



Revista de Derecho

ISSN: 0121-8697

ISSN: 2145-9355

Fundación Universidad del Norte

Ruiz González, Luis Enrique  
Élites y restricciones institucionales de las reformas agrarias:  
la implementación del acuerdo de paz en Colombia\*  
Revista de Derecho, núm. 53, 2020, Enero-Junio, pp. 85-107  
Fundación Universidad del Norte

DOI: <https://doi.org/10.14482/dere.53.303.69>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85170148005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# **Élites y restricciones institucionales de las reformas agrarias: la implementación del acuerdo de paz en Colombia\***

*Elites and Institutional Constraints of Agrarian Reforms:  
The Implementation of the Peace Agreement in Colombia*

L U I S   E N R I Q U E   R U I Z   G O N Z Á L E Z

Politólogo y abogado de la Universidad del Rosario, magíster en Derecho por la misma universidad. Profesor de la Universidad del Rosario.  
luise.ruiz@urosario.edu.co - ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-9397-6373>

\* Este artículo es resultado de la investigación realizada como requisito de grado para la Maestría en Derecho con énfasis en Derechos Humanos y Justicia Transicional de la Universidad del Rosario.

## Resumen

El acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) incluyó un punto sobre el tema agrario denominado Reforma Rural Integral (RRI). En particular, la RRI incluye mecanismos típicos de reformas agrarias dirigidas a otorgar acceso a tierra a campesinos que no cuentan con ella, mediante diversos mecanismos redistributivos o de otro tipo. La información disponible sobre el grado de implementación de las disposiciones de este punto muestra que en gran medida ha sido mínima o inexistente la puesta en marcha de esos mecanismos. ¿Cuáles son las causas de estos bloqueos en la implementación de la reforma agraria de la RRI? A partir de la teoría sobre las reformas agrarias redistributivas y por medio del análisis documental, se muestra que los bloqueos obedecen a un caso típico de ausencia de división coalicional entre las élites políticas y las élites terratenientes, junto con un contexto de altas restricciones institucionales. Asimismo, se evidencia que estos bloqueos se manifiestan en los obstáculos para adoptar la legislación necesaria para dar base a la RRI y a una disminución del presupuesto destinado a la burocracia encargada de implementar mecanismos de redistribución, negociación y colonización de tierras.

### PALABRAS CLAVE

Reforma agraria, conflicto, redistribución, acuerdo de paz.

## Abstract

The peace agreement signed by the Colombian Government and the FARC guerrillas included an apart about the agrarian topic called Integral Rural Reform (RRI). The RRI particularly includes typical mechanisms of agrarian reforms aimed at granting access to land to those peasants without any through different redistribution mechanisms. The information available about the degree of implementation of the dispositions concerning this aspect, show that land distribution has been minimal or inexistent. What are the reasons for the blockage of the implementation of the RRI? Starting from the theory of redistributive agrarian reforms and through the documentary analysis it is demonstrated that the blockage obeys to the total absence of coalitional division between political elites and the landowners elite along with a context of high institutional restrictions. At the same time, there is evidence that these blockages are manifested in the obstacles to adopt the necessary legislation to give a base to the RRI and a decrease of the budget for the bureaucracy in charge of implementing land redistribution, negotiation and colonization mechanisms.

### KEYWORDS

Agrarian reform, conflict, redistribution, peace agreement.

## 1. INTRODUCCIÓN

Albertus (2015) ha propuesto una teoría acerca de las reformas agrarias en que identifica las coaliciones de élites políticas y terratenientes, y las restricciones institucionales como las variables a considerar para explicar el carácter redistributivo de las reformas agrarias, así como los factores de bloqueo en su implementación. A partir de esta teoría, resulta de interés analizar el posible carácter redistributivo de la Reforma Rural Integral (RRI) pactada en los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016.

