas de información así como la ausencia de criterios técnicos homogéneos para la asignación del agua, (ii) las fallas en la planificación territorial y en la gestión sostenible del recurso suelo, lo que favorece la expansión de la frontera agrícola y la degradación de los suelos; y (iii) el acceso limitado a capacidades técnicas y productivas necesarias para avanzar hacia sistemas agropecuarios más sostenibles y resilientes. La información agroclimática generada por instancias como las Mesas Técnicas Agroclimáticas tiene una difusión limitada, y su aprovechamiento por parte de pequeños productores se ve afectado por barreras de conectividad, acceso tecnológico y asistencia técnica.

3.6.1. Gobernanza hídrica fragmentada e ineficiente que impide un adecuado ordenamiento alrededor del agua.

El actual modelo de gestión de los recursos pesqueros prioriza el uso intensivo del agua excluyendo el liderazgo y participación de las comunidades campesinas y étnicas

en los procesos de toma de decisiones (Ocampo-Díaz, López, Axelrod, & Norris, 2022). La Resolución 586 de 2019 de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) incorpora formalmente la figura de la *ordenación pesquera participativa* y plantea que los diagnósticos y medidas deben ser construidos con la contribución de los pescadores, incluyendo el conocimiento local y dinámicas sociales y ecológicas de los ecosistemas acuáticos. Sin embargo, esta participación apenas se traduce en práctica efectiva en la mayoría de las cuencas y sistemas pesqueros del país, pues las fases participativas de diagnóstico, concertación y toma de decisiones tienden a implementarse de forma fragmentaria o asistemática, reduciendo su impacto real en la gobernanza de los recursos.

Las políticas centralizadas han delegado responsabilidades locales sin proveer recursos suficientes, autonomía real o mecanismos de control comunitario. En varios contextos, las instituciones locales carecen de apoyo financiero y logístico para ejercer plenamente funciones de manejo o vigilancia, lo que deja el control de los recursos en manos de estructuras económicas externas o de lógicas extractivas que no consideran las prioridades ambientales ni sociales de las comunidades que dependen de la pesca para su subsistencia (Ocampo-Díaz, López, Axelrod, & Norris, 2022; FAO, 2004). Aunque existen experiencias aisladas, como procesos de ordenamiento pesquero en zonas de la Orinoquía donde las comunidades participaron activamente en diagnósticos, acuerdos y monitoreo de vedas y tasas de captura. estos casos han requerido apoyo técnico externo y acompañamiento institucional continuado, más que una implementación sistemática de los mecanismos previstos en la regulación nacional. Esto sugiere que la participación comunitaria en pesca no está todavía incorporada como una práctica estructurada en el sistema de gestión, sino como una excepción que depende de factores externos y voluntades locales específicas (Ocampo-Díaz, López, Axelrod, & Norris, 2022).

Por otro lado, los sistemas de información existentes, incluido el Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH), no se han consolidado como herramientas plenamente integradas y accesibles para la toma de decisiones en materia de ordenación, distribución y planificación del agua. La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010) evidencia que, si bien se han desarrollado instrumentos de monitoreo, estos no están integrados ni funcionan como fuentes completas de información para la gestión, lo que limita la visibilidad de brechas, inequidades y patrones de uso en diferentes cuencas y contextos socioeconómicos (Banco Mundial, 2021).

la falta de lineamientos transparentes y mecanismos comparables para adjudicar usos, especialmente entre sectores con distintos niveles de poder económico y técnico, ha favorecido de facto la concentración de derechos en actividades de mayor escala, como agricultura intensiva y ciertos usos industriales, sobre necesidades esenciales de economías locales y comunitarias. Aunque la gestión del agua se reconoce como

fundamental para la sostenibilidad ambiental y la equidad de acceso, en 2024 se informó que la agricultura concentra el 72 % de las extracciones de agua dulce, lo que indica una fuerte orientación productiva sin claridad sobre criterios de priorización social o ambiental que equilibren estos usos con otras demandas básicas del territorio (FAO, 2025; UN Water, 2025).

3.6.2. Subutilización de los suelos rurales que favorece la expansión descontrolada de la frontera agrícola y la degradación de los suelos.

La segunda dimensión de esta causa está relacionada la subutilización y consecuente degradación de los suelos y la expansión de la frontera agrícola derivada de la subutilización de los suelos rurales.

La forma en que históricamente se ha ordenado y gestionado el recurso suelo en el país ha contribuido a su degradación progresiva. Los modelos de planificación y uso del suelo han favorecido prácticas que intensifican la erosión, reduciendo de manera sostenida la capacidad productiva de amplias zonas rurales. Esta situación limita la aptitud de los suelos para sostener cultivos, especialmente en un contexto de mayor variabilidad climática, sequías prolongadas e inundaciones recurrentes, fenómenos que afectan la producción agrícola y encarecen los alimentos básicos, incrementando la vulnerabilidad del abastecimiento interno. En este sentido, de acuerdo con el Ideam (2016), aproximadamente el 40 % de la superficie continental de Colombia presenta algún grado de erosión, clasificado en ligera (20 %), moderada (17 %) y severa o muy severa (alrededor del 3 %), lo que evidencia la magnitud estructural del problema.

Por otro lado, y relacionado con la protección del suelo rural, la insuficiente priorización y protección de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPAs) refleja una debilidad estructural en el modelo de ordenamiento territorial del país. Estas figuras, recomendadas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición como un instrumento para delimitar zonas destinadas a la producción de alimentos a pequeña y mediana escala, no han sido incorporadas de manera efectiva en los procesos de planificación territorial. Esta omisión ha contribuido al debilitamiento de la economía campesina y étnica, así como a la pérdida progresiva de suelos con vocación agroalimentaria. A la fecha, se ha constituido 118.300 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2025) hectáreas en APPAS, de un potencial de 12 millones de hectáreas en zonas de potencial productivo.

De manera paralela, persisten presiones sobre los bosques derivadas de modelos productivos que no integran de manera efectiva a las economías campesinas en esquemas sostenibles y libres de deforestación. Según cifras de 2024, el principal motor de la pérdida de bosques sigue siendo la conversión de áreas forestales a pastos y tierras agrícolas asociadas con actividades productivas como ganadería extensiva y agricultura,

especialmente en la Amazonía. (Cubero, 2024). Adicionalmente, según datos oficiales del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del Ideam y del Ministerio de Ambiente (Ministerio de Ambientes y Desarrollo Sostenible e Ideam, 2024), en 2024 se perdieron 113.608 hectáreas de bosque natural en Colombia, lo que representó un aumento del 43 % respecto a 2023. De esa pérdida, la región Amazónica fue la más afectada, con 77.124 hectáreas deforestadas, concentrando más del 65 % del total nacional y reflejando la persistencia de presiones antrópicas sobre ecosistemas clave.

3.6.3. Débil planificación y capacidades técnicas para la reconversión productiva y la implementación de sistemas agroecológicos sostenibles y resilientes.

La tercera dimensión de esta causa se relaciona con la débil planificación territorial y la limitada disponibilidad de capacidades técnicas para impulsar procesos de reconversión productiva y la adopción de sistemas agroecológicos sostenibles y resilientes. La Política Pública de Agroecología pese a su adopción histórica en 2024 (Resolución 331), carece de respaldo financiero mínimo para materializar sus propuestas y tiene el riesgo de convertirse en una mera declaración de principios sin capacidad de transformación real lo que deja a las comunidades rurales sin el respaldo necesario para construir sistemas alimentarios sostenibles y resilientes.

Por otro lado, la información agroclimática, siendo un insumo crítico para la toma de decisiones en el campo, enfrenta una enorme paradoja que la convierte en factor de inequidad. Si bien existen sistemas técnicos como Agroclima (UPRA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural e Ideam) y herramientas participativas como las Mesas Técnicas Agroclimáticas que generan información de zonas de riesgo, su cobertura y apropiación es aún desigual y se encuentra restringida por barreras tecnológicas, de conectividad y capacitación técnica afectando principalmente a pequeños productores. Se encuentra que, mujeres campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que precisamente gestionan los territorios más frágiles y tienen más dependencia de la variación climática, quedan excluidas del acceso a información contenida en los boletines agroclimáticos, perpetuando ciclos de falta de acceso a información oportuna y adecuada (Loboguerrero, 2015).

En paralelo, las comunidades no disponen de infraestructura y capacidades técnicas suficientes para la producción de insumos agroecológicos siendo altamente dependientes de agroquímicos costosos que además externalizan su soberanía productiva. Las biofábricas, definidas como espacios físicos adecuados para la fabricación y almacenamiento de abonos e insumos a base de bacterias, hongos y plantas, como biopreparados, biofermentos, agentes de control biológico y caldos minerales, que reducen la dependencia de insumos sintéticos, mejoran la fertilidad del suelo y coadyuban a la productividad de los cultivos con pocos riesgos para la salud y el ambiente (Anacafé, 2022)

Por ejemplo, Colombia tiene una autosuficiencia baja en fertilizantes primarios, con apenas alrededor del 20 % de la demanda cubierta por producción interna, y el resto (incluidos plaguicidas) depende casi completamente de importaciones. Por ejemplo, para 2021 se importaron cerca de 2,1 millones de toneladas de fertilizantes y más de 66 000 toneladas de plaguicidas, reflejando una vulnerabilidad estructural ante precios internacionales y variaciones del dólar (Pardo & Obregozo, 2022). Así las cosas, la insuficiente infraestructura productiva adecuada limita la transición hacia prácticas agrícolas ecológicas y mantiene a los productores dependientes de insumos externos costosos, al mismo tiempo que desaprovecha las materias primas locales disponibles.

Finalmente, la formulación de los Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria se ha concentrado principalmente en ejercicios técnicos asociados a determinadas cadenas productivas específicas, como la cadena cárnica, láctea, maíz, papa y caña panelera. Sin embargo, no se dispone de evidencia de una cobertura integral en los distritos de reforma agraria, municipios PDET u otra territorialidad específica. (UPRA, 2026) Esta orientación sectorial limita su articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial y con estrategias integrales de transformación productiva, evidenciando una desarticulación en la planificación y programación de estos instrumentos a escala territorial. En suma, la reconversión productiva agropecuaria enfrenta debilidades estructurales en planificación, financiamiento y capacidades técnicas que limitan la implementación efectiva de sistemas agroecológicos y resilientes. La escasa infraestructura como biofábricas y de biopreparados y el acceso desigual a información agroclimática perpetúan la dependencia de insumos externos y reducen las oportunidades de transición sostenible.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Reducir, a 2036, la desigualdad agraria estructural a través de la redistribución y el acceso equitativo a tierras, aguas, activos productivos, bienes públicos rurales; el fortalecimiento de la institucionalidad y la justicia agraria; y la inclusión plena de los sujetos populares del campo, con el fin de garantizar una producción agraria sostenible, competitiva y resiliente al cambio climático, que contribuya al cuidado de la vida y a la paz territorial.

4.2. Objetivos específicos

OE1. Disminuir la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra, el acceso al agua y otros bienes naturales rurales mediante procesos de adquisición, distribución, administración y restitución de tierras que promuevan la inclusión de los sujetos populares del campo y aseguren la función social y ecológica de la propiedad agraria.

OE2. Disminuir las brechas en el acceso a activos productivos rurales y estratégicos, incluidos financiamiento, asistencia técnica e innovación, infraestructura física y logística, capacidades comerciales y protección social y laboral, para promover la inclusión productiva de pequeños y medianos productores, trabajadores agrarios y fortalecer las economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias.

OE3. Fortalecer la capacidad redistributiva y regulatoria de la institucionalidad agraria para mejorar la gobernanza del territorio rural, promover la articulación interinstitucional e integrar la gestión estratégica de la tierra, las aguas y los bienes naturales, asegurando su uso equitativo, sostenible y con enfoque territorial.

OE4. Implementar un sistema de justicia agraria especializado e interconectado que integre mecanismos judiciales, administrativos, alternativos y sistemas de justicia propios y comunitarios para resolver de manera eficaz y oportuna los conflictos relacionados con la tierra, el uso del agua y las dinámicas de producción y comercialización agropecuaria, garantizando el derecho fundamental al acceso a la justicia.

OE5. Promover el reconocimiento, representación e inclusión productiva, política, económica, ambiental y cultural de los sujetos populares del campo, en sus diversidades campesinas, étnicas y territoriales, para garantizar su participación plena en la toma de decisiones, el ejercicio efectivo de sus derechos y la equidad en el acceso a bienes, recursos y oportunidades.

OE6. Fortalecer la capacidad institucional para transitar hacia modelos productivos rurales sostenibles y resilientes al cambio climático, mediante gobernanza hídrica y territorial equitativa, fortalecimiento de economías campesinas y comunitarias, y acceso a servicios climáticos y capacidades adaptativas para reducir la vulnerabilidad rural y asegurar la seguridad alimentaria.

4.3. Plan de acción

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política se establecieron seis ejes estratégicos que se desarrollarán a través de la implementación de 25 líneas de acción, y que, a su vez, agrupan 145 acciones a cargo de diferentes entidades del orden nacional. El detalle de las acciones planteadas se describe en el Anexo A del presente documento, en el que se señalan las entidades responsables, los periodos de ejecución, los recursos estimados para su implementación, los indicadores de gestión y de producto asociados, y las metas específicas; así como los indicadores de resultado definidos para evaluar los impactos de la implementación de la política.

El PAS contempla acciones de diversa naturaleza que consolidan y profundizan los esfuerzos iniciados en el periodo 2022-2026, las cuales deberán ser impulsadas de manera sostenida con el fin de garantizar su institucionalización y permanencia en el corto, mediano

y largo plazo. Asimismo, incorpora acciones orientadas a adecuar la institucionalidad agraria, mediante la generación de nuevas capacidades y el fortalecimiento de las existentes, con el propósito de hacer operativos y efectivos los objetivos de la reforma agraria.

De igual forma, el PAS incluye de manera deliberada acciones dirigidas a la formulación, radicación e impulso de propuestas de modificación legislativa ante el Congreso de la República, por tratarse de reformas estructurales sujetas a reserva de ley. Se deberá entender que tales acciones no se agotan con su presentación en una sola legislatura, dado que las iniciativas pueden ser archivadas si no se culmina su trámite dentro de los plazos establecidos en la Ley 5 de 1992.

En consecuencia, las entidades responsables deberán adelantar todas las gestiones necesarias para que, en caso de archivo, las iniciativas sean retomadas, ajustadas y nuevamente tramitadas en la siguiente vigencia legislativa, y así sucesivamente. Igualmente, deberán desplegar todos los esfuerzos institucionales, técnicos y políticos conducentes a materializar el espíritu de las acciones formuladas, en el entendido de que constituyen medidas fundamentales para avanzar en la redistribución de activos rurales y en la transformación estructural que orienta la presente política pública.

La implementación de las acciones se realizará con el respeto de los principios y deberes constitucionales, incluyendo la consulta previa, libre e informada con los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras, en los casos en que proceda.

A continuación, se presentan las principales acciones mediante las cuales se buscará alcanzar los objetivos de política. De todas las acciones previstas, este apartado incluye las más relevantes para el desarrollo de los objetivos; el resto puede consultarse en el Anexo A.

4.3.1. Eje estratégico 1: Disminuir la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra, el acceso al agua y otros bienes naturales rurales mediante procesos de adquisición, distribución, administración y restitución de tierras que promuevan la inclusión de los sujetos populares del campo y aseguren la función social y ecológica de la propiedad agraria.

Línea de acción 1.1. Adquisición y recuperación de tierras a través de mecanismos con potencial redistributivo

Esta línea de acción tiene como objetivo fortalecer la capacidad institucional del Estado para identificar, gestionar y adquirir tierras rurales con potencial redistributivo, mediante la aplicación efectiva de los mecanismos de reforma agraria previstos en la Ley 160 de 1994 y la normativa vigente. Lo anterior, en aras de consolidar el Fondo de Tierras como instrumento central de la política agraria, garantizando el cumplimiento de la meta de incorporación de tres millones de hectáreas destinadas a la redistribución entre los sujetos

populares del campo, bajo criterios de equidad, eficiencia, transparencia, función social y ecológica de la propiedad y enfoque territorial.

Con el objetivo de fortalecer la incorporación planificada, transparente y equitativa de predios rurales al Fondo de Tierras, **la ANT**, con acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **diseñará e implementará, entre 2026 y 2036, un Plan Nacional de Adquisición de Tierras con enfoque territorial, que defina por región los instrumentos, destinatarios, proyecciones y metas de incorporación de predios rurales al Fondo de Tierras.** El plan deberá identificar los procesos activos y las necesidades territoriales, priorizar la aplicación de los instrumentos según las particularidades regionales y establecer metas verificables de gestión y resultados que garanticen la eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de tierras.

Asimismo, **la ANT**, entre 2026 y 2036, **para gestión de la formalización y los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, y la reversión de baldíos**, en concordancia con el Decreto 2363 de 2015 y el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en su fase administrativa, conforme al Decreto Ley 902 de 2017. Esta acción tiene como propósito garantizar la aplicación efectiva y articulada de los mecanismos de adquisición de predios agrarios y de formalización de la propiedad rural.

Con el propósito de promover el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, **la UPRA desarrollará e implementará, en el periodo comprendido entre 2026 y 2036, una metodología técnica para la identificación y caracterización de predios rurales presuntamente ociosos, subutilizados o improductivos**, que sirva como insumo para la intervención estatal y la toma de decisiones en materia de redistribución de tierras. Esta acción contará con el apoyo de la ANT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

De igual manera, y con el fin de prevenir el acaparamiento de tierras, proteger los derechos de las comunidades rurales y garantizar la soberanía nacional sobre el uso del suelo, entre 2026 y 2036, **la UPRA**, en acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **diseñará una propuesta metodológica para la identificación y análisis de los fenómenos de adquisición y tenencia de tierras rurales por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras**, con el fin de prevenir el acaparamiento de tierras, proteger los derechos de propiedad de las comunidades rurales y garantizar la soberanía sobre el uso del suelo en el territorio nacional.

Línea de acción 1.2. Distribuir de manera transparente, equitativa e incluyente las tierras del Fondo de Tierras, priorizando a las poblaciones rurales con mayores restricciones de acceso.

Esta línea de acción tiene como objetivo mejorar los mecanismos de distribución de tierras entre los sujetos populares del campo que son potenciales beneficiarios de los programas de dotación de tierras, en particular personas con tierra insuficiente o sin tierra, así como los procesos de titulación de tierras colectivas de los pueblos étnicos, garantizando criterios de equidad, transparencia y enfoque diferencial.

Con el objetivo de asegurar una asignación adecuada, coherente y diferenciada de los derechos de acceso a la tierra, **la ANT**, durante el periodo comprendido entre 2026 y 2036 y con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **reformulará, ajustará e implementará los lineamientos técnicos aplicables a los predios que integran el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral**. Estos lineamientos incluirán criterios claros y rutas diferenciadas según las subcuentas del Fondo, las restricciones y condiciones aplicables a cada modalidad de acceso, así como los procedimientos para la titulación definitiva de los predios, con el fin de garantizar seguridad jurídica y sostenibilidad en los procesos de redistribución de la tierra.

Línea de acción 1.3. Fortalecer las herramientas de seguimiento y articulación del ordenamiento social y la formalización de la propiedad rural y agraria.

Esta línea de acción tiene como objetivo fortalecer las herramientas de seguimiento, articulación interinstitucional y gestión de la información predial para el ordenamiento social y la formalización de la propiedad rural y agraria, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, el cumplimiento del marco constitucional y jurisprudencial, la protección de los derechos de tenencia y propiedad de sujetos ubicados en zonas de importancia estratégica, y la toma de decisiones eficientes, transparentes y coordinadas en los procesos de regularización y formalización de tierras.

Teniendo en cuenta lo anterior, durante la vigencia del presente Documento CONPES, la ANT liderará un conjunto de acciones orientadas a fortalecer la gestión de la información predial y asegurar el cumplimiento de la Sentencia SU-288 de 2022.

La **ANT**, con acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA, **formulará e implementará**, entre 2026 y 2036, **un plan de acción para la gestión de procesos agrarios especiales para el ordenamiento social de la propiedad, de tal manera que se protejan los predios baldíos de la nación, los playones y terrenos comunales, y se garantice el cumplimiento la función social y ecológica de la propiedad**. Este plan priorizará la gestión de grandes extensiones, el deslinde de tierras de la nación en donde existan conflictos agrarios, así como la gestión de casos que se encuentren dentro de los distritos de la reforma agraria.

Con el objetivo de avanzar en la regularización de la tenencia y el uso campesino de tierras baldías ubicadas en zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, **la ANT**, entre 2026 y 2036 y con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **formulará**

e implementará un plan de priorización de la regularización de la tenencia y el uso campesino de tierras baldías ubicadas en dichas zonas. Este plan establecerá criterios técnicos y territoriales que garanticen la protección ambiental, el uso sostenible del recurso y la seguridad jurídica de los actores campesinos, asegurando que la regularización no comprometa los ecosistemas de reserva forestal ni la sostenibilidad de los territorios.

En el marco de la delimitación de la propiedad pública y la protección de los límites de los bienes nacionales, entre 2026 y 2036, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **diseñará e implementará una estrategia para acotar las rondas hídricas en territorios priorizados, mediante el establecimiento de mecanismos de articulación entre el sector ambiente y desarrollo sostenible con el sector agricultura**, con el objetivo de adelantar los procesos de deslinde de tierras y asegurar los límites de la propiedad pública.

Línea de acción 1.4. Fortalecer la administración de tierras, aguas y bienes agrarios de la Nación

Esta línea de acción busca fortalecer la gestión, protección y regulación de los bienes agrarios y de los recursos hídricos asociados a la propiedad rural, mediante el desarrollo de instrumentos técnicos, normativos e institucionales que aseguren el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, prevengan la concentración y el acaparamiento de la tierra, garanticen el dominio eminente del Estado sobre los bienes de la Nación y refuercen la seguridad predial y la protección de los beneficiarios de la redistribución de tierras, contribuyendo al ordenamiento territorial, la sostenibilidad ambiental y la equidad en el acceso a la tierra.

Con el objetivo de establecer criterios objetivos, técnicos y verificables para evaluar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural individual, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con la ANT y UPRA, **diseñará**, durante el periodo comprendido entre 2026 y 2028, **un instrumento metodológico que defina los criterios técnicos y el procedimiento mediante el cual se constate dicho cumplimiento**, como insumo para la toma de decisiones en materia de ordenamiento, intervención y gestión de la propiedad rural.

Entre 2026 y 2027, y con el propósito de establecer límites a la concentración de la propiedad rural y promover una distribución más equitativa de la tierra, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, con el apoyo de la ANT y la UPRA, **formulará, radicará e impulsará un proyecto de ley que establezca un límite superior a la propiedad sobre la tierra**, a través del trámite normativo correspondiente e incorporando mecanismos de participación ciudadana.

Durante el mismo periodo, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** definirá e **implementará**, con el acompañamiento de la ANT, **lineamientos para la gestión de bienes**

agrarios de propiedad estatal, incluyendo baldíos, islas, islotes y demás bienes rurales, estableciendo criterios que aseguren el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y la protección del interés público. Esta acción tiene como fin el garantizar la adecuada administración de los bienes de la Nación y el ejercicio del dominio eminente del Estado sobre el patrimonio público.

Con el objetivo de fortalecer la seguridad predial, la aprehensión material de los predios destinados al Fondo de Tierras y la protección integral de los beneficiarios de la redistribución en territorios con riesgo de orden público, entre el 2026 y el 2036, **la ANT implementará y operará un Centro Permanente de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de la Reforma Agraria, para planificar, coordinar y ejecutar de manera articulada las acciones relacionadas con la aprehensión material de predios destinados al Fondo de Tierras y la protección integral de los beneficiarios de la redistribución en territorios con riesgo de orden público.**

Con el objetivo de orientar la toma de decisiones y prevenir fenómenos de concentración, fragmentación de la tierra y despojo, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, entre 2026 y 2036, **fortalecerá y mantendrá una herramienta integral de evaluación y seguimiento de la política de acceso y formalización de tierras con enfoque territorial.** Esta acción permitirá medir avances, identificar alertas y prevenir la concentración, la fragmentación de la tierra y el despojo, así como orientar acciones correctivas y soportar decisiones de política pública.

4.3.2. Eje estratégico 2: Disminuir las brechas en el acceso a activos productivos rurales y estratégicos para promover la inclusión productiva de pequeños y medianos productores y fortalecer las economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias.

Línea de acción 2.1. Democratizar el financiamiento agropecuario en favor de los pequeños productores

El objetivo de esta línea de acción es democratizar el acceso al financiamiento agropecuario, promoviendo la inclusión de los productores rurales en los sistemas de crédito y financiamiento, garantizando la disponibilidad de recursos financieros para los pequeños y medianos productores, campesinos familiares, pueblos étnicos y zonas con altas necesidades de intervención. Para ello, se trabajará en la reformulación de los marcos normativos, en la creación de instrumentos financieros accesibles y en la articulación de mecanismos eficientes que integren recursos públicos y privados, así como en la optimización de los procesos de planificación y gestión de riesgos agropecuarios.

Con el objetivo de optimizar el sistema de financiamiento agropecuario, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, entre los años 2026 y 2028, **formulará y radicará una**

propuesta normativa (de ley) integral para la modificación de los artículos 112, 217, 218 y 220 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Esta acción, que contará con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Grupo Bicentenario, busca orientar la mejora del financiamiento agropecuario mediante la sustitución de las inversiones obligatorias en títulos de desarrollo agropecuario, la redefinición de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, la articulación con el Grupo Bicentenario y la Ley 160 de 1994, la actualización de las funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, y la adecuación del destino del crédito a los ciclos productivos de los cultivos.

Con el propósito de asegurar la oportunidad y eficiencia del financiamiento agropecuario, en los años 2026 y 2036, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con Finagro y UPRA, **diseñará e implementará una metodología de planificación articulada con la gestión integral de riesgos agropecuarios.** Esta metodología incorporará criterios técnicos relacionados con los ciclos fenológicos de los cultivos, la oferta ambiental, el ordenamiento productivo, la temporalidad de los instrumentos financieros, y la adecuación de plazos conforme a las necesidades productivas específicas de cada sistema agrícola.

De igual manera, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, **estructurará e implementará, entre 2027 y 2036, un Nuevo Modelo Nacional de Financiamiento para la Reforma Agraria.** Este modelo, cuyo objetivo es movilizar recursos públicos y privados a gran escala para la implementación de programas de impacto regional en el marco del subsistema 7 del SNRADR, incluirá la participación de aseguradoras, sociedades fiduciarias, entidades del Grupo Bicentenario, banca de segundo piso, banca comercial, banca de desarrollo, estructuradores de proyectos, inversionistas institucionales y entidades públicas territoriales. Además, integrará instrumentos de gestión de riesgos, garantías, seguros, fiducias de estructuración y mecanismos de apalancamiento, con el fin de duplicar la disponibilidad de recursos financieros para la Reforma Agraria, incluyendo zonas con alta densidad de cultivos de uso ilícito.

Para la constitución del eslabón operativo que materializará las acciones orientadas a la transformación productiva con enfoque exportador, a la implementación de un esquema integral de garantías para el crédito agropecuario y a la implementación de un instrumento especializado para el desarrollo de infraestructura productiva rural, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, entre 2028 y 2036, **implementará los instrumentos financieros y de gestión de riesgos agropecuarios diseñados en el marco del presente Documento CONPES.** Esta acción, que contará con el acompañamiento de Finagro y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, busca garantizar la implementación efectiva de los instrumentos financieros para la reforma agraria, asegurando el acceso real a

financiación para los sujetos populares del campo, el fortalecimiento de la asociatividad y la consolidación de una gestión integral del riesgo agropecuario.

Línea de acción 2.2. Fortalecer la transferencia de tecnología, conocimiento y extensión agropecuaria con enfoque en resultados y participación territorial

El objetivo de esta línea de acción es fortalecer las capacidades institucionales y territoriales en materia de innovación tecnológica, investigación y extensión agropecuaria, promoviendo una mayor coordinación y participación de los actores locales en el diseño e implementación de políticas públicas agropecuarias. Esto se logrará a través del diseño e implementación de mecanismos de transferencia de recursos, la consolidación de sistemas territoriales de innovación agropecuaria y la mejora de la formación y asistencia técnica en ciencia, tecnología e innovación (CTI), con un enfoque claro en la inclusión de los sujetos populares del campo.

Con el fin de mejorar la transferencia de recursos destinados a la innovación agropecuaria, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y entre 2026 y 2036, **diseñará los lineamientos, procesos y procedimiento para que la transferencia de recursos del PGN a Agrosavia este sujeto al cumplimiento de metas y resultados**, así como la supervisión y seguimiento de la misma, mediante la revisión de los artículos 2.17.3.2 y 2.17.3.3 de la parte 17 título 3, del Decreto 1071 de 2015, en función del artículo 20 de la Ley 1731 de 2014.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades locales de innovación y gestión del conocimiento, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, con el apoyo de Agrosavia, entre el 2028 y el 2036, **consolidará e implementará nuevos sistemas territoriales de innovación agropecuaria en 10 territorios priorizados**, con el fin de fortalecer las capacidades locales de aprendizaje, gestión del conocimiento e innovación productiva de la ACFEC, promoviendo redes de cooperación entre actores públicos, privados, académicos y comunitarios.

Con el propósito de alinear los proyectos agropecuarios con el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (Pectia), el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, entre los años 2026 y 2027, **diseñará una propuesta de lineamientos para modificar las *Orientaciones Transitorias para la Gestión de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías***. Estos lineamientos buscarán alinear los proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria con la agenda I+D+i que integra el Pectia, favoreciendo la coherencia y efectividad en la ejecución de proyectos de innovación agropecuaria a nivel territorial.

Entre 2026 y 2028, el **Ministerio de Educación Nacional** brindará asistencia técnica a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y a las Instituciones de Educación Superior (IES), en el marco del proceso de implementación del Sistema y el Marco Nacional de

Cualificaciones. Esta acción, cuyo fin es mejorar la formación y capacitación en el sector agropecuario, apoyará la promoción y usabilidad de los catálogos de cualificaciones, en especial el catálogo Agropecuario, Silvicultura, Pesca, Acuicultura y Veterinaria (AGVE), con lo que se espera contribuir a la pertinencia, calidad y fortalecimiento de la oferta educativa agraria, y en la construcción de rutas y trayectorias educativas alineadas con los niveles de cualificación del sector agropecuario.

Línea de acción 2.3. Desarrollar, organizar y disponer infraestructura productiva para fomentar la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria

El objetivo de esta línea de acción es promover el desarrollo y la disposición de infraestructura productiva, de acopio y transformación en zonas rurales, con un enfoque integral en la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria. A través del fortalecimiento de capacidades locales, la construcción de infraestructura estratégica y la mejora de los sistemas de comercialización, se busca mejorar la competitividad de los productores rurales, facilitar la incorporación de valor agregado a los productos, fortalecer los mercados locales y regionales, y asegurar la sostenibilidad y autonomía de las comunidades en su acceso a los recursos para el desarrollo productivo.

Con el propósito de fortalecer las capacidades y mejorar la competitividad de los productores rurales, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará e implementará, entre 2026 y 2036, un plan de mejoramiento y construcción de infraestructura productiva en zonas rurales.** Este plan incluirá la construcción de infraestructura de acopio y transformación de productos, incorporando procesos de valor agregado y esquemas de intermediación solidaria, con el fin de mejorar la competitividad de los sistemas de abastecimiento agroalimentario y fortalecer la conexión de los mercados locales, regionales y nacionales.

Con el fin de fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y de gestión de los gobiernos departamentales, municipales y de las comunidades locales, **el DNP, en concurrencia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desplegará e implementará, entre 2026 y 2036, la Estrategia de Cooperación Técnica Territorial (ECTT) en los distritos de Reforma Agraria y en los territorios PDET y en las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac).** Esta estrategia brindará asistencia para la estructuración, ejecución y sostenibilidad de proyectos de infraestructura de pequeña escala con participación comunitaria, y apoyará la movilización de fuentes de financiación, como regalías, obras por impuestos y cooperación, orientadas al cumplimiento de los objetivos de la Reforma Agraria.

Línea de acción 2.4. Fortalecer la comercialización, asociatividad y encadenamiento de pequeños y medianos productores y de la ACFEC.

El objetivo de esta línea de acción es mejorar las capacidades comerciales, asociativas y logísticas de los pequeños y medianos productores, especialmente de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC), para incrementar su participación en los mercados agropecuarios. A través de estrategias de formación, acompañamiento y la creación de redes de intercambio y alianzas estratégicas, se busca potenciar la comercialización de productos rurales, reducir los costos logísticos y mejorar el acceso a mercados nacionales e internacionales, fortaleciendo así la sostenibilidad y competitividad de los productores rurales en territorios priorizados.

Con el objetivo de mejorar las capacidades comerciales de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC), **la ADR, entre 2026 y 2036, diseñará e implementará una estrategia de fortalecimiento de capacidades comerciales en los territorios priorizados para la reforma agraria, especialmente en aquellos con mayor presencia de cultivos de uso ilícito.** Esta estrategia incluirá formación en técnicas comerciales, desarrollo de canales de distribución y fortalecimiento de los actores de la ACFEC para mejorar su acceso a mercados locales, regionales y nacionales.

Durante el mismo periodo, y con el propósito de fortalecer la participación de los pequeños productores y la ACFEC en las compras públicas y en alianzas comerciales, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural acompañará y formará técnica, administrativa, comercial y asociativamente al campesinado, la ACFEC y pequeños productores para fortalecer su participación en compras públicas y alianzas comerciales con enfoque territorial.** Esta estrategia se enfocará en mejorar las capacidades de los productores rurales en temas de gestión administrativa, comercialización, y asociaciones productivas, con un enfoque territorial para promover la integración de los pequeños productores en el sistema económico regional y nacional.

Con el fin de fortalecer las redes de cooperación y encadenamiento productivo, entre 2026 y 2036, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Construir e implementar en distritos de reforma agraria, zonas con alto presencia de cultivos de uso ilícitos, territorios PDET y Zomac, un plan integral de redes de intercambio, economía solidaria y de alianzas estratégicas.** Este plan fomentará la cooperación entre los diferentes niveles territoriales (local, regional, nacional) para promover la economía solidaria, mejorar la intermediación comercial, y facilitar el acceso a mercados y recursos para los productores rurales.

De igual manera, **la ADR, en concurrencia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fortalecerá, entre 2026 y 2036, los servicios de agro logística de alimentos para las organizaciones de la ACFEC y a pequeños productores agropecuarios, vinculándolos a las cadenas logísticas de suministro de productos agropecuarios existentes.** Esta intervención busca disminuir costos, reducir barreras de acceso a mercados y mejorar su integración comercial, en el marco de las estrategias de la reforma agraria.

Con el objetivo de mejorar las condiciones para la pesca artesanal, **la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)**, en concurrencia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **actualizará**, entre 2026 y 2029, **la normatividad para la expedición de permisos de acuicultura**. La nueva normativa incluirá criterios diferenciados que reconozcan y protejan los contextos, prácticas y capacidades de la pesca artesanal, promoviendo el acceso a los recursos pesqueros de manera sostenible y respetuosa con las comunidades pesqueras.

Línea de acción 2.5. Desarrollo de sistemas agroalimentarios soberanos basados en el aprovechamiento de la agrobiodiversidad nativa y criolla

Esta línea de acción busca la promoción del desarrollo de sistemas agroalimentarios soberanos, resilientes y sostenibles, basados en el aprovechamiento, protección y fortalecimiento de la agrobiodiversidad nativa y criolla, mediante la adopción del enfoque agroecológico, la garantía de los derechos bioculturales de las comunidades campesinas y de los pueblos étnicos, y el fortalecimiento de las capacidades productivas y organizativas de los sujetos de la reforma agraria, contribuyendo a la soberanía alimentaria, la adaptación al cambio climático y la transición productiva en los territorios rurales.

Con el propósito de proteger el patrimonio biocultural y garantizar los derechos de los agricultores, pueblos étnicos y comunidades campesinas sobre las semillas, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, entre 2027 y 2028, **formulará una Política Pública para la protección, conservación y producción de semillas nativas y criollas en Colombia**. Esta política estará orientada a fortalecer los sistemas propios de semillas, la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, reconociendo los saberes tradicionales y promoviendo el uso sostenible de la agrobiodiversidad.

De igual manera, y con el propósito de transversalizar el enfoque agroecológico en la implementación de la reforma agraria, **la ADR**, durante el periodo comprendido entre 2026 y 2028, **definirá, incorporará y socializará lineamientos técnicos y metodológicos para la integración del enfoque agroecológico en los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Pidar)**. Estos lineamientos orientarán el diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos productivos, priorizando la sostenibilidad ambiental, la diversificación productiva y el fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios territoriales.

Entre 2026 y 2032, y para el fortalecimiento de la resiliencia productiva y la adaptación al cambio climático de los sistemas productivos campesinos, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en articulación con Agrosavia, **diseñará e implementará una estrategia de selección, priorización y distribución de material genético resiliente desarrollado en el CSICAP a los productores beneficiarios de la reforma agraria**. Esta acción busca promover el acceso equitativo a material vegetal adaptado a las condiciones territoriales y climáticas.

Por último, en aras de fortalecer las capacidades técnicas, organizativas y productivas de las comunidades rurales en la transición agroecológica, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con Agrosavia y el SENA y durante el periodo entre 2026 a 2036, **implementará escuelas de agroecología en territorialidades campesinas y étnicas, en zonas priorizadas por la Política Pública de Agroecología y en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito**. Estas escuelas se desarrollarán conforme a las metodologías, realidades, saberes y conocimientos propios de las comunidades y organizaciones locales, promoviendo procesos de formación integral y apropiación social del enfoque agroecológico.

4.3.3. Eje estratégico 3: Fortalecer la capacidad redistributiva y regulatoria de la institucionalidad agraria para mejorar la gobernanza del territorio rural, promover la articulación interinstitucional e integrar la gestión estratégica de la tierra, las aguas y los bienes naturales, asegurando su uso equitativo, sostenible y con enfoque territorial.

Línea de acción 3.1. Fortalecimiento y adecuación de las instituciones agrarias responsables de liderar la Reforma Agraria

El objetivo de esta línea es fortalecer y adecuar la institucionalidad del sector agropecuario para garantizar una implementación efectiva, articulada y territorialmente diferenciada de la Reforma Agraria, mediante el rediseño organizacional, el ajuste normativo y fiscal, el fortalecimiento de las capacidades técnicas del talento humano y la promoción de esquemas de gestión pública que reconozcan y articulen a las organizaciones sociales, comunitarias y populares del campo.

Con el fin de fortalecer una institucionalidad más flexible, eficiente y territorialmente diferenciada para la implementación de la Reforma Agraria, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en conjunto con sus entidades adscritas y durante el periodo comprendido entre 2026 y 2031, **formulará e implementará un proceso de rediseño institucional del Ministerio y de sus entidades adscritas y vinculadas, incluyendo la ANT, la ADR, el ICA, la UPRA, la Aunap y la URT**. Este proceso estará orientado a revisar y redefinir de manera expresa la distribución de funciones, evaluar la fusión o integración de entidades cuando sea pertinente, y ajustar objetivos, funciones y estructuras orgánicas, con el fin de fortalecer una institucionalidad articulada con los territorios y con las organizaciones locales y comunitarias.

Con el objetivo de desincentivar la concentración y el uso ineficiente de la tierra, fortalecer los ingresos municipales y promover un ordenamiento social, económico y ambiental de la propiedad rural, **el Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, en concurrencia con el IGAC, la UPRA y la ANT, la Superintendencia de Notariado y Registro y el DANE, **formulará, radicará e impulsará**, durante el periodo comprendido entre 2026 y 2028, **un proyecto de ley que establezca un régimen diferencial del Impuesto Predial**

Unificado (IPU) para predios rurales. Este régimen incorporará tarifas progresivas e incrementales para grandes extensiones improductivas y beneficios fiscales orientados a la reconversión productiva sostenible.

Entre 2026 y 2028, y con el fin de ampliar y fortalecer los mecanismos de gestión pública con participación directa de las organizaciones sociales y comunitarias del campo, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizará la formulación de actos administrativos, ajustes normativos y procedimentales necesarios para habilitar y fortalecer los convenios solidarios.** Esta acción permitirá la suscripción de convenios solidarios entre las entidades del sector agropecuario y organizaciones de acción comunal que cuenten en su composición con sujetos populares del campo, en el marco del artículo 355 de la Constitución Política y la normatividad vigente.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas, jurídicas e institucionales de los servidores públicos responsables de la implementación de la Reforma Agraria, entre 2026 y 2031, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en concurrencia con la ADR, la ANT y la Aunap y articulación con el Comité Administrativo Técnico y Laboral, diseñará e implementará un programa de formación especializada en derecho agrario dirigido a los funcionarios del sector agropecuario,** que contribuya a una aplicación coherente, garantista y efectiva del marco normativo agrario.

Línea de acción 3.2. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria para su articulación territorial e institucional

El objetivo de esta línea de acción es fortalecer el funcionamiento, la articulación institucional y la gobernanza territorial del SINRADR, mediante el seguimiento efectivo de sus instancias, la coordinación interinstitucional, la participación de las comunidades rurales, la articulación con la cooperación internacional, el control social y la armonización de los instrumentos de ordenamiento territorial y educativo, con el fin de garantizar una implementación integral, transparente y territorializada de la Reforma Agraria.

Con el propósito de garantizar el funcionamiento efectivo y articulado de las instancias creadas para la implementación de la Reforma Agraria, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2026 y 2036, diseñará e implementará una estrategia de seguimiento al desempeño de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Consejos Departamentales de Desarrollo Rural, los Comités Municipales de Reforma Agraria, la Comisión Intersectorial del SINRADR y sus subsistemas.** Esta estrategia buscará fortalecer la coordinación interinstitucional y la articulación con las comunidades rurales para la gestión territorial de la Reforma Agraria y el desarrollo rural.

Entre 2026 y 2036, y en aras de promover la transparencia, la participación ciudadana y el control social en la implementación de los procedimientos especiales agrarios, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en apoyo de la ANT, diseñará e**

implementará un mecanismo de veeduría ciudadana que impulse y acompañe dichos procedimientos, en particular la extinción de dominio agrario. Este mecanismo se desarrollará con base en lineamientos técnicos, operativos y de rendición de cuentas, y mediante la articulación con los sistemas de información de la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades del sector, fortaleciendo el rol de los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria.

Con el objetivo de asegurar la coherencia entre el ordenamiento territorial rural y la política agraria nacional, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con la ANT, **actualizará y armonizará**, durante el periodo comprendido entre 2026 y 2036, **los instrumentos de ordenamiento territorial rural con la política agraria nacional, mediante la formulación e implementación de lineamientos técnicos y procesos de asistencia técnica interinstitucional a las entidades territoriales**. Esta acción garantizará la incorporación de criterios de uso eficiente del suelo, productividad, sostenibilidad ambiental y cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad en los instrumentos de ordenamiento territorial rural.

De igual manera, entre 2026 y 2031, **el Ministerio de Educación Nacional**, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **diseñará e implementará una estrategia orientada a fortalecer los procesos que articulan la institución educativa, la formación, la producción y la comunidad, en coherencia con las apuestas territoriales y productivas de la Reforma Agraria**. Esta acción tiene como objetivo fortalecer los procesos de arraigo territorial, formación pertinente y desarrollo productivo asociados a la Reforma Agraria.

Con el fin de fortalecer la articulación, alineación y eficiencia de los recursos de cooperación internacional en apoyo a la Reforma Agraria, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, durante el periodo entre 2026 y 2036, **fortalecerá y consolidará la Mesa Permanente de Cooperación Internacional para la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral**. Esta acción garantizará la realización de sesiones trimestrales y la elaboración, actualización y seguimiento anual de un Plan de Cooperación Internacional, orientado a la administración y ejecución de los recursos en coherencia con las metas y estrategias del sector agropecuario.

Línea de acción 3.3. Gobernanza, interoperabilidad y transformación digital de la información agropecuaria

El objetivo de esta línea de acción es fortalecer la gobernanza, la interoperabilidad y el uso estratégico de la información agropecuaria mediante la transformación digital del sector, garantizando la gestión integral, articulada y segura de los datos, la trazabilidad de la información y su aprovechamiento para la toma de decisiones, el seguimiento de la política

agraria y la inclusión de los pequeños productores y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los sistemas públicos de información.

Con el objetivo de fortalecer el gobierno y la gestión estratégica de los datos del sector agropecuario, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, entre 2026 y 2036, **diseñará e implementará el Modelo de Gobernanza de Datos del sector Agricultura y Desarrollo Rural**. Este modelo establecerá roles, responsabilidades, estándares y mecanismos de coordinación que aseguren la calidad, seguridad, disponibilidad y uso efectivo de la información para la gestión sectorial y territorial.

De igual manera, entre 2026 y 2036, para garantizar el intercambio oportuno, confiable y trazable de la información sectorial, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estandarizará e implementará la capa de interoperabilidad para el intercambio de datos entre las entidades del sector agropecuario**. Esta acción permitirá la integración, consistencia y trazabilidad de la información, fortaleciendo la articulación interinstitucional y la toma de decisiones basada en datos.

Con el objetivo de mejorar la visibilidad, caracterización y seguimiento de los pequeños productores agropecuarios y de la ACFEC, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, durante el periodo comprendido entre 2026 y 2036, **evaluará, rediseñará e implementará los ajustes necesarios al Sistema Público de Información Agroalimentaria de Pequeños Productores**. Este sistema articulará de manera integrada los datos relacionados con los pequeños productores locales, fortaleciendo su inclusión en la política pública y el diseño de instrumentos de apoyo diferenciados.

Línea de acción 3.4. Fortalecer la gobernanza y democratizar el uso de los recursos parafiscales agropecuarios y pesqueros

Esta línea de acción tiene como objetivo fortalecer la gobernanza, la transparencia y el control democrático sobre los recursos parafiscales agropecuarios y pesqueros, mediante la actualización del marco normativo, el robustecimiento de los mecanismos de inspección, vigilancia y control, y la adopción de estándares técnicos de formulación, seguimiento y evaluación de la inversión pública, con el fin de garantizar un uso eficiente, equitativo y alineado con los objetivos de la Reforma Agraria, el desarrollo rural inclusivo orientado a la producción de alimentos y a garantizar la soberanía alimentaria.