Hasta el momento existen algunos reportes sobre la implementación del acuerdo de paz en general y de la RRI en particular. Por ejemplo, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, a noviembre de 2018, informó que en el acceso y el uso de la tierra “no se avanzó en la aprobación de las leyes faltantes, ni tampoco en medidas de implementación propiamente dichas, de manera que no se registra ningún avance en este aspecto” (2018, p. 6) y en febrero de 2019, reportó que “por segundo trimestre consecutivo, no se observan avances en la implementación de este tema del [acuerdo final]” (2019, p. 1). Por su parte, el segundo informe sobre la implementación publicado por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz en agosto de 2018 señala que el acceso y el uso de la tierra contiene “29 disposiciones de las cuales 15 (52 %) no han iniciado implementación, 11 (38 %) han alcanzado un nivel mínimo de implementación, dos (7 %) han alcanzado un nivel de implementación intermedia y una (3 %) se implementó completamente” (2018, p. 27).<sup>1</sup>

Pese a estos informes sobre la implementación, no conozco análisis académicos que aborden explícitamente el alcance redistributivo de la RRI o si a este propósito obedecen los retrasos y bloqueos en la implementación; mucho menos se han analizado los posibles factores que expliquen tales bloqueos, ni se han identificado los mecanismos a través de los cuales se manifiestan estos obstáculos. Así, el objetivo de este artículo es analizar las causas de los bloqueos en la implementación de la RRI y los mecanismos por medio de los cuales han operado.

---

<sup>1</sup> Entre las disposiciones del acuerdo de paz que el informe del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018) identifica como implementadas completamente o en forma intermedia, se encuentran la creación de la comisión de expertos en tierras para proveer recomendaciones sobre reformas normativas y de política pública, las cuales fueron presentadas en mayo de 2017, la formalización de predios equivalentes a 1 572 052,89 ha y la expedición de cinco planes de ordenamiento social de la propiedad para los municipios de Ovejas (Sucre), Tarazá, Ituango, Valdivia y Cáceres (Antioquia).

## 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS DE TRABAJO

La oposición de los propietarios es un aspecto recurrente en los trabajos sobre las reformas agrarias. Por ejemplo, Lipton (2009) menciona que poderosos terratenientes son capaces de bloquear las reformas, en particular, cuando temen que la compensación por su tierra no sea pagada o que la presión por mayor redistribución aumente. Asimismo, menciona que el cabildeo, la movilización o el boicot se encuentran entre sus tácticas para obstaculizar las reformas. De ese modo, el análisis de Browning (1983) para El Salvador también se refiere a la oposición política que recibió la reforma agraria e İşcan (2018) plantea que son inusuales las reformas agrarias que no causan una reacción opositora por parte de los terratenientes afectados.<sup>2</sup> En el caso colombiano, el clásico trabajo de Zamosc (1986) muestra cómo en 1972 la oposición organizada del sector privado y la mayoría de los principales partidos políticos condujeron a iniciar reformas a la Ley 135 del 15 de diciembre de 1961, sobre reforma social agraria, que restringieron la tierra disponible para la redistribución y encareció tal política redistributiva al exigir compensaciones para la expropiación a precios de mercado. Por su parte, Adams (1966) enuncia entre los obstáculos de esta ley los problemas en la financiación de las actividades del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) y la oposición política a la reforma.

En línea con estos trabajos, Albertus (2015) se enfoca en América Latina para proponer una teoría sobre las condiciones en que las reformas agrarias son implementadas. Al delinear esta teoría de la reforma agraria, detalla cómo los actores políticos principales interactúan para presionar o bloquear la reforma.<sup>3</sup> En la propuesta teórica de Albertus, la implementación de la redistribución de tierras es más probable que ocurra en contextos de división coalicional entre las élites políticas gobernantes y las élites terratenientes. Por su parte, las reformas agrarias menos redistributivas<sup>4</sup> plantean menores amenazas a las élites terratenientes<sup>5</sup> y, por tanto, su implementación responde a lógicas políticas distintas de las que modelan la redistribución (p. 61). De ese modo, Albertus considera que la asociación de la redistribución de tierras a menores

---

<sup>2</sup> Aunque excede los alcances de este artículo hacer un paralelo con las reformas agrarias en Asia, vale la pena mencionar que İşcan (2018) atribuye la implementación exitosa de las reformas agrarias en Japón, Taiwán y Corea, entre otras cosas, al contexto de ocupación y de influencia de las potencias con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

<sup>3</sup> En particular, Albertus (2015) menciona que “la oposición de un pequeño grupo de actores institucionales puede comprometer la reforma: si el ejecutivo se opone a la reforma, si la legislatura corta la financiación o la burocracia es corrupta o desorganizada, los esfuerzos de reforma agraria redistributiva fracasarán” (p. 60).