Con el objetivo de fortalecer el control institucional y la fiscalización sobre la administración de los recursos parafiscales, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), durante los años 2026 y 2027, **formulará, radicará e impulsará un proyecto de ley orientado a crear un órgano y mecanismos institucionales responsables de la inspección, vigilancia y control de las entidades administradoras de los fondos parafiscales del sector agropecuario y pesquero**. Esta iniciativa buscará asegurar la correcta ejecución de los

contratos celebrados en el marco de la Ley 101 de 1993 y de las demás disposiciones normativas que regulan dichos fondos.

En los años 2026 y 2027, y en aras de adecuar el régimen de los fondos parafiscales agropecuarios a los desarrollos constitucionales recientes y fortalecer los principios de integridad y responsabilidad en el manejo de recursos públicos, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, con el apoyo del DAFP, **formulará, radicará e impulsará un proyecto de ley que actualice la Ley 101 de 1993**. Esta actualización incorporará los Actos Legislativos 01 de 2023 y 01 de 2025, así como ajustes al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés aplicables a la administración de los recursos de los fondos parafiscales del sector agropecuario.

Por último, y con el fin de garantizar la eficiencia, trazabilidad y transparencia en el uso de los recursos públicos de los fondos parafiscales, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con el DNP, durante los años 2026 y 2027, **diseñará e implementará un instrumento que establezca como requisito para la financiación y/o cofinanciación de proyectos de inversión con dichos recursos el cumplimiento de la metodología de formulación definida por el DNP**, la inscripción de los proyectos en el Banco Único de Proyectos de Inversión Pública del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP) y el reporte oportuno y completo de la información de seguimiento y evaluación correspondiente a las inversiones de carácter público.

4.3.4. Eje estratégico 4: Implementar un sistema de justicia agraria especializado e interconectado que integre mecanismos judiciales, administrativos y sistemas de justicia propios y comunitarios para resolver de manera eficaz y oportuna los conflictos relacionados con la tierra, el uso del agua y las dinámicas de producción y comercialización agropecuaria, garantizando el derecho fundamental al acceso a la justicia

Línea de acción 4.1. Implementación y consolidación de la Jurisdicción Agraria y Rural

Esta línea de acción tiene como objetivo garantizar una atención integral, oportuna y territorialmente pertinente de los conflictos agrarios, a través de la promoción de acciones que articulen las entidades del orden nacional y territorial, la Rama Judicial y las autoridades comunitarias, mediante el desarrollo de capacidades técnicas y jurídicas, la armonización de rutas y protocolos de actuación, y la consolidación de un marco normativo especializado para la Jurisdicción Agraria y Rural, con el fin de mejorar el acceso a la justicia rural, fortalecer la seguridad jurídica y contribuir a la estabilidad territorial y a la implementación efectiva de la Reforma Agraria, durante el período comprendido entre 2026 y 2036.

Entre 2026 y 2028, y con el propósito de dotar al país de un marco normativo coherente, especializado y acorde con los principios del derecho agrario, **el Ministerio de**

Justicia y del Derecho, en concurrencia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **presentará e impulsará el trámite legislativo de un proyecto de ley para reglamentar las competencias y el proceso agrario y rural, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acto Legislativo 03 de 2023.** Esta acción contribuirá a fortalecer la seguridad jurídica, la especialidad de la justicia agraria y la atención adecuada de los conflictos rurales en el marco de la Reforma Agraria.

Con el objetivo de garantizar una atención integral, oportuna y territorialmente pertinente de los conflictos agrarios, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Agencia Nacional de Tierras y la Rama Judicial, durante el período entre 2026 y 2030 **diseñará y socializará un protocolo interinstitucional de coordinación que articule a la Rama Judicial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la ANT y demás entidades competentes.** Esta acción identificará los roles, las rutas de actuación, la estimación de los tiempos de respuesta, los mecanismos de seguimiento y evaluación, e incorporará de manera transversal los enfoques territorial, étnico, campesino y de género, con el fin de mejorar la articulación institucional y la efectividad en la gestión de los conflictos agrarios.

Línea de acción 4.2. Fortalecimiento de los sistemas de registro, custodia y seguimiento de la conflictividad agraria, que reconozcan las experiencias comunitarias de gestión de conflictos.

Esta línea de acción tiene como propósito fortalecer la prevención, resolución y desescalamiento de los conflictos agrarios mediante el reconocimiento, la sistematización y el fortalecimiento de mecanismos institucionales transparentes y eficientes en la gestión de recursos públicos del sector agropecuario, promoviendo mejores prácticas de gobernanza, control, rendición de cuentas y articulación interinstitucional, que contribuyan a la legitimidad institucional y a la estabilidad territorial en el marco de la Reforma Agraria.

Con el objetivo de transformar los imaginarios sociales que legitiman la concentración de la tierra y las prácticas de apropiación violenta u oportunista, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, con el apoyo del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de las Tecnologías, Ciencias e Información, y el Sistema de Medios Públicos, entre el 2026 y el 2036, **diseñará e implementará una estrategia de comunicaciones con enfoque diferencial.** Esta acción visibilizará los impactos de dichas prácticas en la vulneración de los derechos de propiedad rural y en la generación de desigualdad, violencia e injusticia, y promoverá narrativas y mecanismos más equitativos y justos orientados a la resolución pacífica de los conflictos agrarios y a la construcción de paz territorial.

Entre 2026 y 2036 en aras de fortalecer el acceso a la justicia agraria y el desescalamiento de los conflictos territoriales, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**

diseñará e implementará una estrategia para la identificación, documentación y visibilización experiencias de acceso a justicia y resolución de conflictos agrarios, incluyendo casos de conflictos interétnicos y mecanismos propios de comunidades campesinas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pueblos indígenas y el pueblo Rrom. Esta acción contribuirá al reconocimiento de prácticas diversas y territorialmente situadas, así como al fortalecimiento de enfoques interculturales e interétnicos en la gestión de los conflictos agrarios.

Línea de acción 4.3. Fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para la gestión de conflictos agrarios

Esta línea de acción tiene como objetivo la atención integral, oportuna y territorialmente pertinente de los conflictos agrarios, a través de la articulación interinstitucional entre entidades del orden nacional y territorial, así como con autoridades comunitarias y organizaciones sociales, mediante procesos de formación, capacitación y fortalecimiento de capacidades técnicas y jurídicas que contribuyan a una aplicación coherente de la legislación agraria, al acceso efectivo a la justicia y a la implementación de la Reforma Agraria, entre 2026 y 2036.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales para la atención de los conflictos agrarios, **la Escuela Superior de administración Pública (ESAP)**, durante el periodo entre 2026 y 2036, **diseñará e implementará una estrategia territorial de formación continua en derecho agrario dirigida a funcionarios públicos de los distintos niveles territoriales**. Esta acción fortalecerá competencias en la aplicación de los principios del derecho agrario, la regulación de tierras, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos rurales, los contratos agrarios y el ordenamiento territorial con enfoque social y ambiental, incorporando de manera transversal los enfoques de género, étnico y campesino, con el fin de garantizar una atención pertinente a las necesidades del campesinado en el marco de la Reforma Agraria.

Asimismo, entre 2026 y 2036 y en aras de fortalecer las capacidades de los actores territoriales en la comprensión y aplicación de la legislación agraria y en el acceso a la justicia rural, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, en concurrencia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **desarrollará e implementará un programa permanente e itinerante de formación en Justicia y Derecho Agrario dirigido a los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria y a liderazgos rurales**. Esta acción contribuirá al conocimiento de los derechos del campesinado, las rutas institucionales de acceso a la justicia y los mecanismos de resolución de conflictos agrarios, promoviendo una gestión articulada y territorialmente situada de dichos conflictos.

Por último, con el propósito de fortalecer las capacidades técnicas y prácticas para la atención de casos agrarios y rurales, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, durante el

periodo comprendido entre 2026 y 2036, **diseñará e implementará un ciclo de seminarios de actualización en derecho agrario dirigido a equipos docentes, estudiantes y coordinadores de consultorios y clínicas jurídicas con enfoque agrario y rural**. Esta acción estará orientada a mejorar la atención de casos relacionados con el acceso a la tierra, los conflictos agrarios y la justicia rural, y a fortalecer la articulación entre la formación jurídica, la práctica académica y las necesidades territoriales.

Línea de acción 4.4. Descongestión y ejecución priorizada de procesos de restitución de tierras

Esta línea de acción tiene como objetivo garantizar el cumplimiento oportuno, efectivo y priorizado del derecho fundamental a la restitución de tierras, mediante la superación de los cuellos de botella asociados a la congestión en las fases administrativa y judicial, el fortalecimiento del cumplimiento pos fallo y la aceleración de la resolución definitiva de las solicitudes, contribuyendo así a la seguridad jurídica y a la reparación integral de las víctimas.

Con el propósito de aumentar la capacidad de respuesta institucional para el cumplimiento oportuno y efectivo de las metas misionales de la política de restitución, entre 2027 y 2031, **la URT formulará un plan de fortalecimiento para aumentar la capacidad de respuesta institucional de la Unidad de Restitución de Tierras para el cumplimiento oportuno y efectivo de sus metas misionales, mediante el fortalecimiento focalizado y temporal de sus equipos técnicos, sus capacidades tecnológicas y sus mecanismos de articulación interinstitucional**. Esta acción contribuirá a mejorar la gestión de las solicitudes de restitución, reducir los tiempos de trámite y avanzar en la descongestión del sistema de restitución de tierras.

Por otro lado, y en aras de asegurar una transición ordenada y coordinada de la política pública de restitución de tierras conforme a la vigencia de la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2078 de 2021, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en acompañamiento de la URT y durante los años 2026 y 2027, definirá e implementará una agenda interinstitucional ampliada en el marco del Subcomité Técnico de Restitución**. Esta acción articulará planes de trabajo por entidad, priorizará la solución definitiva de las solicitudes en las etapas administrativa, judicial y pos-fallo, e incorporará compromisos verificables en las metas anuales institucionales, con el fin de acelerar la resolución de los procesos de restitución.

Por último, entre 2026 y 2027, y con el fin de reducir la duración y complejidad de los procesos judiciales de restitución de tierras y contribuir a la descongestión de los despachos judiciales, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en concurrencia con la URT, formulará, radicará e impulsará un proyecto de ley que modifique la Ley 1448 de 2011 y promover su trámite legislativo**. Esta acción estará orientada a crear un

procedimiento especial abreviado aplicable a aquellos casos en los que no concurren terceros, opositores ni segundos ocupantes, ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, con el fin de agilizar la resolución de las solicitudes de restitución y fortalecer la eficacia del sistema.

4.3.5. Eje estratégico 5: Promover el reconocimiento, representación e inclusión productiva, política, económica, ambiental y cultural de los sujetos populares del campo, en sus diversidades campesinas, étnicas y territoriales, para garantizar su participación plena en la toma de decisiones, el ejercicio efectivo de sus derechos y la equidad en el acceso a bienes, recursos y oportunidades.

Línea de acción 5.1. Fortalecer los escenarios de interlocución entre el estado y los sujetos populares del campo

Esta línea de acción tiene como objetivo fortalecer los mecanismos de interlocución, participación incidente y coordinación entre el Estado y las organizaciones de los sujetos populares del campo, mediante ajustes institucionales, estrategias de reconocimiento territorial y el fortalecimiento de instancias formales de diálogo, con el fin de garantizar los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las comunidades campesinas consolidando su reconocimiento como sujeto de derechos, y asegurar su participación efectiva en la implementación de la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral, en concordancia con lo dispuesto por el Acto Legislativo 01 de 2023.

Con el objetivo de garantizar la efectiva implementación de los derechos de la población campesina, entre 2026 y 2036, **el Ministerio del Interior**, con el apoyo del DAFP y del DNP, **diseñará e implementará una estrategia de ajustes institucionales orientada a adecuar la actuación del Estado a este nuevo marco constitucional**. Esta estrategia incluirá acciones de difusión, apropiación institucional y seguimiento que permitan asegurar la garantía progresiva de dichos derechos a través de las políticas, programas y proyectos del sector público.

De igual manera, entre 2026 y 2036, con el fin de fortalecer los espacios de interlocución entre los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como sus capacidades de acompañamiento y veeduría de la Reforma Agraria (CMRA), **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con la **Agencia Nacional de Tierras**, **diseñará e implementará lineamientos y mecanismos de funcionamiento, seguimiento y financiación de los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria**, incluyendo asistencia técnica, herramientas operativas, trazabilidad de acuerdos y garantías para consolidarlos como espacios de participación y articulación local de los procesos agrarios.

Además, en aras de garantizar el funcionamiento efectivo y la cualificación de la participación de los sujetos populares del campo en los espacios formales de interlocución con el Estado, el **Ministerio del Interior diseñará e implementará**, entre 2026 y 2036, **una estrategia interinstitucional orientada al fortalecimiento de los delegados y delegadas de la Comisión Mixta para Asuntos Campesinos**. Esta estrategia comprenderá acciones de formación y cualificación, así como el apoyo técnico y financiero necesario, en coherencia con el objeto, las definiciones y los enfoques establecidos en el Decreto 1004 de 2024.

Línea de acción 5.2. Reconocimiento e impulso a territorialidades campesinas

Esta línea tiene como objetivo impulsar el reconocimiento, la constitución y la consolidación de las territorialidades de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las comunidades campesinas desde una perspectiva integral que reconozca la dimensión ambiental, productiva, cultural y política, fortaleciendo las formas propias de gobernanza comunitaria y su rol estratégico en la protección, manejo y restauración de ecosistemas estratégicos. Esta línea de acción busca promover iniciativas de articulación productiva, social y territorial entre los sujetos populares del campo, en su diversidad, contribuyendo a la soberanía alimentaria, la sostenibilidad ambiental, la cohesión y superación de conflictos interculturales y la implementación territorial de la Reforma Agraria.

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad social, productiva y ambiental de las territorialidades de los sujetos populares del campo una vez declaradas, **la ANT diseñará e implementará**, entre 2026 y 2036, **una estrategia de acompañamiento integral dirigida a dichas territorialidades**. Esta estrategia incluirá, como mínimo, la priorización y el desarrollo de proyectos productivos con enfoque agroecológico, articulados con las entidades del sector y los gobiernos territoriales, fortaleciendo las capacidades organizativas y productivas de las comunidades campesinas.

Con el propósito de avanzar en el reconocimiento de nuevas formas de territorialidad campesina asociadas a ecosistemas estratégicos, **la ANT**, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la UPRA y la Aunap, entre 2026 y 2036, **formalizará y constituirá Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios en los territorios de agua (ríos, ciénagas, litorales) gestionados por comunidades pesqueras**, y que son fundamentales para la soberanía alimentaria, la pesca artesanal y la cultura anfibia. Esta acción se desarrollará mediante el acompañamiento institucional a los comités de impulso territoriales, contribuyendo a la materialización del reconocimiento de las comunidades campesinas pescadoras como sujetos de derechos y al ordenamiento sostenible de los territorios acuáticos y ribereños.

Línea de acción 5.3. Políticas agrarias sensibles a las experiencias de las mujeres campesinas, rurales y de la pesca, y poblaciones LGBTIQ+

Esta línea de acción tiene como objetivo incorporar, de manera efectiva, transversal y verificable, los enfoques de mujer, género y diversidad en las políticas sectoriales agrarias y en la implementación de la Reforma Agraria, mediante ajustes institucionales, lineamientos técnicos, fortalecimiento de capacidades de liderazgo y acceso a información pertinente, con el fin de garantizar la igualdad de derechos, la participación incidente y el reconocimiento del papel de las mujeres rurales y de la población LGBTIQ+ en el desarrollo agrario, territorial y ambiental del país.

Con el objetivo de identificar avances, brechas y cuellos de botella en la incorporación del enfoque de género en la Reforma Agraria, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, entre el 2026 y el 2036, **evaluará la adecuación institucional y el impacto de la transversalización de los enfoques de género en las políticas de reforma agraria y en los planes de trabajo de los subsistemas del SINRADR**. Como resultado de esta evaluación, se formularán planes de mejora priorizados, con metas verificables, orientados a fortalecer la igualdad de género en la gestión y los resultados de la política agraria.

Para garantizar la incorporación efectiva de enfoques diferenciales en los instrumentos de política pública del sector agropecuario, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, durante el periodo comprendido entre 2026 y 2036, **elaborará lineamientos técnicos y criterios de verificación que orienten la inclusión de mujeres, jóvenes y población LGBTIQ+ en la formulación, implementación y seguimiento de dichas políticas**. Estos lineamientos definirán, además, estrategias de seguimiento y actualización periódica que permitan su mejora continua.

Con el propósito de fortalecer la participación incidente y la toma de decisiones de mujeres rurales y de la población LGBTIQ+ en el sector agropecuario, entre el 2026 y 2036, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con la ANT, **diseñará e implementará una estrategia para fortalecer capacidades de liderazgo y toma de decisiones a mujeres rurales y población LGBTIQ+ que habita en la zona rural**. La acción priorizará las instancias de participación formalmente constituidas, en especial los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Comités de Reforma Agraria y aquellas instancias en las que participen organizaciones campesinas.

Línea de acción 5.4. Inclusión productiva y bienestar rural con enfoque de ciclo de vida

Esta línea de acción tiene como objetivo garantizar la inclusión productiva, social y económica de la población rural a lo largo del ciclo de vida, mediante el fortalecimiento de oportunidades para las juventudes rurales en materia de financiamiento, formación, extensión e innovación productiva, y la generación de condiciones de bienestar, cuidado, participación y envejecimiento digno para la población adulta mayor campesina, promoviendo la cohesión intergeneracional, el arraigo territorial y la sostenibilidad social y productiva del campo colombiano.

En los años 2026 y 2027, y con el fin de facilitar el acceso de las juventudes rurales a recursos financieros y oportunidades de desarrollo productivo, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, en concurrencia con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, **diseñará la arquitectura institucional y financiera para la creación de un vehículo financiero orientado al desarrollo de actividades propias de las juventudes rurales**. Esta acción comprenderá su constitución legal, la definición de su presupuesto y la orientación de los recursos hacia la ejecución de proyectos productivos juveniles, así como procesos de capacitación, formación y fomento a la investigación.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas, productivas y organizativas de las juventudes rurales y promover su vinculación activa a los procesos de extensión agropecuaria, **la ADR**, en concurrencia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **diseñará e implementará**, durante el periodo comprendido entre 2026 y 2036, **una estrategia de jóvenes rurales extensionistas**. Esta estrategia incluirá prácticas académicas para jóvenes rurales de educación media, prácticas laborales bajo contrato de aprendizaje para jóvenes en últimos semestres de programas técnicos, tecnológicos o profesionales, incentivos para los prestadores del servicio de extensión que vinculen jóvenes oriundos de los territorios, acciones de integración intergeneracional y el desarrollo de un enfoque agroecológico.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre 2026 y 2029, **ajustará los criterios de asignación de subsidios, priorizando a las personas mayores de 60 años, así como la adaptabilidad de espacios en la implementación de las soluciones habitacionales rurales**. Estos ajustes, que tienen por objetivo mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población rural adulta mayor, se incorporarán en los diseños y procesos constructivos de la Vivienda de Interés Social Rural, garantizando condiciones de accesibilidad, habitabilidad y seguridad

Línea de acción 5.6. Formalización y dignificación del trabajo rural

El objetivo de esta línea de acción es mejorar las condiciones laborales en el ámbito rural, promoviendo la formalización del trabajo agropecuario y garantizando los derechos laborales de los trabajadores rurales, especialmente en las actividades de explotación primaria. A través de la creación de normativas y mecanismos que regulen el contrato especial agropecuario, se busca asegurar la protección social, dignificación del trabajo rural y la inclusión del trabajo de cuidado rural en las políticas públicas agrarias, contribuyendo al fortalecimiento de la economía del cuidado en las áreas rurales y la igualdad de derechos laborales para todos los trabajadores del campo.

Con el propósito de formalizar el trabajo en las actividades agropecuarias, entre 2026 y 2036, **el Ministerio del Trabajo**, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **formulará, radicará e impulsará el trámite legislativo de un proyecto de ley que**

regule el contrato especial agropecuario. Este contrato estará destinado a los trabajos permanentes, transitorios y estacionales en actividades económicas de explotación primaria, excluyendo a las empresas agroindustriales. El proyecto de ley garantizará el reconocimiento de los trabajadores rurales como personas campesinas, su inclusión en el régimen subsidiado de salud y el acceso progresivo a la protección social. Además, incorporará un enfoque territorial diferencial y regulará el jornal agropecuario como una forma integral de remuneración, reconociendo riesgos laborales, prestaciones sociales y beneficios legales, y establecerá mecanismos de prevención y eliminación de cualquier forma de discriminación o explotación laboral.

Con el objetivo de mejorar la formación y capacitación en el sector agropecuario, **el SENA, entre 2026 y 2034, elaborará y actualizará las normas de competencia laboral relacionadas con funciones y/o actividades de cargos y oficios asociados a la con la agroecología, derechos del campesinado, soberanía alimentaria y producción sostenible.** Estas normas servirán como insumos para procesos de evaluación y certificación de competencias laborales y como referentes para el diseño de programas de formación, garantizando que los trabajadores rurales cuenten con las competencias necesarias para desempeñar sus labores de manera eficiente y conforme a las nuevas demandas del sector agropecuario.

Con el fin de transformar y fortalecer la economía del cuidado en las áreas rurales, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2026 y 2036, diagnosticará y caracterizará las condiciones del trabajo de cuidado rural, identificará las brechas en su reconocimiento e impacto y formulará estrategias para su plena inclusión en las políticas públicas agrarias.** Esta acción estará orientada a promover un cambio estructural en el reconocimiento y la valoración social y económica del trabajo de cuidado rural.

4.3.6. Eje estratégico 6: Fortalecer la capacidad institucional para transitar hacia modelos productivos rurales sostenibles y resilientes al cambio climático, mediante gobernanza hídrica y territorial equitativa, fortalecimiento de economías campesinas y comunitarias, y acceso a servicios climáticos y capacidades adaptativas para reducir la vulnerabilidad rural y asegurar la seguridad alimentaria.

Línea de acción 6.1. Fortalecimiento de la gobernanza del recurso hídrico para un uso agrícola eficiente, equitativo y sostenible, y el ordenamiento territorial alrededor del agua

Esta línea de acción tiene como objetivo fortalecer la gobernanza del recurso hídrico y el ordenamiento territorial alrededor del agua para garantizar el uso agrícola eficiente, equitativo y sostenible, proteger los ecosistemas acuáticos, reconocer y asegurar los derechos de las poblaciones pesqueras, y promover la articulación institucional y la participación

comunitaria mediante la disponibilidad de información cartográfica y geográfica confiable y actualizada.

Con el objetivo de fortalecer la gestión sostenible del suelo y mejorar la eficiencia y equidad del uso del agua para riego, **el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en concurrencia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante el periodo entre 2026 y 2036 **diseñará e implementará una hoja de ruta para la articulación e implementación del Plan Nacional de Riego y el Plan Nacional de Riego para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria**. Esta hoja de ruta definirá los mecanismos de coordinación interinstitucional, el cronograma de ejecución, las metas de cobertura y los criterios de priorización territorial, así como los indicadores de seguimiento y evaluación. Estos lineamientos se incorporarán en los planes regionales y locales de riego, garantizando una gestión del recurso hídrico eficiente, equitativa y sostenible.

Con el fin de garantizar la gobernanza y sostenibilidad de los recursos pesqueros y reconocer los derechos de las comunidades pesqueras, **la Aunap**, en concurrencia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, durante el período comprendido entre 2026 y 2036 **expedirá actos administrativos mediante los cuales se adopten los instrumentos de ordenación pesquera, gestionados con enfoque participativo**. Estos procesos se desarrollarán con el liderazgo de las comunidades campesinas y étnicas, enmarcados en las instancias establecidas en las resoluciones 586 de 2019 y 2893 de 2023. Los acuerdos y medidas definidos se incorporarán en los planes de gestión pesquera territorial, garantizando la protección de los ecosistemas acuáticos, la sostenibilidad de las pesquerías y el reconocimiento de los derechos de las poblaciones pesqueras artesanales.

Para fortalecer la planificación, gestión y protección sostenible de los cuerpos de agua y los territorios pesqueros, **el IGAC**, durante el periodo comprendido entre 2027 y 2036 **consolidará periódicamente la información cartográfica y geográfica de los cuerpos de agua continentales y costeros, los bienes de uso público y las zonas con presencia histórica de comunidades pesqueras artesanales**. Esta consolidación incluirá la actualización de mapas, bases de datos georreferenciadas y herramientas de visualización para su uso en la gestión territorial. Los productos cartográficos se incorporarán en los instrumentos de ordenamiento y en los sistemas de información nacional, garantizando disponibilidad, calidad y acceso público a la información.

Línea de acción 6.2. Impulsar el ordenamiento productivo del suelo con sistemas productivos que faciliten la recuperación de los suelos rurales, establezca límites a la frontera agraria y promueva la producción de alimentos

Esta línea de acción tiene como objetivo impulsar el ordenamiento productivo del suelo con enfoque territorial y de sostenibilidad, priorizando la protección y uso eficiente del suelo rural, priorizando la producción de alimentos, la contención de la frontera agrícola, la

reducción de la degradación de suelos y la garantía del derecho humano a la alimentación, mediante la articulación institucional, la participación comunitaria y el fortalecimiento de capacidades productivas sostenibles.

Entre 2026 y 2036, y con el objetivo de proteger el suelo rural y garantizar su uso sostenible para la producción de alimentos, **la UPRA**, en concurrencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **fortalecerá el proceso de identificación declaratoria e implementación de las Areas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)**. Este fortalecimiento se desarrollará mediante una estrategia nacional de cooperación técnica a entidades territoriales y grupos de interés promoviendo la incorporación de las APPA en los instrumentos de ordenamiento territorial de escala departamental y municipal (POT y POD). La implementación de las APPA contribuirá a la contención de la frontera agrícola como la protección del suelo y la garantía del derecho humano en la alimentación.

Con el objetivo de prevenir y revertir la degradación de los suelos rurales, y asegurar su explotación productiva de manera eficiente y sostenible ambientalmente, **el IGAC**, durante el periodo entre 2026 y 2036, **diseñará e implementará una estrategia orientada a la realización de estudios de seguimiento y monitoreo periódico del estado de degradación y calidad de los suelos de uso agrícola en Colombia**. Esta estrategia incluirá la generación de información geoespacial y cartográfica, la sistematización de datos y la divulgación de resultados para orientar decisiones de política pública y acciones territoriales de restauración y manejo sostenible.

Con el propósito de promover la sostenibilidad y contener la expansión de la frontera agrícola, **el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, con concurrencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2026 y 2031, **implementará una estrategia para la diversificación de acuerdos “cero deforestación” con economías campesinas en cadenas productivas priorizadas**. Esta estrategia promoverá alternativas productivas sostenibles, mecanismos de incentivos y acompañamiento técnico, y acuerdos de conservación que permitan asegurar la protección de los bosques y la sostenibilidad de las economías campesinas.

Por último, entre 2026 y 2032, y con el fin de fortalecer la Agricultura Campesina, Familiar Étnica y comunitaria mediante practicas sostenibles de manejo del suelo, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural**, con el apoyo de Agrosavia e ICA, **diseñará e implementará una estrategia para el desarrollo de capacidades en territorios priorizados en la elaboración y uso de biopreparados, fertilizantes orgánicos y acondicionadores de suelos**. Esta estrategia incluirá la transferencia de conocimiento, la adopción de protocolos de elaboración y financiación para fortalecer y/o adecuar quince biofábricas de distintas escalas, orientadas a impulsar economías campesinas familiares, étnicas y comunitarias, promoviendo la adopción de prácticas agroecológicas y la mejorar en la calidad de los suelos.

Línea de acción 6.3 Acceso a medios y mecanismos para la adaptación climática y la regeneración de los suelos y ecosistemas estratégicos

Esta línea de acción tiene como objetivo generar capacidades de adaptación al cambio climático y promover la regeneración productiva de los sujetos populares del campo vinculadas a economías campesinas, familiares étnicas y comunitarias, a través del acceso efectivo a medios, información y mecanismos técnicos, productivos e institucionales que permitan la transición hacia sistemas agropecuarios sostenibles, resilientes y territorialmente pertinentes en los Distritos de Reforma Agraria y municipios PDET, con especial énfasis en la inclusión de mujeres campesinas, pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, entre 2026 y 2032.

Con el objetivo de impulsar la transición hacia sistemas productivos sostenibles y resilientes al cambio climático, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, con concurrencia de la UPRA, entre 2026 y 2032, **formulará e implementará Planes Maestros de Reconversión Productiva Agropecuaria en los Distritos de Reforma Agraria y en los municipios PDET**. Esta acción busca promover alternativas productivas lícitas, ambientalmente sostenibles y acordes con las dinámicas territoriales, contribuyendo a la regeneración ambiental y al fortalecimiento de las economías campesinas.

De igual manera, con el propósito de fortalecer prácticas agropecuarias regenerativas y reducir la vulnerabilidad climática de los sistemas productivos rurales, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, entre 2026 y 2036 **formulará e implementará un proyecto de inversión para la puesta en marcha de la política pública de agroecología**. Esta acción fomentará la diversificación productiva, la reducción de la dependencia de insumos externos y el fortalecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles en territorios habitados por comunidades campesinas, pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Entre 2026 y 2036, y con el objetivo de mejorar el acceso a información agroclimática pertinente y oportuna para la toma de decisiones productivas, el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará, producirá y difundirá de manera periódica boletines agroclimáticos, adaptados cultural y lingüísticamente, en los Distritos de Reforma Agraria**. Esta acción garantizará el acceso de mujeres campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras mediante el uso de canales comunitarios y digitales, incluyendo radios comunitarias, redes sociales locales, cartillas impresas y espacios de socialización en las mesas territoriales agroambientales.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y financiera de las acciones propuestas para el cumplimiento de este Documento CONPES se realizará a través del PAS, que constituye parte integral del mismo y se presenta en el Anexo A. El mismo indica las entidades responsables

de la ejecución de cada acción que conforma el PAS, los periodos de implementación de estas, los recursos necesarios para llevarlas a cabo y la importancia de cada una para el cumplimiento del objetivo general de la política.

El reporte periódico sobre el avance en la implementación del PAS lo realizarán las entidades responsables de cada acción y será consolidado de acuerdo con los lineamientos que para ello defina el DNP, como Secretaría Técnica del CONPES. Esta política tiene un período de implementación de 11 años, desde 2026 y hasta 2036. El seguimiento se realizará de manera semestral entre junio de 2026 y diciembre de 2036, e incluye un informe de cierre, tal y como se presenta a continuación en la Tabla 3.

Tabla 3. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Junio de 2026
Segundo corte	Diciembre de 2026
Tercer corte	Junio de 2027
Cuarto corte	Diciembre de 2027
Quinto corte	Junio de 2028
Sexto corte	Diciembre de 2028
Séptimo corte	Junio de 2029
Octavo corte	Diciembre de 2029
Noveno corte	Junio de 2030
Décimo corte	Diciembre de 2030
Undécimo corte	Junio de 2031
Duodécimo corte	Diciembre de 2031
Decimotercer corte	Junio de 2032
Decimocuarto corte	Diciembre de 2032
Decimoquinto corte	Junio de 2033
Decimosexto corte	Diciembre de 2033
Decimoséptimo corte	Junio de 2034
Decimooctavo corte	Diciembre de 2034
Decimonoveno corte	Junio de 2035
Vigésimo corte	Diciembre de 2035
Vigésimo primer corte	Junio de 2036
Vigésimo segundo corte	Diciembre de 2036
Informe de cierre	Junio de 3037

Fuente: DNP (2026).

De igual manera, se tendrán en cuenta el comportamiento de los indicadores de resultado señalados en la Tabla 4, como medio para verificar la efectividad de las acciones a 2036.

Tabla 4. Indicadores de resultado para verificar la efectividad de la política

Objetivo Específico	Indicador	Línea Base		Meta 2036	Fuente
		Valor	Año		
1	Gini de tierras	0.68	2023	0.846	UPRA, con base en IGAC
	Porcentaje del área con potencial de riego con infraestructura de riego	6 %	2019	9.5 %	UPRA, con base en IGAC
2	Porcentaje del crédito de fomento agropecuario destinado a productores de bajos ingresos	11.3 %	2025	21.6 %	ENA (DANE)
	Porcentaje de productores con Acceso a extensión agropecuaria	2.1 %	2019	26.9 %	ENA (DANE)
	Porcentaje de UPA con Prácticas de innovación	5.2 %	2019	37 %	ENA (DANE)
3	Número de proyectos normativos y actos administrativos expedidos, radicados y/o sancionados, orientados al incremento de las capacidades técnicas, administrativas y financieras de las entidades del sector	0	N/A	100 %	(i) ANT (ii) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y demás entidades adscritas (iii) Ministerio del Trabajo (iv) Ministerio de Hacienda y Crédito Público
4	Número de demandas agrarias presentadas por la ANT ante jueces competentes.	0	N/A	100 %	Demandas agrarias admitidas presentadas por la ANT
5	Proporción de población campesina que considera que en Colombia se protegen y garantizan los derechos del campesinado	38.7 %	2023	74.2 %	ECP (DANE)
6	Proporción de la superficie agrícola en que se usan prácticas sostenibles y que fomentan la biodiversidad agrícola.	39.7 %	2023	70.9 %	ENA (DANE)

Fuente: DNP (2026).

Finalmente, y de forma complementaria al proceso de seguimiento que se realizará a través de SisCONPES, esta política podrá involucrar un proceso de seguimiento participativo, cuya implementación estará enmarcada en la metodología establecida por el DNP.

4.5.Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de esta política, las entidades responsables de la ejecución de acciones en el PAS gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo de su sector, los recursos necesarios para la financiación de su implementación, así como la concurrencia de otras fuentes de financiación que sean necesarias para su implementación. La política tiene un costo indicativo total de 18,60 billones de pesos provenientes en su mayor parte del PGN. En la Tabla 5 se presenta el costo total de la política desagregado por cada objetivo específico de la misma.

Tabla 5. Costos indicativos desagregados por objetivo estratégico

Millones de pesos	
Objetivo Específico	Costo Indicativo
OE1. Disminuir la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra, el acceso al agua y otros bienes naturales rurales mediante procesos de adquisición, distribución, administración y restitución de tierras que promuevan la inclusión de los sujetos populares del campo y aseguren la función social y ecológica de la propiedad agraria.	9.363.049
OE2. Disminuir las brechas en el acceso a activos productivos rurales y estratégicos, incluidos financiamiento, asistencia técnica e innovación, infraestructura física y logística, capacidades comerciales y protección social y laboral, para promover la inclusión productiva de pequeños y medianos productores, trabajadores agrarios y fortalecer las economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias.	5.169.494
OE3. Fortalecer la capacidad redistributiva y regulatoria de la institucionalidad agraria para mejorar la gobernanza del territorio rural, promover la articulación interinstitucional e integrar la gestión estratégica de la tierra, las aguas y los bienes naturales, asegurando su uso equitativo, sostenible y con enfoque territorial.	1.072.969
OE4. Implementar un sistema de justicia agraria especializado e interconectado que integre mecanismos judiciales, administrativos, alternativos y sistemas de justicia propios y comunitarios para resolver de manera eficaz y oportuna los conflictos relacionados con la tierra, el uso	28.390

Objetivo Específico	Costo Indicativo
del agua y las dinámicas de producción y comercialización agropecuaria, garantizando el derecho fundamental al acceso a la justicia.	
OE5. Promover el reconocimiento, representación e inclusión productiva, política, económica, ambiental y cultural de los sujetos populares del campo, en sus diversidades campesinas, étnicas y territoriales, para garantizar su participación plena en la toma de decisiones, el ejercicio efectivo de sus derechos y la equidad en el acceso a bienes, recursos y oportunidades.	747.171
OE6. Fortalecer la capacidad institucional para transitar hacia modelos productivos rurales sostenibles y resilientes al cambio climático, mediante gobernanza hídrica y territorial equitativa, fortalecimiento de economías campesinas y comunitarias, y acceso a servicios climáticos y capacidades adaptativas para reducir la vulnerabilidad rural y asegurar la seguridad alimentaria.	2.221.073
Total	18.602.145

Fuente: DNP (2026).

Finalmente, en la Tabla 6 se presenta la desagregación del costo estimado de la política por entidad.

Tabla 6. Costo estimado de la política por entidad

Millones de pesos	
Entidad	Presupuesto estimado
ANT	9.566.985
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	7.587.431
ADR	733.942
SENA	535.354
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	61.941
UPRA	26.254
Aunap	14.203
IGAC	13.989
Ministerio de Educación Nacional	13.698
Ministerio de Justicia y del Derecho	11.679
Ministerio del Interior	9.252
URT	6.924

Entidad	Presupuesto estimado
ESAP	5.114
DNP	4.773
Ministerio del Trabajo	4.205
Agrosavia	3.069
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	2.450
Ministerio de la Igualdad y la Equidad	492
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	227
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	160
Total	18.602.145

Fuente: DNP (2026).

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Trabajo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la *Política de Reforma agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida* propuesta en el presente Documento CONPES, junto con el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), contenido en el Anexo A del mismo.
2. Solicitar a las entidades responsables de la implementación de acciones en el Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de este documento, que prioricen los recursos necesarios para su ejecución conforme al Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar a las entidades responsables de la implementación de acciones en el Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de este documento, implementar todas las acciones a su cargo de acuerdo con el alcance y plazos allí establecidos.
4. Solicitar al DNP:
 - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
 - b. Fortalecer capacidades técnicas, administrativas y de gestión de comunidades locales y de gobiernos municipales y departamentales mediante el despliegue de la Estrategia de Cooperación Técnica Territorial (ECTT) del DNP en distritos de Reforma Agraria y territorios Zomac, para apoyar la estructuración, ejecución y sostenibilidad de proyectos de infraestructura de pequeña escala con participación comunitaria, y la movilización de fuentes de financiación (regalías, obras por impuestos, cooperación, entre otras) orientadas al cumplimiento de los objetivos de la Reforma Agraria.
5. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:
 - a. Formular y radicar un proyecto de ley que establezca el procedimiento administrativo para la compra masiva de tierras rurales, con el fin de optimizar los procesos de adquisición destinados al Fondo de Tierras, garantizando eficiencia, transparencia y celeridad en la redistribución. El proyecto deberá incluir las medidas para mejorar la interoperabilidad de las instituciones que participan de manera directa e indirecta en el proceso de la compra y definir

criterios técnicos, financieros y territoriales, mecanismos de control y seguimiento, y disposiciones que promuevan la articulación interinstitucional y la racionalización del gasto público.

- b. Formular y radicar un proyecto de ley para que la ANT administre los predios rurales del Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV) y del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) para su destinación al cumplimiento de programas especiales de dotación de tierras como los dispuestos por los Decretos 797 de 2025, 2363 de 2023 o los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- c. Diseñar e implementar una estrategia para acotar las rondas hídricas en territorios priorizados, mediante el establecimiento de mecanismos de articulación entre el sector ambiente y desarrollo sostenible con el sector agricultura, con el objetivo de adelantar los procesos de deslinde de tierras y asegurar los límites de la propiedad pública.
- d. Formular y radicar un Proyecto de Ley que reglamente la obligatoriedad de reportar de forma periódica y estandarizada la información sobre los trámites de actos jurídicos sobre inmuebles rurales que permita hacer el seguimiento correspondiente a las autoridades públicas que tengan injerencia en el reconocimiento y otorgamiento de derechos reales sobre predios rurales.
- e. Diseñar un instrumento metodológico que defina los criterios técnicos, claros y verificables, así como el procedimiento a través del cual se constate el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural individual.
- f. Formular y radicar un proyecto de ley que establezca un límite superior a la propiedad sobre la tierra mediante el trámite normativo correspondiente, incorporando participación ciudadana.
- g. Definir e implementar lineamientos para la adecuada administración de los bienes de la nación, incluyendo baldíos, islas, islotes, entre otros, con el fin de establecer criterios que permitan el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, y garantizar el dominio eminente del Estado sobre el patrimonio público.
- h. Fortalecer y mantener una herramienta integral de evaluación y seguimiento de la política de acceso y formalización de tierras territorializada, para medir avances, identificar alertas y prevenir la concentración, la fragmentación de la tierra y el despojo, así como orientar acciones correctivas y soportar decisiones de política pública.

- i. Formular y un proyecto de ley que regule la adquisición y tenencia de tierras rurales por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras, estableciendo límites, requisitos, mecanismos de control y sanciones, con el fin de prevenir el acaparamiento de tierras, proteger los derechos de propiedad de las comunidades rurales y garantizar la soberanía sobre el uso del suelo en el territorio nacional.
- j. Formular y radicar una propuesta normativa (de ley) integral para la modificación de los artículos 112, 217, 218 y 220 del EOSF, orientada a optimizar el sistema de financiamiento agropecuario mediante: el fortalecimiento de las inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA); la redefinición de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA); la articulación con el Grupo Bicentenario y la Ley 160 de Reforma Agraria; la actualización de las funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA); y la adecuación del destino del crédito conforme a los ciclos productivos de los cultivos.
- k. Diseñar e implementar una metodología de planificación, oportunidad y eficiencia del financiamiento y gestión integral de riesgos agropecuarios, que incorpore criterios técnicos relacionados con los ciclos fenológicos de los cultivos, oferta ambiental, ordenamiento productivo, la temporalidad de los instrumentos financieros, y la adecuación de plazos conforme a las necesidades productivas específicas de cada sistema agrícola.
- l. Estructurar e implementar un Nuevo Modelo Nacional de Financiamiento para la Reforma Agraria, orientado a movilizar recursos públicos y privados en gran escala para la implementación de programas de impacto y desarrollo regional, en el marco del subsistema 7.
- m. Diseñar instrumentos de financiamiento y gestión de riesgos orientados a potenciar la transformación productiva con enfoque exportador del sector agropecuario colombiano, mediante el fortalecimiento de capacidades productivas y empresariales, el desarrollo de infraestructura estratégica y logística, la facilitación del acceso a mercados y la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental, con el propósito de consolidar una oferta exportable diversificada, competitiva y resiliente.
- n. Diseñar un esquema integral de garantías para el crédito agropecuario, en el marco de los lineamientos incluidos en los literales del artículo 5 de Resolución 001 de 2025 de la CNCA, que permita contribuir a la educación financiera, promover la implementación de instrumentos de gestión de riesgo

agropecuario, el establecimiento de condiciones especiales para proyectos productivos que se encuentren insertados en una o varias fases de producción, transformación, comercialización de la cadena de valor agropecuaria e incentivar procesos de extensión agropecuaria/asistencia técnica agropecuaria para los proyectos financiados con los créditos garantizados.

- o. Diseñar un esquema de seguimiento a la implementación de los instrumentos de financiamiento y riesgos agropecuarios según lo dispuesto en la Resolución No 5 de 2025 de la CNCA: "Por la cual se crea el programa de financiamiento y riesgos agropecuarios para las organizaciones ACFEC y se dan sus lineamientos".
- p. Diseñar instrumentos financieros especializados para el desarrollo de infraestructura productiva rural, con enfoque territorial diferenciado y alineados con esquemas de gestión de riesgo agropecuario, que permitan mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, reducir la exposición a eventos climáticos y facilitar la sostenibilidad de los proyectos productivos en zonas priorizadas por la política de reforma agraria.
- q. Implementar los instrumentos financieros y de gestión de riesgos agropecuarios diseñados en el marco del presente CONPES, que garanticen y fortalezcan la financiación de los sujetos populares del campo, la asociatividad y la gestión del riesgo.
- r. Diseñar los lineamientos, procesos y procedimiento para que la transferencia de recursos del PGN a Agrosavia este sujeto al cumplimiento de metas y resultados, así como la supervisión y seguimiento de esta, mediante la revisión de los artículos 2.17.3.2 y 2.17.3.3 de la parte 17 título 3, del Decreto 1071 de 2015, en función del artículo 20 de la Ley 1731 de 2014.
- s. Consolidar e implementar nuevos sistemas territoriales de innovación agropecuaria en 10 territorios priorizados, con el fin de fortalecer las capacidades locales de aprendizaje, gestión del conocimiento e innovación productiva de la ACFEC, promoviendo redes de cooperación entre actores públicos, privados, académicos y comunitarios.
- t. Diseñar y presentar una propuesta de modificación de las *Orientaciones Transitorias para la Gestión de Proyectos de Inversión* del Sistema General de Regalías con el fin alinear los proyectos de CTel agropecuarios con el Plan Estratégico de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria (Pectia) y la Agenda I+D+i que lo integra.
- u. Diseñar e implementar un sistema de evaluación y seguimiento de los resultados del servicio de extensión agropecuaria, la generación de

capacidades en los productores agropecuarios, así como la pertinencia y calidad de los contenidos técnicos incluidos en los proyectos de extensión en relación con las necesidades territoriales y con otras políticas sectoriales como agroecología, lineamientos de ganadería sostenible, mujer rural entre otras.

- v. Fortalecer las capacidades del Fondo Nacional Extensión Agropecuaria desde el orden nacional y generar capacidades en los entes territoriales para el proceso de gestión de recursos, para la concurrencia de los mismos en el fondo, así como la formulación y presentación de proyectos de extensión agropecuaria susceptibles de ser presentados por este.
- w. Formular, adoptar y socializar lineamientos técnicos para el desarrollo de proyectos agropecuarios y de desarrollo rural, a ser ejecutados por parte de entidades que componen el Sistema Nacional de Reforma Agraria y otras entidades del orden nacional y territorial y de cooperación internacional que realicen intervenciones en territorios rurales, de manera que se garantice la pertinencia, sostenibilidad e integralidad de dichos proyectos productivos y su coherencia con las políticas públicas del sector agropecuario, especialmente con los enfoques y pilares de la política pública de agroecología.
- x. Proponer la modificación de los lineamientos técnicos de CTIA, identificados y consolidados en las Mesas Mectia que sirvan para priorizar financieramente proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) que se alineen con las prioridades del Plan Estratégico de CTel Agropecuaria (Pectia) y la Agenda I+D+i que lo integra, contribuyendo a la consolidación de los distritos de la Reforma Agraria.
- y. Diseñar e implementar un plan de mejoramiento y construcción de infraestructura productiva, de acopio y transformación en zonas rurales, incorporando procesos de valor agregado y esquemas de intermediación solidaria, para fortalecer las capacidades y mejorar la competitividad de los sujetos populares del campo, en los sistemas de abastecimiento agroalimentario, mercados locales, regionales y nacionales.
- z. Actualizar el inventario de Bienes Públicos Rurales mediante el fortalecimiento de Recia como la plataforma colaborativa y de gobernanza.
- aa. Formular e implementar un plan para fortalecer las capacidades institucionales para realizar la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público de adecuación de tierras
- bb. Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento y articulación de la asistencia técnica para los sujetos populares del campo en el marco del Plan

Nacional de Riego y del Plan Nacional de Riego para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

- cc. Acompañar y formar técnica, administrativa, comercial y asociativamente al campesinado, la ACFEC y pequeños productores para fortalecer su participación en compras públicas y alianzas comerciales con enfoque territorial.
- dd. Construir e implementar en distritos de reforma agraria, zonas con alto presencia de cultivos de uso ilícitos, territorios PDET y Zomac, un plan integral de redes de intercambio, economía solidaria y de alianzas estratégicas que articulen los diferentes niveles territoriales.
- ee. Diseñar e implementar una estrategia de transferencia de herramientas legales, administrativas y financieras para a las organizaciones campesinas para facilitar su participación en los procesos de contratación pública, ejecución de obras de infraestructura y desarrollo de proyectos productivos en el marco de los convenios solidarios.
- ff. Desarrollar e implementar una ruta integral de acompañamiento y seguimiento a entidades públicas demandantes de alimentos para garantizar el cumplimiento efectivo de la Ley 2046 de 2020 sobre compras públicas locales, asegurando la inclusión del campesinado, ACFEC y de pequeños productores, con medidas que promuevan precios justos y la superación de barreras comerciales que limitan su participación en estos mercados.
- gg. Formular una Política Pública para la protección, conservación y producción de semillas nativas y criollas en Colombia, que permita asegurar el pleno disfrute de los derechos de los agricultores, de los pueblos étnicos y de las comunidades campesinas sobre su patrimonio biocultural fortaleciendo la producción de alimentos.
- hh. Diseñar e implementar una estrategia de selección, priorización y distribución de material genético resiliente desarrollado en el CSICAP (Iniciativas Climáticamente Inteligentes para la Adaptación al Cambio Climático y la Sostenibilidad en Sistemas Productivos Agropecuarios) a productores ubicados en los distritos de reforma agraria
- ii. 2.43. Implementar Escuelas de Agroecología en territorialidades campesinas y étnicas, en las zonas priorizadas definidas en la Política Pública de Agroecología y en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito, acorde con las realidades, saberes y conocimientos de las comunidades y organizaciones para el fortalecimiento de sus capacidades en producción y transición agroecológica.

- jj. Fortalecer o conformar redes de conservación, producción y comercialización de semillas nativas y criollas al interior de cada distrito de reforma agraria, a través del diseño e implementación del plan de asistencia técnica.
- kk. Impulsar la conformación de una cooperativa para la conservación, producción y comercialización de semillas nativas y criollas bajo el modelo de producción agroecológico, en el contexto de la reforma agraria y conformada por las diferentes redes a nivel nacional.
- ll. Brindar asistencia técnica a organizaciones de los Sistemas Locales de Producción de Semillas, sujetos de la agricultura campesina, comunidades de pequeños y medianos productores, comunidades étnicas y movimientos agroecológicos a través de planes de trabajo que incluyan por lo menos, fortalecimiento organizativo y estrategias de comercialización como aporte a la seguridad y soberanía alimentaria de estas comunidades.
- mm. Formular e implementar un proceso de rediseño institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de sus entidades adscritas (ANT, ADR, ICA, UPRA, Aunap y URT), orientado a revisar y redefinir de manera expresa la distribución de funciones, evaluar la fusión o integración de entidades cuando sea pertinente; ajustar sus objetivos, funciones y estructuras orgánicas, con el propósito de fortalecer una institucionalidad flexible, territorialmente diferenciada y articulada con las organizaciones locales y comunitarias.
- nn. Realizar la formulación de actos administrativos, ajustes normativos y procedimentales necesarios para habilitar y fortalecer los convenios solidarios, que permitan la suscripción de convenios y contratos directos entre las entidades adscritas y vinculadas del Sector Agropecuario y los organismos de acción comunal que cuenten en su composición con sujetos populares del campo, en el marco de lo permitido por el artículo 355 de la Constitución y la normatividad vigente.
- oo. Diseñar e implementar un programa de formación en derecho agrario para los funcionarios del sector, en articulación con el Comité Administrativo Técnico y Laboral.
- pp. Diseñar e implementar una estrategia de seguimiento al funcionamiento de las instancias existentes para la implementación de la Reforma Agraria (CMDR, CDDR, Comités Municipales de Reforma Agraria, Comisión Intersectorial del SINRADR y sus Subsistemas) y garantizar la coordinación interinstitucional y con las comunidades rurales para la gestión territorial de la Reforma Agraria y el desarrollo rural.

- qq. Fortalecer la participación de los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria mediante el diseño e implementación de mecanismos de veeduría ciudadana que impulse y acompañe los procedimientos especiales agrarios, en particular la extinción de dominio agrario, con base en lineamientos técnicos, operativos y de rendición de cuentas, y mediante la articulación con los sistemas de información de la Agencia Nacional de Tierras y de otras entidades del sector agropecuario.
- rr. Actualizar y armonizar los instrumentos de ordenamiento territorial rural con la política agraria nacional, mediante la formulación e implementación de lineamientos técnicos y procesos de asistencia técnica interinstitucional a las entidades territoriales, que garanticen la incorporación de criterios de uso eficiente del suelo, productividad, sostenibilidad ambiental y función social y ecológica de la propiedad.
- ss. Presentar informes anuales a la secretaria técnica del SINRADR, en el marco de cada uno de los subsistemas, en donde cada entidad miembro deberá identificar el gasto-inversión ejecutado en el marco de la garantía, promoción y protección de los derechos de la población campesina, acorde a lo establecido en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia.
- tt. Diseñar e implementar una estrategia y/o instrumento de seguimiento a los planes de trabajo de los subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria que contenga entre otros indicadores, metas, objetivos, instrumentos de verificación y articulación.
- uu. Presentar una propuesta de modificación del Decreto 1406 de 2022 para fortalecer las funciones, capacidades de la Comisión Intersectorial del SINRADR y de sus Subsistemas, garantizando su coordinación programática y presupuestal con autoridades territoriales del nivel municipal y territorial.
- vv. Fortalecer y consolidar la Mesa Permanente de Cooperación Internacional para la Reforma Agraria y la Reforma Rural Integral, garantizando sesiones trimestrales y la elaboración, actualización y seguimiento anual de un Plan de Cooperación Internacional que oriente la administración y ejecución de los recursos, asegurando su alineación con las metas y estrategias del sector.
- ww. Diseñar e implementar el Modelo de Gobernanza de Datos del Ministerio de Agricultura Desarrollo Rural y de sus entidades adscritas y vinculadas con el fin de fortalecer el gobierno y la gestión estratégica de los datos del sector agropecuario.

- xx. Estandarizar e implementar la capa de interoperabilidad para el intercambio de datos entre las entidades del sector agropecuario, garantizando la integración, trazabilidad y consistencia de la información sectorial.
- yy. Implementar los ajustes necesarios del Sistema Público de Información Agroalimentaria de Pequeños Productores, que articule los datos relacionados con pequeños productores locales agropecuarios y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACEFC).
- zz. Rediseñar el registro administrativo del sector agropecuario *Mi Registro Rural*, bajo principios de calidad, seguridad, transparencia, accesibilidad y enfoque diferencial, que permita integrar y actualizar datos sobre productores, unidades productivas y condiciones socioeconómicas y organizacionales de acuerdo a los requerimientos mínimos reglamentados en el decreto 405 de 2022 o la norma que haga sus veces.
- aaa. Diseñar e implementar una campaña nacional de difusión y registro que permita el incremento en el número de productores en la plataforma *Mi Registro Rural* de acuerdo a los requerimientos mínimos reglamentados en el decreto 405 de 2022 o la norma que haga sus veces.
- bbb. Diseñar e implementar protocolos de intercambio de datos que garanticen la interoperabilidad y segura entre las plataformas BAC, Linkata, Siembra y Campo Innova, fortaleciéndolas como instrumento estratégico y red integrada de información, que facilite la articulación interinstitucional, la gestión del conocimiento, la toma de decisiones y la participación efectiva de los actores territoriales en el marco del SINRADR.
- ccc. Formular y radicar un proyecto de ley orientado a crear un órgano y mecanismos institucionales responsables de la inspección, vigilancia y control de las entidades administradoras de los fondos parafiscales del sector agropecuario y pesquero, con el fin de fortalecer el control y la fiscalización de la ejecución de los contratos celebrados en el marco de la Ley 101 de 1993 y en las demás disposiciones normativas que regulan los diversos fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros.
- ddd. Formular y radicar un proyecto de ley que actualice la Ley 101 de 1993 con el contexto constitucional vigente (Acto Legislativos 01 de 2023 y 01 de 2025) así como al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés relacionado con el manejo y administración de los recursos públicos de los fondos parafiscales del sector agropecuario.
- eee. Diseñar e implementar un instrumento que establezca como condición para la financiación de proyectos de inversión con recursos públicos de los

fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros, el cumplimiento de la metodología de formulación definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), su inscripción en el Banco Único de Proyectos de Inversión Pública del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP) y el reporte oportuno y completo de seguimiento y evaluación de las inversiones de carácter público.

- fff. Diseñar e implementar una estrategia de comunicaciones con enfoque diferencial, orientada a la transformación de imaginarios sociales que han legitimado la concentración y apropiación violenta de la tierra, visibilizando sus impactos en la desigualdad y la violencia, promoviendo así, narrativas y mecanismos más equitativos y justos, orientados a la construcción de la paz.
- ggg. Diseñar y socializar un protocolo interinstitucional de coordinación para la atención integral, oportuna y territorializada de los conflictos agrarios, que articule a la Rama Judicial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y demás entidades competentes, definiendo roles, rutas de actuación, tiempos de respuesta, mecanismos de seguimiento y evaluación, así como enfoques territorial, étnico, campesino y de género.
- hhh. Diseñar y socializar orientaciones para que los comités municipales y departamentales de reforma agraria puedan convocar y dinamizar espacios interinstitucionales de dialogo participativos y solución de los conflictos agrarios.
- iii. Definir una agenda interinstitucional ampliada en el marco del Consejo Directivo de la UAEGRTD orientada a la transición ordenada de la política pública de restitución de tierras de acuerdo a la vigencia de la Ley 1448 de 2011 modificada por la Ley 2078 de 2021, mediante la articulación de planes de trabajo por la entidad, la priorización para la solución definitiva de las solicitudes de restitución en las etapas administrativas, judiciales y postfallo y la incorporación de compromisos verificables en las metas anuales institucionales.
- jjj. Formular y radicar un proyecto de ley que modifique la Ley 1448 de 2011 y promover su trámite legislativo, orientado a crear un procedimiento especial abreviado y aplicable a aquellos casos en los que no concurren terceros, opositores, segundos ocupantes, ni se identifiquen propietarios poseedores u ocupantes distintos al solicitante, para reducir la duración y complejidad en la etapa judicial, con el fin de agilizar la resolución de las solicitudes y contribuir a la descongestión de las autoridades judiciales de restitución de tierras.

- kkk. Crear el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ZRC), asegurando mecanismos de articulación interinstitucional y operación efectiva de un sistema de seguimiento y monitoreo que permita evaluar el cumplimiento de sus metas y objetivos.
- III. Formular, implementar planes de mejora institucional para transversalización del enfoque de género en las políticas de reforma agraria y en los planes de trabajo de los subsistemas del SINRADR.
- mmm. Elaborar y adoptar lineamientos técnicos y criterios de verificación para la incorporación efectiva de enfoques diferenciales en los instrumentos de política pública sectorial, incluyendo mujeres, jóvenes, población LGBTIQ+.
- nnn. Formular e implementar una ruta de fortalecimiento asociativo de mujeres campesinas rurales y población LGTBIQ+ con base en los resultados de los instrumentos de caracterización disponibles en el sector.
- ooo. Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer capacidades de liderazgo y toma de decisiones a mujeres rurales y población LGBTQI+ que habita en la zona rural, al interior de las instancias de participación formalmente constituidas en el sector agropecuario, priorizando los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Comités de Reforma Agraria y aquellas instancias donde participen organizaciones campesinas.
- ppp. Diseñar la arquitectura institucional y financiera para la creación de un vehículo financiero que permita la administración y ejecución de recursos para el desarrollo de proyectos productivos juveniles, procesos de capacitación y formación, y el fomento a la investigación, entre otros.
- qqq. Formular e implementar el plan de acción de la Política Sectorial de Juventudes Rurales 2026-2030. Este plan deberá estructurar las líneas estratégicas de la política en metas cuantificables, definir indicadores de seguimiento y resultado, establecer un cronograma de ejecución, identificar las fuentes de financiación y especificar las responsabilidades de cada una de las entidades vinculadas a su cumplimiento.
- rrr. Diagnosticar y caracterizar las condiciones del trabajo de cuidado rural, identificar las brechas en su reconocimiento e impacto, y proponer estrategias para su plena inclusión en las políticas públicas agrarias, con el fin de transformar y fortalecer la economía del cuidado en las áreas rurales, promoviendo un cambio estructural en su reconocimiento y valoración social y económica.

- sss. Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento de biofábricas de distintas escalas orientadas a la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC) en distritos de reforma agraria para la elaboración y uso de biopreparados, fertilizantes orgánicos y acondicionadores de suelos, mediante la transferencia de conocimiento, la adopción de protocolos técnicos y el mejoramiento de sus capacidades operativas.
- ttt. Formular planes maestros de Reconversión productiva agropecuaria en los distritos de reforma agraria y municipios PDET.
- uuu. Formular y ejecutar un proyecto de inversión para la implementación de la política pública de agroecología.
- vvv. Diseñar, producir y difundir periódicamente boletines agroclimáticos adaptados cultural y lingüísticamente en los Distritos de reforma agraria, garantizando su acceso por parte de mujeres campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras mediante canales comunitarios y digitales.

6. Solicitar a la ANT:

- a. Diseñar e implementar un Plan Nacional de Adquisición de Tierras con enfoque territorial, que defina por región los instrumentos, destinatarios, proyecciones y metas de incorporación de predios rurales al Fondo de Tierras. El plan deberá identificar los procesos activos y las necesidades territoriales, priorizar la aplicación de los instrumentos según las particularidades regionales y establecer metas verificables de gestión y resultados que garanticen la eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de tierras.
- b. Impartir criterios y lineamientos para gestión de la formalización y los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, y la reversión de baldíos (Decreto 2363) y establecer los reglamentos operativos acordes al Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en su fase administrativa aplicable a las distintas modalidades de acceso y formalización de tierras (Decreto Ley 902).
- c. Reformular, ajustar e implementar los lineamientos técnicos que permitan la adecuada asignación de derechos de acceso a la tierra sobre los predios que integran el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, incluyendo criterios y ruta diferenciada según la subcuenta, restricciones, condiciones aplicables y rutas para la titulación definitiva de los predios.

- d. Formular e implementar un plan de acción para la gestión de procesos agrarios especiales para el ordenamiento social de la propiedad, de tal manera que se protejan los predios baldíos de la nación, los playones y terrenos comunales, y se garantice el cumplimiento la función social y ecológica de la propiedad. Este plan priorizará la gestión de grandes extensiones, el deslinde de tierras de la nación en donde existan conflictos agrarios, así como la gestión de casos que se encuentren dentro de los distritos de la reforma agraria.
- e. Diseñar y ejecutar un estrategia en articulación con los comités municipales de reforma agraria para la caracterización socioambiental, productiva y organizativa de los actores presentes en ciénagas, playones y sabanas comunales, articulado a los procesos de deslinde y clarificación de la propiedad, con el fin de identificar sus usos, prácticas productivas y formas de organización y formular reglamentos de uso diferenciados y sostenibles que promuevan la protección ambiental y el acceso equitativo a los recursos naturales.
- f. Formular e implementar un plan de priorización de la regularización de la tenencia y el uso campesino de tierras baldías ubicadas en zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959., que permita garantizar los derechos de uso y ocupación de la población campesina asentada en estas zonas, para el adecuado uso y aprovechamiento de estos territorios ambientalmente relevantes.
- g. Implementar una estrategia nacional de formalización masiva de la tenencia de la tierra en zonas priorizadas por su importancia para la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y el desarrollo de las Economías Campesinas, Familiares, Étnicas y Comunitarias (ECFEC). La estrategia debe incorporar criterios específicos para zonas de alta densidad de cultivos de uso ilícito, de modo que la formalización se vincule con procesos de transición productiva, fortalecimiento comunitario, seguridad territorial y prevención del retorno a economías ilícitas.
- h. Implementar y operar un Centro Permanente de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad de la Reforma Agraria, liderado por la Autoridad de Tierras, y con acompañamiento de la Fuerza Pública, para planificar, coordinar y ejecutar de manera articulada las acciones relacionadas con la aprehensión material de predios destinados al Fondo de Tierras y la protección integral de los beneficiarios de la redistribución en territorios con riesgo de orden público.

- i. Realizar seguimiento efectivo a los predios adjudicados en los programas de acceso a tierras con posterioridad a la expedición de este Documento CONPES y adoptar medidas administrativas y jurídicas frente a predios en incumplimiento, orientada a asegurar el cumplimiento periódico de los objetivos de la política de reforma agraria en dichos predios.
- j. Revisar las condiciones que permitan actualizar o establecer los contratos de arrendamiento de las islas con el objetivo de fijar cánones diferenciales, definidos con base en el valor ambiental y productivo de cada territorio y el actor que ejerce la tenencia. la administración realizada por la ANT también debe establecer lineamientos de uso sostenible que prevengan la degradación de los ecosistemas y garanticen la permanencia de las comunidades locales en condiciones dignas y reguladas.
- k. 1.26. Diseñar y adoptar un plan para la priorización y operativización de la actualización de las Unidades Agrícola Familiar de manera masiva regional, bajo la metodología municipal por Unidades Fisiográficas Homogéneas.
- l. Implementar una estrategia de fortalecimiento organizativo y productivo con los beneficiarios de la distribución de tierras, de manera sincronizada con el avance de la Agencia Nacional de Tierras en los procesos de entrega definitiva de predios, garantizando la articulación efectiva entre la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural.
- m. Implementar el plan para identificación, constitución, formalización y consolidación de territorialidades campesinas, con articulación interinstitucional e incorporación en proyectos de inversión.
- n. Fortalecer los Comités Municipales de Reforma Agraria (CMRA), a través del diseño e implementación de lineamientos y mecanismos de funcionamiento, seguimiento y financiación, incluyendo asistencia técnica, herramientas operativas, trazabilidad de acuerdos y garantías para consolidarlos como espacios de participación y articulación local de los procesos agrarios.
- o. Diseñar e implementar una estrategia de acompañamiento integral a las territorialidades campesinas, que incluya por lo menos la priorización y desarrollo de proyectos productivos con enfoque agroecológico, posterior a su declaratoria.
- p. Formalizar y constituir la territorialidad de Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (incluyendo los criterios, lineamientos y procedimiento para su reglamentación de conservación de uso y manejo) mediante un plan que permita el acompañamiento institucional a comités de impulso territoriales,

avanzando en la materialización del reconocimiento de comunidades campesinas pescadoras como sujetos de derechos.

- q. Diseñar e implementar un plan de choque para impulsar los procesos de delimitación y constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) que llevan más de cinco años en trámite.
- r. Diseñar e implementar instrumentos o estrategias que fortalezcan el Programa Especial de Adjudicación de Tierras para Mujeres Rurales, incluyendo rutas de acción, registros e informes de seguimiento.
- s. Diseñar e implementar un Programa Nacional de Acceso a la Tierra para Jóvenes Rurales, con instrumentos operativos, articulación interinstitucional y seguimiento a resultados, promoviendo sostenibilidad del relevo generacional rural.

7. Solicitar a la ADR:

- a. Expedir y socializar un instrumento normativo que establezca un procedimiento diferenciado para la habilitación de Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA) de base campesina y étnica para el fortalecimiento de las políticas públicas de ACFEC, Agroecología y otras.
- b. Formular, viabilizar, financiar, ejecutar y terminar los proyectos de construcción, ampliación, rehabilitación, modernización y/o complementación de infraestructura de adecuación de tierras (riego, drenaje y/o protección contra inundaciones), ya sea para distritos o sistemas de riego individuales y comunitarios en Distritos de Reforma Agraria.
- c. Diseñar e implementar la estrategia de fortalecimiento orientadas a la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC) en los territorios priorizados para la reforma agraria, incluyendo aquellos con mayor presencia de cultivos de uso ilícito.
- d. Comercializar un volumen de alimentos (expresado en toneladas) por parte de las organizaciones de la ACFEC y pequeños productores agropecuarios, mediante su vinculación efectiva a las cadenas logísticas de suministro existentes y el fortalecimiento de sus servicios de agro-logística, con el fin de disminuir costos y reducir barreras de acceso a mercados en el marco de la reforma agraria.
- e. Priorizar, estructurar y cofinanciar de proyectos productivos en predios con adjudicación definitiva, en las territorialidades campesinas y demás figuras de ordenamiento territorial el marco de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC) de la reforma agraria.

- f. Impulsar y diversificar circuitos cortos de comercialización adaptados a las dinámicas territoriales que permitan reducir la intermediación e incrementen la participación directa de las asociaciones campesinas en dichos circuitos, fortaleciendo el vínculo directo entre productores y compradores locales, regionales y de exportación en el marco de las estrategias de la reforma agraria.
- g. Definir, incorporar y socializar los lineamientos técnicos y metodológicos para la incorporación del enfoque agroecológico en los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Pidar) en el marco de las estrategias de la reforma agraria.
- h. Diseñar e implementar una estrategia de jóvenes rurales extensionistas que incluya por lo menos los siguientes aspectos: prácticas académicas para jóvenes rurales de la educación media; prácticas laborales bajo contrato de aprendizaje para jóvenes rurales que se encuentren en últimos semestres de carreras técnicas, tecnológicas o profesionales; creación de incentivos para los prestadores del servicio de extensión agropecuaria que vinculen jóvenes oriundos de los territorios; acciones para la integración intergeneracional; desarrollo de un enfoque agroecológico.

8. Solicitar a la Aunap:

- a. Actualizar la normatividad del proceso de expedición de permisos para la acuicultura, incorporando criterios diferenciados que reconozcan y protejan los contextos, prácticas y capacidades de la pesca artesanal.
- b. Establecer una ruta de acompañamiento diferencial para el fortalecimiento del programa de fomento a la acuicultura estableciendo una ruta de acompañamiento diferencial que permita garantizar la formalización, diagnóstico priorización de sujetos populares del campo.
- c. Expedir actos administrativos mediante los cuales se adopten los instrumentos de ordenación pesquera formulados con enfoque participativo garantizando así la gobernanza de los recursos pesqueros desde el liderazgo de las comunidades campesinas y étnicas, enmarcado en las instancias de cada proceso establecidos en la resolución 586 del 2019 y la resolución 2893 del 2023.

9. Solicitar a la UPRA:

- a. Desarrollar e implementar una metodología para la identificación de predios presuntamente ociosos, subutilizados o improductivos, que permita verificar el

cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural en perspectiva de iniciar, continuar o culminar procesos especiales agrarios.

- b. Diseñar una propuesta metodológica para la identificación de fenómenos de adquisición y tenencia de tierras rurales por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras, con el fin de prevenir el acaparamiento de tierras, proteger los derechos de propiedad de las comunidades rurales y garantizar la soberanía sobre el uso del suelo en el territorio nacional.
- c. Diseñar e implementar un índice de concentración de la propiedad rural que incorpore, además del tamaño de los predios, su potencial productivo y las condiciones agrológicas de cada región, con el fin de contar con una medición más precisa y diferenciada de la concentración de la tierra en el país.
- d. Realizar el monitoreo permanente de la identificación de los territorios de alta concentración de la propiedad de la tierra y de los usos de la tierra, que sirva como insumo de focalización de la política pública de redistribución de tierras rurales, a través del diseño e implementación de una estrategia.
- e. Actualizar el mapa de presuntos baldíos y realizar la medición del índice de presunción de informalidad en la tenencia de la tierra rural, con la finalidad de identificar predios susceptibles para la formalización y la distribución de tierras.
- f. Armonizar las diferentes figuras del Ordenamiento Social de la Propiedad con el ordenamiento territorial municipal, departamental y Nacional, a través del diseño e implementación de una guía metodológica y la asistencia técnica.
- g. Formular Planes Estratégicos Agropecuarios para las macrorregiones de la Reforma Agraria: Orinoquía (estrategia de ordenamiento productivo articulado entre AC FEC-agroindustria), Costa Caribe (Estrategia de Distritos Agrarios) y Magdalena Medio (Estrategia de Distritos Agrarios), Pacífica (Estrategia de territorios interculturales para la paz) y Amazónica (Estrategia del corredor de estabilización de la frontera agrícola), Insular (Estrategia de territorios interculturales para la paz), Andina (Estrategia de Seguridad Jurídica para la Protección de la producción Alimentos)
- h. Fortalecer el proceso de identificación, declaratoria e implementación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), a través del desarrollo de una estrategia a nivel nacional de cooperación técnica a las entidades territoriales y grupos de interés para la protección del suelo rural y su incorporación en los instrumentos de ordenamiento territorial de escala departamental y municipal (POT y POD).

10. Solicitar a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia) diseñar e implementar un plan de cualificaciones en producción agropecuaria en instituciones educativas rurales que incluya acciones orientadas a fomentar la producción agropecuaria sostenible, el uso responsable y la conservación de la agrobiodiversidad, la innovación agropecuaria, así como la mitigación y adaptación al cambio climático, en coherencia con las estrategias de territorialización del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, con el fin de contribuir a la generación de oportunidades para la juventud rural y promover su integración e intercambio generacional en el sector agropecuario.

11. Solicitar al Ministerio del Interior:

- a. Diseñar e implementar una estrategia que promoción, difusión y seguimiento a los ajustes institucionales para la garantía de los derechos de la población campesina, en concordancia con el Acto Legislativo 01 de 2023.
- b. Diseñar e implementar una estrategia interinstitucional orientada al fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Mixta para Asuntos Campesinos, que incluya acciones de formación, apoyo técnico y financiero, de conformidad con el marco normativo vigente.
- c. Fortalecer la participación política de los Consejos de Juventud Rurales y los Consejeros de Juventud de la Curul Campesina mediante espacios de capacitación en derechos campesinos, así como en la estructura, funcionamiento y subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria, con el fin de cualificar su incidencia en los instrumentos de planificación y toma de decisiones públicas a nivel local, regional y nacional.

12. Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a. Diseñar e implementar una hoja de ruta para la articulación e implementación el plan de acción de la política para la gestión sostenible del suelo en el marco del Plan Nacional de Riego y el Plan Nacional de Riego para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
- b. Actualizar el sistema y metodología de la tasa por utilización de aguas de manera que el factor regional incorpore criterios sociales, ambientales y económicos bajo un enfoque progresivo y con una priorización de los usos del recurso hídrico.
- c. Implementar una estrategia para la diversificación de acuerdos cero deforestaciones con economías campesinas en cadenas productivas priorizadas.

13. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:

- a. Diseñar e implementar una estrategia para la identificación, documentación y visibilización de experiencias de acceso a la justicia y de resolución de conflictos agrarios, incluyendo conflictos y mecanismos propios de comunidades rurales.
- b. Diseñar e implementar una estrategia pedagógica permanente y de capacitación dirigida a las Casas de Justicia, Centros de Convivencia Ciudadana, conciliadores en derecho y en equidad, orientado a para promover el registro de los conflictos agrarios en los sistemas de información de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.
- c. Desarrollar e implementar un programa de formación en Justicia y Derecho Agrario, de carácter permanente e itinerante, dirigida a los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria y a liderazgos rurales, con el objetivo de fortalecer las capacidades de comprensión de la legislación agraria, el reconocimiento de los derechos del campesinado y el acceso a la justicia.
- d. Diseñar e implementar un ciclo de seminarios de actualización en derecho agrario, dirigidos a equipos docentes, estudiantes y coordinadores de consultorios y clínicas jurídicas con enfoque agrario y rural, orientados a fortalecer capacidades técnicas y prácticas para la atención de casos relacionados con acceso a la tierra, conflictos agrarios y justicia rural.
- e. Presentar e impulsar el trámite legislativo de un proyecto de ley para reglamentar el proceso agrario y rural con base en los principios y criterios del derecho agrario conforme al Acto Legislativo 03 de 2023.

14. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

- a. Desarrollar a nivel nacional una estrategia para fortalecer el sector agropecuario colombiano a través de la adopción y apropiación de tecnologías digitales aplicadas que permitan mejorar la gestión productiva, la generación y uso de la información, la trazabilidad, la sostenibilidad, la toma de decisiones basada en datos y la competitividad.
- b. Diseñar e implementar estrategias de difusión a través de los portales cautivos de los Centros Digitales y de las Zonas Comunitarias para la Paz en operación, que incluyan información sobre convocatorias en programas de reforma agraria y desarrollo rural, con enfoque diferencial y etario.

15. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:

- a. Brindar asesoría y asistencia técnica y metodológica a las Entidades Territoriales Certificadas (desde la oferta ETDH) y a las Instituciones de

Educación Superior, en el marco del proceso de implementación del Sistema y el Marco Nacional de Cualificaciones, en la promoción y usabilidad de los catálogos de cualificaciones; en especial el catálogo Agropecuario, Silvicultura, Pesca, Acuicultura y Veterinaria; por la vía educativa, y que aporten a la pertinencia, calidad, y fortalecimiento de la oferta de programas de educación agraria y en la construcción de rutas y trayectorias educativas por niveles de cualificación.

- b. Diseñar e implementar de una estrategia para el fortalecimiento de procesos que articulen institución educativa, formación, producción y comunidad, en articulación con las apuestas de la reforma agraria.

16. Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ajustar los criterios para el proceso de la asignación de subsidios priorizando a los adultos mayores (60 años), así como la adaptabilidad de espacios en la implementación de las soluciones habitacionales rurales.

17. Solicitar al Ministerio del Trabajo:

- a. Formular y radicar un proyecto de ley que establezca y regule el contrato especial agropecuario para los trabajos permanentes, transitorios y estacionales de las actividades económicas de explotación primaria, exceptuando los pertenecientes a empresas agroindustriales, garantizando el reconocimiento del trabajador y la trabajadora como personas campesinas, su continuidad en el régimen subsidiado en salud y el acceso progresivo a la protección social.
- b. Diseñar e implementar una estrategia nacional de socialización y capacitación en derechos laborales y formas de vinculación diferencial dirigida a trabajadores y productores rurales, con el fin de promover la formalización, la protección social y el trabajo decente en el campo.
- c. Desarrollar lineamientos técnicos para la adaptación del modelo de inclusión del Servicio Público de Empleo (SPE) frente a trabajadores y trabajadoras rurales y campesinos.

18. Solicitar al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):

- a. Diseñar e Implementar estrategias de Extensión Campesina y Popular dirigidas a los sujetos populares del campo en territorialidades campesinas y distritos de reforma agraria, para contribuir al fortalecimiento de los procesos de territorialización de la paz, cierre de brechas y consolidación de la reforma agraria.

- b. Diseñar y ejecutar proyectos nacionales de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales que reconozcan los aprendizajes previos de los sectores de la economía campesina y economía popular, en el marco de la Reforma Agraria.
 - c. Actualizar e implementar programas de formación profesional integral a los sujetos populares del campo con énfasis en temas de agroecología, sostenibilidad, producción, transformación, comercialización y demás requeridos por el Sector agricultura y los actores de la AC FEC.
 - d. Elaborar y actualizar normas de competencia laboral relacionadas con funciones y/o actividades de cargos y oficios asociados a la agroecología, derechos y acciones campesinas, soberanía alimentaria y/o la producción sostenible del sector agropecuario, de modo que estos estándares sean insumos para procesos de evaluación y certificaciones de competencias laborales y referentes para el diseño de programas de formación.
 - e. Atender a sujetos populares del campo (incluida la AC FEC) a través de la Ruta Emprendedora SENA.
19. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público formular y radicar un proyecto de ley que establezca un régimen diferencial del Impuesto Predial Unificado (IPU) para predios rurales, incorporando tarifas progresivas e incrementales para grandes extensiones improductivas y beneficios fiscales para la reconversión productiva sostenible, con el fin de desincentivar la concentración y el uso ineficiente de la tierra, fortalecer los ingresos municipales y promover un ordenamiento social, económico y ambiental de la propiedad rural.
20. Solicitar al Ministerio de la Igualdad y Equidad diseñar, concertar e incluir un capítulo de juventudes rurales en la Política Pública de Juventudes vigente, con enfoque de derechos, territorial y que contemple medidas específicas para la juventud rural.
21. Solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi:
- a. Aplicar los valores de referencia en los distritos de reforma agraria establecidos por la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la determinación de los valores comerciales del suelo rural en las zonas priorizadas para la compra de predios, en el marco de los procesos de adquisición voluntaria de tierras adelantados por la ANT.
 - b. Consolidar periódicamente la información cartográfica y geográfica de los cuerpos de agua continentales y costeros, los bienes de uso público y las zonas con presencia histórica de comunidades pesqueras artesanales, con el

fin de fortalecer la planificación, gestión y protección sostenible de estos espacios.

- c. Diseñar e implementar una estrategia orientada a la realización de estudios de seguimiento y monitoreo periódico del estado de degradación y calidad de los suelos de uso agrícola en Colombia.

22. Solicitar a la Unidad de Restitución de Tierras formular un plan de fortalecimiento para aumentar la capacidad de respuesta institucional de la Unidad de Restitución de Tierras para el cumplimiento oportuno y efectivo de sus metas misionales, mediante el fortalecimiento focalizado y temporal de sus equipos técnicos, sus capacidades tecnológicas y sus mecanismos de articulación interinstitucional.

23. Solicitar a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) diseñar e implementar una estrategia territorial de formación continua en temáticas de derecho agrario, dirigida a funcionarios públicos de los distintos niveles territoriales, que fortalezca sus capacidades para la aplicación de los principios agrarios, la regulación de tierras, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos rurales, los contratos agrarios, el ordenamiento territorial con enfoque social y ambiental, así como los enfoques de género, étnico y campesino.

GLOSARIO

Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria: Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias, y comunidades campesinas, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales (Resoluciones 464 de 2017⁵⁶ y 16 de 2025⁵⁷ del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Agroecología: Modo de gestión de sistemas agroalimentarios resilientes y soberanos, que se basan tanto en los conocimientos tradicionales y ancestrales como en los conocimientos científicos, toman en cuenta la diversidad de los actores de las agriculturas para la vida y se integran con los consumidores en la producción, transformación y consumo de alimentos saludables, la protección de bienes comunes y generación de formas de economía propia, para el buen vivir y la transformación humana, social y política. Así mismo, promueve en las organizaciones sociales un proceso sistemático de incidencia política, en favor de sus derechos y la justicia social (este concepto y los que le son subyacentes pueden ser consultados en el Documento Técnico de la Política Pública de Agroecología. Resolución 331 de 2024⁵⁸ del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Capacidad redistributiva del Estado: La capacidad redistributiva del Estado se refiere al conjunto de facultades jurídicas, institucionales, fiscales y administrativas que le permiten intervenir de manera efectiva en la distribución de activos, ingresos, oportunidades y cargas sociales, con el fin de corregir desigualdades estructurales, garantizar derechos y promover un orden social y territorial más equitativo. En el ámbito agrario y rural, la capacidad redistributiva del Estado implica, en particular: (i) la potestad jurídica para intervenir sobre la estructura de la propiedad rural cuando esta incumple su función social y ecológica; (ii) la existencia de instrumentos administrativos y judiciales eficaces para recuperar y adjudicar tierras en favor de campesinos, comunidades étnicas y otros sujetos de especial protección constitucional; (iii) la articulación de políticas de acceso a activos productivos,

⁵⁶ Por la cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones

⁵⁷ Por la cual se declara el Año Nacional de la Reforma Agraria y de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria y se disponen medidas para su fortalecimiento

⁵⁸ Por la cual se adopta la política pública de Agroecología y se dictan otras disposiciones

financiamiento, asistencia técnica y bienes públicos rurales; y (iv) la capacidad institucional y presupuestal para sostener estas intervenciones de manera coherente y de largo plazo.

Desigualdad agraria: La desigualdad agraria es un fenómeno multidimensional que se expresa en un régimen estructural de relaciones desiguales sobre la tierra, el agua y los demás factores que sostienen la producción y la reproducción social de la vida en el campo. Este régimen articula poder, instituciones, territorio, relaciones sociales y vínculos con la naturaleza, de modo que algunos grupos concentran el control y la capacidad de decisión, mientras otros enfrentan restricciones persistentes para habitar, usar y gobernar sus territorios. Desde esta perspectiva, la desigualdad agraria refleja y reproduce jerarquías históricas que condicionan la capacidad de las vidas campesinas y de las comunidades étnicas, campesinas y de las mujeres para sostener la vida, participar en la toma de decisiones y proyectar futuros territoriales propios.

Economía campesina, familiar, étnica y comunitaria (ECFEC): se entiende por ECFEC el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas. La economía campesina, familiar y comunitaria abarca una diversidad de estrategias productivas incluidas la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria. En este sistema predominan las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria; y busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para los habitantes y comunidades rurales.

Fondo de Tierras. El Fondo de Tierras es un instrumento central de la política de reforma agraria redistributiva, creado para garantizar el acceso progresivo a la tierra de campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, así como de otros sujetos de especial protección constitucional, en cumplimiento de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política y de los compromisos de la Reforma Rural Integral. El Fondo se nutre de diversas fuentes, entre las que se incluyen los baldíos de la Nación indebidamente ocupados o acumulados, los predios recuperados mediante procesos de extinción de dominio o extinción administrativa agraria, las tierras restituidas que no puedan ser devueltas a sus propietarios originales, las donaciones y compras directas realizadas por el Estado, así como otros mecanismos previstos en la ley. Su administración corresponde a la ANT, que tiene la

responsabilidad de identificar, recuperar, sanear jurídicamente, administrar y adjudicar los predios que lo integran.

Distritos agrarios: Los Distritos Agrarios son una estrategia de intervención territorial orientada a identificar y consolidar zonas o clústeres de predios en los cuales la ANT adelanta procesos de adquisición de tierras para nutrir el Fondo de Tierras y que han sido adjudicadas, de manera definitiva o provisional, a la población campesina. Estos distritos constituyen espacios territoriales priorizados donde se focaliza la acción integral del Estado para potenciar el desarrollo agropecuario y rural, a través de la articulación de las funciones misionales de la ADR y la concurrencia de los demás sectores del orden nacional y territorial. Su creación permite orientar y priorizar la inversión pública, facilitando la planificación y ejecución de intervenciones integrales que contribuyan al logro de la justicia social y al cierre de brechas históricas en el campo. Los Distritos Agrarios abarcan el desarrollo integral de territorios rurales priorizados, partiendo del acceso, la tenencia segura y la dotación de tierras con vocación productiva para campesinas y campesinos como eje central de la reforma agraria. A partir de este pilar, se promueve la adopción de innovaciones agropecuarias, la investigación y la extensión rural, el fortalecimiento de procesos de agroindustrialización, y la integración efectiva de organizaciones y asociaciones campesinas a los mercados.

Reforma agraria: La reforma agraria se entiende como un proceso de redistribución estructural de la tierra, el agua y de los bienes públicos rurales, orientado a transformar la concentración histórica de los factores que sostienen la vida y la producción en el campo. Este proceso implica transferir tierras desde grandes propietarios hacia comunidades campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, mediante instrumentos como techos máximos de propiedad y pisos mínimos de acceso, así como también el acceso al agua, garantizando con ello condiciones de equidad territorial. La reforma agraria comprende, además, la redistribución de bienes públicos rurales esenciales como infraestructura, crédito, asistencia técnica, innovación agropecuaria, acceso a institucionalidad, justicia y servicios, indispensables para el desarrollo productivo, la reducción de la pobreza rural, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad socio ecológica y el buen vivir de las comunidades rurales.

Sujetos populares del campo: Conjunto heterogéneo de actores sociales de la ruralidad colombiana que, desde condiciones históricas de desigualdad, exclusión y subordinación, sostienen la vida, la producción, la cultura y las economías del campo. Esta noción remite a los sectores populares, cuyas trayectorias están marcadas por diversas formas de despojo la precarización y la negación sistemática de derechos. Sus identidades se construyen en una relación estrecha con las diferentes formas de trabajo construidas desde la comunidad y el territorio. Este concepto reconoce la diversidad interna de estos sujetos, que incluye al campesinado, los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El reconocimiento de los sujetos populares del

campo también parte del reconocimiento de las luchas y experiencias de las mujeres y las juventudes rurales. En este sentido, los sujetos populares del campo se constituyen como actores estratégicos para la transformación estructural del mundo rural, la reforma agraria, la justicia social, la soberanía alimentaria, la transición agroecológica y la construcción de paz territorial.

Territorio: El concepto de territorio se entiende como un entramado de dimensiones geográficas, jurídicas, sociales y culturales, que sirve de soporte para la planeación, la participación ciudadana y la implementación de políticas públicas, incluyendo aquellas orientadas al desarrollo rural y la reforma agraria. (Constitución Política de Colombia, artículos 101, 102 y 189; Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-47 de 2022 y C-264 de 2014).

Tierra: La tierra se entiende, simultáneamente, como la base material y relacional que hace posible la producción y la reproducción de la vida en sus dimensiones socio ecológica, sociocultural, económica y política, y como un bien de interés público, sujeto a una función social y ecológica que obliga al Estado a garantizar su gestión, protección y uso en beneficio del interés general.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Consultar el archivo Excel adjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Abril Bonilla, N., Valencia Herrera, M. A., Peña Huertas, R. D., Abondano Romero, A., Barrero Molina, C., Jiménez Nicholls, M. C., . . . Uribe Larrota, L. F. (2019). *Laberintos institucionales: una mirada crítica a los programas de formalización de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá D.C: Observatorio de Tierras.
- ACAPS. (2025). *Colombia. Anticipated implications of US stop-work orders and subsequent cuts*. ACAPS Analysys Hub.
- Acero, C. (2018). *Reforma agraria y poder estatal: el desarrollo y declive de las capacidades infraestructurales en el sector agropecuario (1958-1980)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Acero, C., & Parada-Hernández, 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*, 82-103.
- Acevedo, Á., & Reinales, N. J. (2019). *Agroecología. Experiencias comunitarias para la agricultura familiar en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Acevedo-Osorio, Á., Ortiz, S., & Ortiz, J. (2020). Aportes de la agrobiodiversidad a la sustentabilidad de la agricultura familiar en Colombia. *Tropical and Subtropical Agroecosystems*, 23.
- Agencia de Desarrollo Rural . (2018). *Un campo para la equidad. Política agropecuaria y de desarrollo rural 2018-2022*.
- Agencia de Desarrollo Rural. (2023). *ABECE de la Extensión Agropecuaria en Colombia*. Obtenido de <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2023/04/ABECE-DE-LA-EXTENSION-AGROPECUARIA-EN-COLOMBIA.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (15 de Octubre de 2025). *112.000 hectáreas para ellas: Gobierno Petro marca un hito en justicia agraria con enfoque de género*. Obtenido de Agencia Nacional de Tierras: https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/112000-hectareas-para-ellas-gobierno-petro-marca-un-hito-en-justicia-agraria-con-enfoque-de-genero?utm_source=chatgpt.com
- Agencia Nacional de Tierras. (30 de 10 de 2025). *Colombia celebra la constitución del primer Territorio Campesino Agroalimentario —TECAM—, "Nuevo Amanecer"*. Obtenido de https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/colombia-celebra-la-constitucion-del-primer-territorio-campesino-agroalimentario-tecam-nuevo-amanecer?utm_source=chatgpt.com

- Agencia Nacional de Tierras. (30 de Octubre de 2025). Colombia celebra la constitución del primer Territorio Campesino Agroalimentario —TECAM—, “Nuevo Amanecer”. *Agencia Nacional de Tierras* .
- Agencia Nacional de Tierras. (2025). *Plan de participación ciudadana 2025*. Obtenido de https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2025-04/documentos/archivos/plan-de-participacion-ciudadana-2025-ant.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Agronegocios. (2024). *Hay 207-499 hectáreas productivas de caña de azúcar, la mayor área en cuatro años*. Obtenido de <https://www.agronegocios.co/agricultura/dane-reporto-207-499-hectareas-productivas-de-cana-de-azucar-3943814>
- Agrosavia. (S.F.). *Agroclimatically intelligent decision-making support system*. Obtenido de https://www.agrosavia.co/en/product-and-services/technological-offer/agricultural-line/vegetables-and-aromatic-plants/information-services/723-agroclimatically-intelligent-decision-making-support-system?utm_source=chatgpt.com
- Akram-Lodhi, A. H., Borras, J., Kay, C., & McKinley, T. (2007). 12. Neoliberal globalisation, land and poverty. En *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries* (pág. 383).
- Albertus, M. (2020). *Property Without Rights: Origins and Consequences of the Property Rights Gap*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Albertus, M. (2021). *Las reformas agrarias en Latinoamérica: restricciones institucionales y división de las élites*. Universidad del Rosario.
- Alvarez López, A., & Bolívar Cabrera, C. (2007). *Análisis de la estructura jurídica actual de los fondos parafiscales especiales en Colombia*. Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Anacafé. (2022). *Guía Técnica Biofábricas. Producción de insumos biológicos para uso en la caficultura*. . Guatemala : Centro de Investigaciones en Café -CedicaféAnacafé.
- Andersen, D. (2023). Impartial Administration and Peaceful Agrarian Reform: The Foundations for Democracy in Scandinavia. *American Political Science Review*, 54-68.
- Anseeuw, W., & Baldinelli, G. (24 de Noviembre de 2020). *Uneven ground: land inequality at the heart of unequal societies*. Obtenido de OXFAM: <https://www.oxfam.org/en/research/uneven-ground-land-inequality-heart-unequal-societies>
- ANT. (2018). *Estructura Agraria y Corrupción Burocrática. Retos para la autoridad de tierras de la Nación* . Bogotá: Agencia Nacional de Tierras .
- ANT. (2024). *Balance estadístico del Registro de Sujetos de Ordenamiento*. Bogotá: Observatorio de Tierras.

- ANT. (24 de julio de 2025). Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 36 (parcial), 47, 56, 57 (parcial), 58 (parcial) 60 (parcial), 61 (parcial), 74 (parcial), 75, 76 (parcial), 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017. Bogotá D.C.
- ANT. (2025). *Informe de redición de cuentas 2024-2025*.
- ANT. (16 de Junio de 2025). *Más de 4.600 hectáreas ocupadas indebidamente en Puerto Gaitán, Meta, fueron entregadas voluntariamente a la ANT*. Obtenido de Agencia Nacional de Tierras: <https://ant.gov.co/prensa/noticias/mas-de-4600-hectareas-ocupadas-indebidamente-en-puerto-gaitan-meta-fueron-entregadas-voluntariamente-a-la-ant>
- ANT. (2025). *Territorialidades*. Bogotá: Observatorio de Tierras Rurales.
- ANT. (2026). *Informe Gestión de Tierras*.
- ANT. (2026). *Plan de acción institucional 2026*.
- Arango , L., Arias Vanegas, J., Borrás, S., Coronado , S., Díaz , I., Fajardo , D., & Serrano, A. (2025). Land grabbing, land dispossession, land rush: what can we learn from Colombia? *The Journal of Peasant Studies*, 57(2), 1632–1665. doi:<https://doi.org/10.1080/03066150.2025.2554822>
- Banco Mundial. (2014). *Colombia: Una política integral de tierras para la paz*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Banco Mundial. (2017). *Enabling the business of agricultura*. Washington, DC.: World Bank.
- Banco Mundial. (2021). *Colombia cambiando de rumbo. Seguridad hídrica para la recuperación y crecimiento sostenible*. . Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2022). *Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia*. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/602591635220506529/pdf/Main-Report.pdf>
- Bautista, A., Malagón, A., Uprimny, R., Sierra-Zambrano, D., Pic, E., Duarte, C., . . . Posada, V. (2022). *Guerra contra el campesinado* (Vol. 2). Dejusticia.
- Becerra, L., Molendijk, M., Porras, N., Spijkers, P., Reydon, B., & Morales, J. (2021). Fit-For-Purpose Applications in Colombia: Defining Land Boundary Conflicts between Indigenous Sikuni and Neighbouring Settler Farmers. *Land*, 10(4), 382. doi:<https://doi.org/10.3390/land10040382>
- Berry, A. (s.f.). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, 4(6), 24-70.

- Berry, A. (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Universidad del Rosario.
- Berry, A. (2023). *El papel clave de la pequeña agricultura familiar en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario .
- Borras, S. (2023). Cuestionando la reforma agraria asistida por el mercado: Experiencias desde Brasil, Colombia y Sudáfrica. En *¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI*. CINEP/Programa por la paz.
- Borras, S. M., & Franco, J. C. (2024). Land and social life. En J. S. Borras, & J. C. Franco, *The Oxford Handbook of Land Politics*.
- Calogero, C. (2021). Better data, higher impact: improving agricultural data systems for societal change. *European Review of Agricultural Economics*, 48(4), 719–740.
- Cámara de Representantes. (19 de 02 de 2026). *Cámara de Representantes*. Obtenido de Proyectos de Ley-Jurisdicción Agraria y Rural: <https://www.camara.gov.co/jurisdiccion-agraria-608/>
- Carvajalino Villegas, M. (2025). La reforma agraria como mandato legal incumplido. En I. C. CINEPP, *¿Reformar la reforma?* Bogotá: CINEPP; Instituto CAPAZ.
- Carvajalino, M. (14 de Marzo de 2025). ‘Lo que queremos es que pase lo que pase en el proceso electoral del 2026, las banderas agrarias sigan ahí’, Martha Carvajalino, MinAgricultura. (N. Duque Vergara, Entrevistador)
- Carvajalino, M. (mayo de 2025). Consejo de Ministros de Colombia. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=P6p1H74kQUc>
- Castro Alvarez, F. (2022). Mediación comunitaria como bienestar social y generadora de paz en conflictos sociales. *Política, globalidad y ciudadanía*, 8(16).
- Castro Durán, Y. (2023). Incidencia de los programas agropecuarios ejecutados en los productores inscritos en el RUEA Maní, Casanare. *Administración & Desarrollo*, 23(2).
- Cely, N. (2025). Las Zonas de Reserva Forestal como un sistema abierto entre la naturaleza y el campesinado. *Revista controversia*, 1-28.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *La maldita tierra. Guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento de Cesar*. Bogotá D.C: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales: Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: CNMH.

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Tierras y conflictos rurales: Historia, políticas agrarias y conflicto armado*. Bogotá: CNMH.
- Cepal. (2005). Los recursos naturales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos. *Recursos Naturales e Infraestructura*, 81. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0527cca0-2023-4516-a185-9dc36910c821/content>
- Ciro, E. (2020). *Levantados de la selva: vidas y legitimidades en los territorios cocaleros del Caquetá*. Ediciones Uniadnes.
- Colombia Diversa. (2023). *La realidad de la violencia contra personas LGBTI en Colombia*. Bogotá.
- Comisión de la Verdad. (2021). *Despojo y memoria de la tierra*. Obtenido de https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/despojo-y-memoria-de-la-tierra?utm_source=chatgpt.com
- Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad*. Bogotá: Comisión de la Verdad.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Agricultura familiar y desarrollo rural sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). . (2019).
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). *Informe final*. Comisión de la Verdad. Obtenido de <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>
- Congreso de la República. (2024). *Proyecto de ley 149 de 2024C: Extranjerización de tierras*.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (11 de Enero de 2023). *Rural Reform Critical to Building 'More Peaceful, Prosperous Colombia', Special Representative Tells Security Council*. Obtenido de https://press.un.org/en/2023/sc15170.doc.htm?utm_source=chatgpt.com
- Consejo Directivo ANT. (2025). *Acuerdo "Por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina La Guardiania del Chiribiquete, ubicada en el municipio de Calamar, departamento del Guaviare."*. Agencia Nacional de Tierras.
- Consejo Directivo ANT. (2025). *Acuerdo "Por medio del cual se constituye y delimita la Zona de Reserva Campesina Rovira "Tierra Fértil y Resistente", en el municipio de Rovira, en el departamento del Tolima."*. Agencia Nacional de Tierras.

- Contraloría General de la República. (2014). *Informe de actuación especial ACES. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER. Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contraloría General de la República. (2020). *Auditoría intesectorial de cumplimiento a la política de asministración de baldíos*. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2021). *Finanzas públicas territoriales y catastro multipropósito en Colombia*. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República. (2022). *Informe de auditoría de cumplimiento - Evaluación de Bienes Baldíos* . Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2023). *Estudio Sectorial Evaluación de la implementación y el funcionamiento del servicio público de extensión agropecuaria, en el marco de la Ley 1876 de 2017 durante el periodo 2018 - 2023*. Bogota: Estudios Sectoriales.
- Contraloría General de la República. (2023). *Evaluación de la implementación y el funcionamiento del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, en el marco de la Ley 1876 de 2017 durante el periodo 2018 -2023*. Bogotá : Contraloría General de la República. Recuperado el 24 de febrero de 2026, de https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/agropecuario/-/document_library/hrvw/view_file/5491318?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_hrvw_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.go
- Contraloría General de la República. (2024). *Actuación especial de fiscalización: Agencia Nacional de Tierras -ANT- compra de predios a través del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral* .
- Contraloría General de la República. (18 de Febrero de 2025). Comunicado de prensa.
- Contraloría General de la República. (2025). *La Parafiscalidad Agropecuaria en Colombia a 30 años de implementación de la Ley 101 de 1993, periodo 2013 – 2025*.
- Corte Constitucional de Colombia, C-644 (2012).
- Corte Constitucional de Colombia, T-763 (2012).
- Corte Constitucional de Colombia, SU-426 (2016).
- Corte Constitucional de Colombia, C-077 (2017).
- Corte Constitucional de Colombia, C-588 (2019).
- Corte Constitucional de Colombia, SU-288 (2022).
- Corte Constitucional de Colombia, T-090 (2023).

- Corte Constitucional de Colombia, Auto 1837 (6 de Noviembre de 2024).
- Cox, M., Munro-Faure, P., Mathieu, P., Herrera, A., Palmer, D., & Groppo, P. (2003). FAO in agrarian reform. *Land Reform*, 12-31.
- Coy Castellanos, B. (2017). *Determinantes del acceso a crédito agropecuario en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- Cramer, C., & Wood, E. J. (2017). Introduction: Land rights, restitution, politics, and war in Colombia. *Journal of agrarian change*, 17(4), 733-738.
- Cubero, J. J. (2024). *The forest, a lever for sustainable development in Colombia*. BBVA Research.
- DANE & Onu Mujeres. (2022). *Propiedad rural en Colombia. Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DANE. (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- DANE. (2015). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*.
- DANE. (2019). *Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA 2019*. Obtenido de <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/749>
- DANE. (2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares-Mercado Laboral*.
- DANE. (2023). *Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>
- DANE. (2025). *Boletín técnico Pobreza multidimensional en Colombia 2024*. Boletín técnico. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2024.pdf>
- DANE. (2025). *Boletín Técnico: Ocupación informal Trimestre Móvil septiembre-noviembre 2025*.
- DANE. (19 de Junio de 2025). *dane.gov.co*. Obtenido de [dane.gov.co](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2024): <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2024>
- Dávalos, E., & Dávalos, L. (2020). Social Investment and Smallholder Coca Cultivation in Colombia. *The Journal of Development Studies*, 1118-1140.
- Dávalos, E., Hernández, E., Marín, L., Rubiano-Lizarazo, J., & Vélez, M. (2024). *Características socioeconómicas de los cultivadores de coca en Colombia*:

recomendaciones para una política de transformación territorial con enfoque étnico y ambiental. PNUD.

Defensoría de Pueblo . (22 de Noviembre de 2024). Concepto de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley No. 183/24 Senado. 398/24.

Defensoría del Pueblo. (2022). *Situación de DD. HH. de comunidades campesinas en áreas de especial interés ambiental.* Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (11 de Junio de 2025). *Defensoría del Pueblo alerta sobre profunda desigualdad que enfrentan las mujeres campesinas y rurales en Colombia.* Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/-/alerta-sobre-profunda-desigualdad-que-enfrentan-las-mujeres-campesinas>

Defensoría del Pueblo. (2025). *Las juventudes se hicieron escuchar: 2,4% más de participación y casi 90% menos de votos nulos en Consejos Locales y Municipales de Juventud.* Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/-/las-juventudes-se-hicieron-escuchar-2-4-m%C3%A1s-de-participaci%C3%B3n-y-casi-90-menos-de-votos-nulos-en-consejos-locales-y-municipales-de-juventud>

DeJusticia. (18 de Septiembre de 2021). *La Agencia Nacional de Tierras profundiza la brecha de género en acceso a tierra y formaliza pobreza.* Obtenido de <https://www.dejusticia.org/column/la-agencia-nacional-de-tierras-profundiza-la-brecha-de-genero-en-acceso-a-tierra-y-formaliza-pobreza/>

Deng-Feng, W., & Yi-Feng, Z. (2025). Impact of formal credit and social capital on the scalability of agricultural operations. *Scientific Reports*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Censo Nacional Agropecuario.*

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Encuesta Nacional Agropecuaria.* Obtenido de <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/749>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo - ENUT 2020-2021.* Obtenido de <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/729>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). *Encuesta Nacional Agropecuaria. Anexo base agrícola de Cultivos.* Obtenido de <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.dane.gov.co%2Ffiles%2Foperaciones%2FENA%2Fanex-ENA-2023-BaseAgriculturaCultivos.XLSX&wdOrigin=BROWSELINK>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2023*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2023>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). *Boletín Técnico. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2021). *Situación de las mujeres rurales en Colombia*. Nota estadística. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2021-nota-estadistica-situacion-mujeres-rurales-colombia-resumen.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2023). *Boletín técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Población campesina enero-marzo 2023*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_campesina/boletin_GEIH_poblacion-campesino_ene23_mar23.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2025). *Boletín técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - diciembre 2024 a febrero 2025*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-dic2024-feb2025.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación . (2025). *Pobreza y desigualdad*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). *CONPES 3926. Política integral de adecuación de tierras*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, 1999-2002*. Documento CONPES 3178. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3178.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Conpes 3797 Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Atillanura Fase I*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3797.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *CONPES 3931: Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *CONPES 3932*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *CONPES 3934: Política de Crecimiento Verde*.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito*. Documento Conpes 3958, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *CONPES 4021: Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *CONPES 4080: Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el Desarrollo Sostenible del País*.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *CONPES 4094*.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *CONPES 4098*.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Diagnóstico del impuesto predial en Colombia: desempeño, retos y lineamientos de política*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres*. Documento Conpes 4080, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Lineamientos técnicos para la implementación del SINRADR*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *CONPES 4141 de 2024 "Ruralidad para la Vida"*.

Departamento Nacional de Planeación. (20 de Junio de 2024). *Predios de menor cuantía serán los más beneficiados con Proyecto de Ley que establece topes al Impuesto Predial*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/los-predios-rurales-y-urbanos-de-menor-cuantia-seran-los-mas-beneficiados-con-proyecto-de-ley-que-establece-topes-al-impuesto-predial.aspx

Departamento Nacional de Planeación. (2025). *CONPES 4143: Política Nacional de Cuidado*.

Departamento Nacional de Planeación. (2025). *CONPES 4146*.

Departamento Nacional de Planeación. (2025). *CONPES 4180: Política de soluciones duraderas para víctimas de desplazamiento forzado*.

Departamento Nacional de Planeación. (24 de Abril de 2025). *La política de catastro multipropósito en Colombia: transitando de un catastro tradicional a un catastro multipropósito*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/politica-catastro->

multi proposito-colombia-transitando-catastro-tradicional-multi proposito-
parte1.aspx?ID=286&RootFolder=%2A&utm_source=chatgpt.com

- Dion, M., & Russler, C. (2008). Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 399-421.
- Dirección Nacional de Planeación. (2023). *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)*. DNP.
- DNP. (11 de 07 de 2022). *Documento CONPES 4098 Política para impulsar la competitividad agropecuaria*. Obtenido de Colaboración.dnp.gov.co: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4098.pdf>
- DNP. (2025). *CONPES 4160*. Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4160.pdf>
- DNP. (2025). *Política Nacional de Cuidado*. Documento CONPES 4143, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).
- Duarte, C. (2015). *Desencuentros territoriales: la emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Duarte, C. (21 de noviembre de 2021). La UAF multipropósito y la magia estatal. *La Silla Vacía*.
- Duarte, C., & Montenegro, C. (2020). *Campesinos en Colombia. Un análisis conceptual e histórico necesario*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Duarte, C., & Segura, W. (5 de marzo de 2025). La producción de arroz en Colombia: Crisis cíclicas y comportamientos oligopólicos ¿Cómo fortalecer la seguridad alimentaria nacional? *Observatorio de Tierras*. Obtenido de <https://www.observatoriode tierras.org/la-produccion-de-arroz-en-colombia-crisis-ciclicas-y-comportamientos-oligopolicos-como-fortalecer-la-seguridad-alimentaria-nacional/>
- Duarte, C., Bolaños, F., Salgado, C., & Betancourt, D. (2024). *Democracia campesina: la Comisión Mixta Nacional*. Cali: Observatorio de Tierras. Obtenido de <https://www.observatoriode tierras.org/democracia-campesina-la-comision-mixta-nacional-cmnac/>
- Duarte, C., Cely, N., Paez, G., & Tangarife, M. (3 de Mayo de 2023). *Observatorio de tierras*. Obtenido de Observatorio de tierras: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.observatoriode tierras.org>

- Duarte, C., Noriega, J., & Betancourt, D. (2024). *Territorios Campesinos Agroalimentarios*.
- Duarte, C., Salgado, C., & Diaz, L. (2026). *Estructura global de la tierra por regiones analíticas: concentración y fragmentación*.
- ESPE. (2025). Barreras de acceso al crédito a pequeños. *Revista Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, 86. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/1df76c51-cb40-4f79-8a1d-2a53bd9b9ec6/content>
- Faguet, J.-P., Sánchez, F., & Villaveces, J. (2015). *Land Reform Latifundia and Social Development at Local Level in Colombia, 1961-2010*. Universidad de los Andes, Economics Department.
- Faguet, J.-P., Sánchez, F., & Villaveces, J. (2015). *Land Reform Latifundia and Social Development at Local Level in Colombia, 1961-2010*. Universidad de los Andes, Economics Department.
- Fajardo Montaña, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*. Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, D. (2014). *Estudios sobre los orígenes del conflicto armado colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fals Borda, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Punta de Lanza.
- FAO. (2004). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO.
- FAO. (2004). Planificación y diseño de Mercados Rurales. 128. Obtenido de <https://www.fao.org/>: <https://www.fao.org/4/y4851s/y4851s04.htm>
- FAO. (8 de Agosto de 2018). *Las Zonas de Reserva Campesina: retos y experiencias significativas en su implementación*. Obtenido de https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1148634/?utm_source=chatgpt.com
- FAO. (2019). *Banco de experiencias y lecciones aprendidas para la implementación de la política de tierras en Colombia*.
- FAO. (2022). *Land and water – the rights interface*.
- FAO. (30 de 04 de 2024). www.fao.org/colombia. Obtenido de www.fao.org/colombia: <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/zh/c/1681500/>

- FAO. (2025). *Agricultural extension and training needs of farmesr in small island countries: a case study from Samoa*. Roma.
- FAO. (29 de Diciembre de 2025). *Colombia abre el diálogo por una gobernanza responsable del agua hacia principios para la transparencia, equidad y sostenibilidad*. Obtenido de FAO Colombia: <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/en/c/1756254/>
- FAO. (2025). *Scaling up Climate Ambition on Land Use and Agriculture through Nationally Determined Contributions and National Adaptation Plans (SCALA)*. Obtenido de https://www.fao.org/in-action/scala/countries/colombia?utm_source=chatgpt.com
- FAO y UPRA. (2017). *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las Directrices Voluntarias Sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra*. Bogotá: FAO.
- Fedesarrollo. (2013). Reporte Final "Política Comercial para el Arroz". Reporte Final "Política Comercial para el Arroz", 58. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/208/Politica%20Comercial%20para%20el%20Arroz%20%20Reporte%20Final.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Fedesarrollo; UKPACT; New York University. (2022). *Diagnóstico y recomendaciones sobre el ordenamiento territorial en Colombia: Propuestas para el cumplimiento de los Acuerdos de París*. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4261/LIB_2022_%20Diagn%C3%B3stico_y_recomendaciones_Resumen_Ejecutivo%20del%20libro.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up. Counterinsurgency and the war on drugs*. Brookings Institution Press.
- Finagro. (2025). *Crédito de Fomento Agropecuario*.
- Finagro. (27 de 12 de 2025). *Finagro – Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario*. Obtenido de Finagro – Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario: <https://www.finagro.com.co/estadisticas/informes/anteriores>
- Franco, J. C., & Borrás, S. M. (2021). The global climate of land politics. *Globalizations*, 18(7), 1277-1297.
- Galvis, W., Ordóñez, M., & Sanabria, O. (2022). Manejo de agrobiodiversidad en la huerta tradicional de alta montaña : Resguardo Totoró, Cauca - Colombia. *Ambiente & Sociedades*, 25.

- García Irigorri, A., Illera Santos, M., & Ramírez Torrado, M. (2012). Justicia de paz y conciliación en equidad: ¿Formas alternativas de resolución de conflictos comunitarios en Barranquilla (Colombia)? *Revista de Derecho*, 307-329.
- García Villegas, M., & Espinosa, J. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
- Girfin, I. (2024). *Diversidad del maíz colombiano se amplía con la caracterización de nuevas razas*. Obtenido de <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/>
- Gobierno de Colombia. (2023). Proyecto de Ley 157 de 2023 Senado - 360 de 2024 Cámara. "Por medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural, y se adoptan otras disposiciones". Bogotá.
- Gobierno de Colombia. (5 de Julio de 2025). *Más de 3 millones de adultos mayores recibirán el Pilar Solidario: Prosperidad Social adelanta medida histórica contra la pobreza extrema*. Obtenido de Presidencia de la República: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Mas-de-3-millones-de-adultos-mayores-recibiran-el-Pilar-Solidario-Prosperid-250605.aspx>
- Gobierno Nacional y Federación Colombiana de Ganaderos. (06 de Octubre de 2022). Acuerdo para la Materialización de la Paz Territorial: Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral.
- Gootenberg, P. (2016). *Cocaina Andina: El proceso de una droga global*. Eudeba.
- Gootenberg, P., & Dávalos, L. M. (2018). *The origins of cocaine: Colonization and failed development in the Amazon Ande*. Routledge.
- Grajales, J. (2011). The rifle and the title: Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 771-792. doi:<https://doi.org/10.1080/03066150.2011.607701>
- Granados, M. S., Duarte Torres, C., Navarro, O. L., Montaña, D. F., Medina, J. G., Sanín, F. G., . . . Concha, Á. M. (2018). Conceptualización del Campesinado en Colombia. En *Conceptualización del campesinado en Colombia*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAHN).
- Grupo de Trabajo Género en la paz . (2025). *V Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz*.

- Guerrero, G. (5 de Marzo de 2025). Intervención del director de Financiamiento y Riesgos Agroecuarios del Ministerio de Agricultura. *Intervención en la Audiencia pública: El Crédito agropecuario Instrumento para el desarrollo social y económico en el campo colombiano*. Congreso de la República. Obtenido de https://www.youtube.com/live/_MlrcpAgtyg?si=WcK2DWDOJXw5hrms
- Guiza, I., Malagón, A., Bautista, A., & Uprimny, R. (2020). *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Dejusticia.
- Güiza-Gómez, I., & Hernández Carrasco, S. (2024). ¿Reforma agraria por vía judicial? Jueces locales y reforma agraria en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 26(2).
- Gutiérrez Sanín, F. (2019). *La tierra prometida: balance de la política de restitución de tierras en Colombia*.
- Gutiérrez Sanín, F. (2023). Sobre la necesidad de reformar e innovar. Las vías apacible y clásica de la transformación agraria colombiana. En S. Borrás, M. Carvajalino, S. Coronado, F. Gutiérrez Sanín, & I. Rojas, *¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI*. Bogotá: CINEP.
- Gutiérrez Sanín, F. (2023). Sobre la necesidad de reformar e innovar: Las vías apacibles y clásicas de la transformación agraria colombiana. En *¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI*. CINEP/Programa por la Paz.
- Gutiérrez Sanín, F. (2025). *Tierra, Guerra y Política. Vuelta a las Raíces*. Bogotá: Debate.
- Gutiérrez Sanín, F., & Parada Hernández, M. (2022). *Las deudas de la paz: dimensiones agrarias*. Bogotá: Observatorio de Tierras.
- Gutiérrez Sanín, F., & Parada Hernández, M. M. (2022). *Las deudas de la paz: dimensiones agrarias*.
- Gutiérrez, F. (2019). Tensiones y dilemas de la producción cocalera. *Análisis político*, 71-90.
- Gutiérrez, F. (2021). Tough Tradeoffs: Coca crops and agrarian alternatives in Colombia. *International Journal of Drug Policy*.
- Gutiérrez, F., Peña-Huertas, R., Crosby, C., Triana-Ancinez, B., & Valencia-Herrera, M. A. (2025). Land Property Rights and Redistribution – the Evidence from Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 632 - 655.
- Gutiérrez-Sanín, F. (2016). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Estudios Socio Jurídicos*, 16(1), 43-74.

- Howland, F., Muñoz, L., Staiger, S., Cock, J., & Alvarez, S. (2015). Data sharing and use of ICTs in agriculture: Working with small farmer groups in Colombia. *Knowledge Management for Development Journal*, 11(2), 44-63.
- ICANH . (2020). *Conceptualización del campesinado en Colombia*.
- Ideam. (2016). *Erosión de los suelos en Colombia: datos y estadísticas disponibles*. Bogotá.
- IGAC. (2024). "Por la cual se establecen los criterios, parámetros y metodologías para la elaboración de los avalúos con el fin de determinar los valores comerciales en el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria contenido en el artículo 62 de la Ley 229.
- IGAC y ONU Mujeres. (2025). *Mercado de tierras con enfoque de género en Colombia*.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM. (2022). *Estudio Nacional del Agua 2022*. IDEAM. Obtenido de https://www.andi.com.co/Uploads/ENA%202022_compressed.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2014). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2014). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). *Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia*. Dirección de Investigación y Prospectiva. Obtenido de https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2025). *Colombia Avanza en la implementación del catastro multipropósito 268 del territorio nacional actualizado es la cifra que reporta el IGAC para 2025*. Notas de prensa. Obtenido de <https://www.igac.gov.co/noticias/colombia-avanza-en-la-implementacion-del-catastro-multiproposito-268-del-territorio-nacional-actualizado-es-la-cifra-que-reporta-el-igac-para-2025>
- Jaramillo Neira, D., Cala-Vitery, F., & Poveda Aguja, F. (2025). Rural Education in Colombia: Adapting Quality Policies to Local Realities. *Societies*, 15.
- Koelle, M., & Garda, P. (2024). Bridging the gap: Boosting the productivity of Colombia's regions. En OECD, *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/a1a22cd6-en>.
- Latin America Security Report. (3 de Junio de 2025). *In Rural Colombia, the Water Flows — But Not Safely*. Obtenido de https://latinamericasecurityreport.com/energy-infrastructure/2025/06/03/in-rural-colombia-the-water-flows-but-not-safely?utm_source=chatgpt.com

- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Lipton, M. (2009). *Land reform in developing countries: Property rights and property wrongs*. Routledge.
- Loboguerrero, G. (2015). *Uso de información agroclimática y su aplicación en agricultura*. Fontagro.
- López Rueda, B. (2020). Imaginarios sociales sobre el territorio y los retos que desencadenan para construir paz en Colombia. *Palabra que Obra*, 20(2), 251–272.
- López, Y., Peña Huertas, R. D., Triana-Ancinez, B., Ortega Van Arcken, L. M., & Valencia Herrera, M. A. (2021). Glifosato, campesinos y jueces: La timidez de las altas cortes en la reparación de los daños ocasionados por la política de fumigaciones aéreas. *Análisis político*, 59-89.
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2009). *La cuestión agraria en Colombia a comienzos del siglo XXI*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2024). *Relatos sobre reforma agraria en Colombia, 1950–2000. Libro III: Neoliberalismo, violencia y crisis rural, 1990-2000*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Machuca, D. (2021). *“La Paz con hambre y bala está muy difícil”*. Informe de seguimiento a la implementación del PNIS. Observatorio de Tierras.
- Marín, M., Machuca, D., & Acero, C. (2020). El PNIS en Terreno: Voces del campesinado cocalero.
- Mesa de Empleabilidad y Emprendimiento Juvenil Rural. (2024). *Juventudes en movimiento: Caracterización de juventudes rurales e iniciativas*. Departamento Nacional de Planeación / AICS. Obtenido de https://lameejr.com/wp-content/uploads/2024/07/v2-caracterizacion.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo. (24 de Febrero de 2025). *Pacto por la tierra, el agua, el territorio, el ambiente y la vida*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Pacto-por-la-tierra,-el-agua,-el-territorio,-el-ambiente-y-la-vida-redistribuci%C3%B3n,-democracia,-transformaci%C3%B3n-del-campo-y-r.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s.f.). *Resolución 464 de 2017*.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural . (2025). *Encuentro poblacional campesino* . Bogotá : Encuentros macroregionales y poblacionales por la reforma agraria 2025.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural . (2025). *Mi Registro Rural* .

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural . (2026). *Encuentro poblacional de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Bogotá: Encuentro macroregionales y poblacionales por la Reforma Agraria 2025.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2020). *Plan Nacional de Riego*. Bogotá: MADR.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2023). *Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*. Bogotá: MADR.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2021). *Plan Estadístico Sectorial Agropecuario 2022-2026*. Obtenido de https://www.sen.gov.co/sites/default/files/pagina-migraciones-files/2023-09/Plan_Estad%C3%ADstico_Sectorial_Agropecuario_PESAgropecuario2022-2026.pdf?utm_source=chatgpt.com

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). *Informe de Rendición de Cuentas 2021-2022*. Obtenido de https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/INFORMES_RENDICION_DE_CUENTAS/Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas/INFORME%20DE%20RENDICION%20DE%20CUENTAS%202021_2022%20VERSION%20FINAL.pdf.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023). *Plan de Acción y Seguimiento al Sistema Nacional de Reforma Agraria*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2025). *Encuentro macroregion Andina*. Encuentros macroregionales y poblacionales por la Reforma Agraria 2025.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2025). Encuentros macrorregionales y poblacionales por la reforma agraria. 27. Obtenido de https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Documents/Encuentros%20regionales%20y%20etnico%202025/Memorias_Campesinado.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (14 de 12 de 2025). *Minagricultura.gov.co*. Obtenido de https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/este-anio-el-gobierno-nacional-avanzo-como-nunca-en-la-protecci%C3%B3n-de-sus-suelos-rurales-con-las-%C3%A1reas-de-protecci%C3%B3n-para.aspx?utm_source=chatgpt.com

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (18 de 12 de 2025). *Proyecto de resolución "Por la cual se adoptan los lineamientos para la orientación y coordinación de la política de desarrollo rural con enfoque territorial en la región de la Orinoquía"*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2025.). *Identificación de Bienes Públicos de Infraestructura Productiva y Comercialización Agropecuaria*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Paginas/Informacion-de-bienes-publicos.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2026). *Contador de la Reforma Agraria*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2026). *Guía instruccional del trazador presupuestal campesino*. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2026). *Informe avances SINRADR*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (5 de Diciembre de 2016). *40% del territorio colombiano presenta algún grado de degradación de suelos por erosión*. Obtenido de https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2592-40-del-territorio-colombiano-presenta-algun-grado-de-degradacion-de-suelos-por-erosion?utm_source=chatgpt.com
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (S.F.). *Líneas de acción Estratégica para la Gobernanza del Agua*. Obtenido de https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/gobernanza-del-agua/lineas-de-accion-estrategica-para-la-gobernanza-del-agua?utm_source=chatgpt.com
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá.
- Ministerio de Ambientes y Desarrollo Sostenible e Ideam. (2024). *Monitoreo de la superficie de bosque y deforestación en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Ambientes y Desarrollo Sostenible.
- Ministerio de Educación Nacional. (2025). *Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.5682762 suscrito entre el*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. (12 de 2 de 2026). *Sistema Nacional de Información de la educación Superior*. Obtenido de Sistema Nacional de Información de la educación Superior: <https://hecaa.mineducacion.gov.co/consultaspublicas/programas>

- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se modifica la Ley 279 de 1996 , se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y rural y se adoptan otras disposiciones*.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025). *Memoria justificativa Decreto 1191 de 2025*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho .
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025). *Protocolo de Atención a Mujeres Rurales para el Acceso a la Justicia y a la Tierra*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (S.F.). *Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición SICAAC*. Bogotá. Obtenido de <https://www.sicaac.gov.co/>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2024). *Informe Nacional de Monitoreo a los Recursos del SGP-APSB*.
- Ministerio del Trabajo y Universidad Nacional de Colombia. (2025). *Informe final de caracterización de la población trabajadora rural colombiana*. Bogotá.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Estrategia de Competitividad para el Sector Agropecuario (Informe para la Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá D.C.
- Mondragón , H. (2008). *Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria*. Memoria y Dignidad.
- Mora, H., Albis, N., García, J. M., Zárate, S., & Mejía, L. e. (2017). USABILIDAD DE TIC Y CONSUMO DIGITAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO. *Gestión de la Innovación para la Competitividad*, 16. Obtenido de <https://repositorio.altecasociacion.org/bitstream/handle/20.500.13048/1566/Usabilidad%20de%20TIC%20y%20consumo%20digital%20en%20el%20sector%20agropecuario%20colombiano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Morales Escobar, A. (S.F.). Iniciativas sectoriales de interoperabilidad y su beneficio al territorio. *Revista Geodata*. Obtenido de <https://revistageodata.icde.gov.co/edicion-5/iniciativas-sectoriales-de-interoperabilidad-y-su-beneficio-al-territorio>
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Norwegian Institute of International Affairs. (2022). *Climate, Peace and Security Fact Sheet: Colombia*. Oslo. Obtenido de https://www.nupi.no/en/news/climate-peace-and-security-fact-sheet-colombia?utm_source=chatgpt.com

- Novoa Alvarez, E., & Durán Guerrero, A. (2025). *Tierras y naturaleza: los reto ambientales de la nueva Jurisdicción Agraria en Colombia*. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad.
- Ocampo-Díaz, N., López, M., Axelrod, M., & Norris, P. (2022). Decentralizing the Governance of Inland Fisheries in the Pacific Region of Colombia. *International Journal of the Commons*, 16(1), 78-93.
- OCDE. (2022). *Rural Policy Review of Colombia 2022*. pARIS: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *The Future of Rural Youth in Developing Countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2022). *Rural Policy Review of Colombia 2022*. Paris: OECD Rural Studies.
- OECD. (2024). *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/e61e16ad-es>
- OECD. (2024). *Young Rural Entrepreneurs – Colombia*.
- OECD. (2026). *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2026*.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2025). *Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023*. UNODC.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). 9. Colombia. En *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2024*. Obtenido de https://www.oecd.org/en/publications/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2024_74da57ed-en/full-report/component-14.html?utm_source=chatgpt.com
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2017). *Acceso a la tierra y concentración de la propiedad en América Latina*. Santiago de Chile: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2018). *Financiamiento para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2024). *FAO y mercados mayoristas de alimentos reafirman su compromiso en impulsar centros modernos y transparentes de abastecimientos para el desarrollo sostenible*. Obtenido de <https://www.fao.org/americas/news/news-detail/fao-mercados-mayoristas-reafirman-compromiso/es>

- Osorno, J. (2024). *El Rol de la Sociedad de Activos Especiales en las políticas de Reforma Agraria en Colombia*. The Land Deal Politics Initiative. Obtenido de https://drive.google.com/file/d/1KxBl-Ulex3yTXKqqnLmVJW93Alzaafed/view?usp=drive_link
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OXFAM. (2016). *On the road to peace in Colombia, it's important to remember the underlying causes of conflict*. Obtenido de https://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/on-the-road-to-peace-in-colombia-its-important-to-remember-the-underlying-causes-of-conflict/?utm_source=chatgpt.com
- Pacto Global Colombia. (Diciembre de 29 de 2025). *Colombia abre un diálogo por una gobernanza responsable del agua hacia principios para la transparencia, equidad y sostenibilidad*. Obtenido de https://www.pactoglobal-colombia.org/news/colombia-abre-el-dialogo-por-una-gobernanza-responsable-del-agua-hacia-principios-para-la-transparencia-equidad-y-sostenibilidad.html?utm_source=chatgpt.com
- Parada-Hernández, M. (2018). Entre el avance y las barreras. Enfoques de igualdad de género en la política pública de mujeres rurales en Colombia. *Estudios Socio Jurídicos*.
- Parada-Hernández, M. (2026). When peace reforms block peace: Land governance. *Latin American Perspectives*, [In press].
- Parada-Hernández, M. M., & Marín, M. (2021). Cocalero women and peace policies in Colombia. *International Journal of Drug Policy*.
- Pardo, J., & Obregozo, M. (2022). *Bioinsumos: Panorama y oportunidades*. Bogotá: Corficolombiana.
- Pardo, R. (2017). *Diagnóstico de la juventud rural en Colombia (Documento de trabajo N° 227)*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. RIMISP. Obtenido de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Parra-Peña, R., Puyana, R., & Yepes Chica, F. (2021). *Análisis de la productividad del sector agropecuario en Colombia y su impacto en temas como: encadenamientos productivos, sostenibilidad e internacionalización, en el marco del programa Colombia más competitiva*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Penagos Concha, Á. M., & Ospina, C. (2024). *Revisión de las brechas en la inclusión productiva y social de las mujeres y los jóvenes rurales en Colombia*. CEPAL.

- Penagos, A., & Ospina, C. (2024). *Revisión de las brechas en la inclusión productiva y social de las mujeres y los jóvenes rurales en Colombia*. ECLAC.
- Penagos, A., Quiñones, J., & Sánchez, L. (2020). *Juventud rural en entornos complejos: compartiendo el territorio con la coca*. Bogotá: RIMISP.
- Pening, J. (2023). *Política de descentralización INVERSIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS EN INFRAESTRUCTURA DE VÍAS TERCARIAS*. Departamento Nacional de Planeación.
- Peña Huertas, R. P., & Ríos, S. Z. (2018). El derecho al despojo en Colombia: un análisis de la regulación de adjudicación de baldíos desde abajo. *Análisis Político*, 31(92), 3-17.
- Peña Huertas, R., Hernández, M. M., & Ríos, S. Z. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Sociojurídicos*, 16(1), 123-166.
- Peña Huertas, R., Ruíz González, L., Álvarez Morales, R., & Parada Hernández, M. (2017). Restitution judges: A starting point for an agrarian jurisdiction as a guarantee of non-repetition in Colombia. *Restitution judges: A starting point for an agrarian jurisdiction as a guarantee of non-repetition in Colombia*, 86-108.
- Perfetti, J. J., Delgado, M., Blanco, J., Paredes, G., García, A., Naranjo, J., . . . Moraga Concha, C. (2019). *Adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana: políticas e instituciones*. Fedesarrollo. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3820?locale-attribute=en>
- Perfetti, J. J., Delgado, M., Blanco, J., Paredes, G., García, A., Naranjo, J., . . . Moraga, C. (2019). *Adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana: políticas e instituciones*. Fedesarrollo. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3820?locale-attribute=en>
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Piscal-Cumbal, M. (2019). Análisis de la implementación de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia como instrumento de la política de reforma agraria. *Mundos Plurales*, 6(1), 63-86.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2025). *Informe alternativo de la sociedad civil al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia al Comité*. Obtenido de https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2025/10/Informe-Alternativo-version-web.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Plazas Díaz, L. (2022). La formación técnica de colonos, campesinos y funcionarios durante la reforma agraria de 1961. *Estudios históricos*, 6(2).

- PNUD & DNP. (2023). *Acceso efectivo a la justicia para todas las personas. Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia Cuaderno 3*. Bogotá: Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- PNUD. (2011). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza*.
- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios . (2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia* . Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Directiva 4*.
- 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*. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (2023). Las observaciones de la Procuraduría al proyecto decreto del Gobierno Nacional para compra de tierras y extinción de dominio. *Boletín 1350 de 2023*. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/observaciones-procuraduria-proyecto-decreto-gobierno-compra-tierras-extincion-dominio.aspx>
- Procuraduría General de la Nación. (2025). *Séptimo informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz 2025*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). *Acceso efectivo a la justicia para todas las personas. Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). *Acceso efectivo a la justicia para todas las personas. Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia, Cuaderno 3*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Prosterman, R. (1996). Land Reform in Latin America: How to Have a Revolution Without a Revolution. *WASHINGTON LAW REVIEW*.
- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. ICAHN.
- Ramírez, M. C. (2005). Construction and Contestation of Criminal Identities: The case of the "Cocaleros" in the Colombian Western Amazon. *Journal of Drugs Issues*, 57-82.

- Ramírez, T., Abondano, A., Arcia, C., Barrios, J. P., & Castilla, J. (2022). *Contribución de los procesos de adjudicación de tierras en el reconocimiento de derechos de tenencia para las mujeres rurales. Propuesta de aspectos básicos de análisis*. Bogotá: FAO.
- Ramirez-Villegas, J., Salazar, M., Jarvis, A., & Navarro-Racines, C. (2012). A way forward on adaptation to climate change in Colombian agriculture: perspectives towards 2050. *Climatic Change*, 115, 611-628.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (19 de Octubre de 2025). *Los jóvenes colombianos le dieron un voto de confianza a la democracia*. Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/Los-jovenes-colombianos-le-dieron-un-voto-de-confianza-a-la-democracia.html>
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- RIMISP. (2017). *Diagnóstico de la Juventud Rural en Colombia*. Obtenido de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Roberts, M., & Milman, A. (2023). The relationship between how agencies work together and coordinated outcomes: a configurational analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 255-269.
- Rojas Herrera, I. (2023). Más allá del mercado y la redistribución. Una reforma para la justicia climática agraria. En *¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI*. CINEP/Programa por la Paz.
- Rosero, J., Buitrago, O., & Matarán, A. (2025). Peasant agro-food territories: Agroecology and food sovereignty in response to extractivism in the Colombian Massif. *Revisat de Ciències Agrícoles*, 42(2).
- Ruiz-Reyes, M. (2015). *In Search of Ordenamiento Ambiental Territorial in the Peasant Reserve Zones of Colombia*. Syracuse: Syracuse University.
- Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2556 (Consejo de Estado 2025).
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-CERAC. (2025). *Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. CINEP/PPP.
- SENA. (S.F.). *Certificación de Competencias Laborales*. Obtenido de SENA: <https://www.sena.edu.co/es-co/Empresarios/Paginas/certifiquConocimientos.aspx>
- Shoup, C. (1956). *Public Taxation: How to Fix It*. Cambridge: Harvard University Press.

- Sociedad de Agricultores de Colombia . (marzo de 2025). Contexto mercado laboral agropecuario 2024. *Revista Nacional de Agricultura*(1056).
- Steiner, R., Rojas, N., & Millán, N. (2010). *Evaluación de impacto del programa jóvenes rurales emprendedores del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA*. Bogotá: Fedesarrollor.
- SU-288 (Corte Constitucional de Colombia 2022).
- Tamayo, C. (2008). omunicación y conflicto armado: El fin no justifica a los medios. *Revista Cien días vistos por Cinep*(63).
- Thomson, F., Parada Hernández, M., & Acero , C. (2022). Land formalization – The new magic bullet in counternarcotics? A case study of coca cultivation and tenure (in)formality from Colombia. *World Development*, 149.
- Triana-Ancinez, B., & Cristancho, S. (2021). Fumigación y democracia a treinta años de la Constitución de 1991. En F. Gutiérrez, D. X. Machuca, B. Triana-Ancinez, & S. Cristancho, *Fumigación: Daños a la salud democrática* (págs. 40-79). Observatorio de Tierras.
- Triana-Ancinez, B., Castro, Y. N., Herrera, M. A., Arcken, L. M., Valcárcel, A. J., Cruz, A. V., & Huertas, R. d. (2021). *Engranajes de la restitución: articulación institucional en la etapa de posfallo*. Obtenido de <https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2021/11/Engranajes-de-la-restitucion.pdf>
- Triana-Ancinez, B., Peña Huertas, R. d., Montes Niño, D., Zárate Acosta, L. M., Baquero Bernal, L. M., Ricón Dueñas, L. A., & Vega López, D. S. (2025). *Socialización de resultados: Caracterización de las necesidades de asistencia legal en el marco de la jurisdicción agraria*. Bogotá D.C: Observatorio de Tierras.
- UARIV. (7 de Mayo de 2020). *Fondo para la Reparación a las Víctimas reportó 1.895 bienes bajo su administración*. Obtenido de Unidad Administrativa para la Reparación Integral de las Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/noticias/56853-2/>
- Ulate Chacón, E. (1999). *Tratado de derecho procesal agrario*. San José: Editorial Guayacán.
- UN Water. (2025). *Water Facts*. United Nations.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (2020). *Plan Nacional de Riego 2020-2039*. Obtenido de <https://upra.gov.co/es-co/node/918>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2019). *La informalidad en la tenencia de la tierra rural en Colombia*. Obtenido de <https://upra.gov.co/es-co/node/1062>

- Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (2019). *La informalidad en la tenencia de la tierra rural en Colombia*. Obtenido de <https://upra.gov.co/es-co/node/1062>
- UPRA & Lincoln Institute of Land Policy. (4 de Junio de 2024). Property Tax in Latin America: Meeting of Experts. Obtenido de https://upra.gov.co/en/press-room/news/upra-and-lincoln-institute-land-policy-highlighted-proposals-around-unified-rural?utm_source=chatgpt.com
- UPRA. (2020). *Informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia 2019*. Bogotá. Obtenido de https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos/Informalidad_ten_tierra_Colombia_2019.pdf
- UPRA. (2021). *Metodología para el cálculo de la unidad agrícola familiar en Colombi*. Bogotá D.C.
- UPRA. (11 de 07 de 2022). La UPRA incentiva la interoperabilidad del sector agropecuario. Obtenido de https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/la-upra-incentiva-la-interoperabilidad-del-sector-agropecuario?utm_source=chatgpt.com
- UPRA. (2022). *Zonas de Desarrollo Empresarial. Lenamientos y Criterios para su delimitación*.
- UPRA. (2023). *Frontera Agrícola Nacional*. Bogotá.
- UPRA. (10 de 10 de 2023). *Mesa de Estadísticas Agropecuarias resalta la importancia de la información de tenencia de la tierra en el marco del PES*. Obtenido de https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/mesa-de-estadisticas-agropecuarias-resalta-la-importancia-de-la-informacion?utm_source=chatgpt.com
- UPRA. (2024). *Caracterización y tipologías de Agricultura Campesina, Familias y Comunitaria con enfoque agrobiocultural*. Bogotá: UPRA.
- UPRA. (Julio de 2025). *La Agricultura Campesina, Étnica y Comunitaria: pilar para garantizar el derecho a la alimentación en Colombia*. Obtenido de UPRA: <https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/la-agricultura-campesina-etnica-y-comunitaria-pilar-para-garantizar-el#:~:text=%E2%80%9Clos%20campesinos%20generan%20entre%20el,dirigida%20al%20sector%E2%80%9D%2C%20afirm%C3%B3>
- UPRA. (20 de 01 de 2026). *upra.gov.co*. Obtenido de https://upra.gov.co/es-co/planificacion-del-ordenamiento-agropecuario/poa-nacional/pmrpa?utm_source=chatgpt.com
- UPRA. (s.f.). Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria.

- USAID & ACDI/VOCA. (2025). *Voces resilientes: juventudes, realidades y territorios*. Bogotá . Obtenido de <http://observatoriojuventud.javeriana.edu.co/encuesta-voces-resilientes#encuesta>
- Valbuena Leguízamo, J. (2025). *Derecho Agrario Sustancial*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Varela Sánchez , D. (2019). Rural Land Reforms in Colombia: Policy and Institutional Challenges for the new Administration. *Vniversitas*(138). doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj138.rlrc>
- Vargas, J. (2022). Coalitions for land grabbing in wartime: state, paramilitaries and elites in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 49(2), 288-308.
- Vargas, J. (Marzo 5 de 2025). *Intervención en la Audiencia Pública: El Crédito Agropecuario de la República*. Congreso de la República. Obtenido de https://www.youtube.com/live/_MlrcpAgtyg?si=WcK2DWDOJXw5hrms
- Vargas, R. (1999). *Fumigación y conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Transnational Institute.
- World Bank. (2020). *Colombia turning the tide: Water security dof recovery and sustainable growth*. Washington D.C.
- Yaseen, M., Luqman, M., Adnan, M., Umer, M., & Kaleem Abid, M. (2021). Training needs of rural youth for agricultural development. *Rural Extension and Innovation Systems Journal*, 17(2), 25-30.
- Zamosc, L. (1978). *Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años 70*. Bogotá: CINEP.