<sup>4</sup> Al respecto, Albertus (2015) se refiere a las categorías de negociación de tierras y colonización de tierras. Estas serán definidas en detalle más adelante.

<sup>5</sup> “Mientras la redistribución de tierras presenta una amenaza clara a las élites terratenientes, la negociación de tierras plantea, por mucho, una amenaza leve y la colonización de tierras no plantea ninguna amenaza en absoluto” (Albertus, 2015, p. 61).

restricciones institucionales y a divisiones coalicionales entre élites políticas y terratenientes es menos cierta en la negociación y colonización de tierras.

En la descripción del proceso para implementar una reforma agraria efectiva, Albertus (2015) señala los pasos y la participación institucional para ese propósito,<sup>6</sup> así como los obstáculos políticos que implica.<sup>7</sup> De ese modo, la adopción de la ley puede frustrarse si el Gobierno o el Congreso no tienen incentivos para la reforma. También puede ser bloqueada por el *lobby* u otras formas de influencia de las élites terratenientes que presionen para bloquear la reforma (Acemoglu & Robinson, 2008). La inexistencia de catastros actualizados o fiables también bloquea la implementación al dificultar la identificación de los propietarios afectados (Kain & Baigent, 1992). Por ejemplo, Putzel (1992) evidencia que en Filipinas se mostró inviable la reforma agraria a partir del uso de los censos de distribución de tierras para ocultar las propiedades de los grandes terratenientes. En particular, no habían sanciones por mentir acerca del área de la propiedad y se permitió que la información de la extensión de los predios que debían reportar los propietarios se remitiera a los alcaldes municipales quienes “seguían siendo el centro del poder de los terratenientes locales y tenían poco interés en implementar la reforma” (Putzel, 1992, p. 146). Los mencionados obstáculos pueden o no presentarse en mecanismos menos redistributivos de reforma agraria, como la negociación de tierras y la colonización de tierras y, por lo general, implican que estos mecanismos son más fáciles de implementar, porque se afectan menos las élites terratenientes y se involucran menos actores institucionales (p. 65).

Entre los mecanismos propuestos por Albertus (2015) mediante los cuales las élites terratenientes pueden bloquear la redistribución de tierras en las democracias, se encuentran la representación directa en la legislatura, la captura por la élite de funcionarios elegidos, jueces o burócratas, y el uso de clientelismo para socavar el apoyo de los pobres rurales a la reforma. Así, la influencia de las élites terratenientes sobre el Congreso permite impedir la aprobación de leyes de reforma, fallar en la financiación de su implementación o aumentar las barreras legales para la expropiación y redistribución (p. 69). Por ejemplo, la reforma agraria filipina enfrentó la oposición de las élites propietarias, el desinterés de los legisladores y la falta de recursos financieros y materiales (Binswanger-Mkhize & Deininger, 2009; Drbohlav, Svitálek & Hejkrlik, 2017).

---

<sup>6</sup> Se trata de a) el trámite y aprobación de la ley de reforma agraria, b) la identificación de los propietarios que cumplen los criterios para ser afectados por la reforma, c) la creación o autorización a agencias gubernamentales que administren la reforma agraria, d) el establecimiento de un marco legal de apoyo para la adjudicación de la propiedad y para el reclamo de afectaciones, e) la toma de posesión de la tierra objeto de reforma por el Gobierno o los beneficiarios, f) la asignación por el Gobierno de la tierra a beneficiarios elegidos y g) la protección del nuevo *statu quo*. Opcionalmente, la reforma agraria puede incluir la entrega de insumos, créditos e infraestructura a los beneficiarios.

<sup>7</sup> Albertus (2015) distingue los mecanismos más frecuentes según se presenten en regímenes autocráticos o democráticos. Sin embargo, el texto solo se enfocará en los que ocurren en contextos democráticos.

Igualmente, las élites terratenientes frecuentemente tienen alianzas e, incluso, parentescos con legisladores, miembros del Ejecutivo y burócratas que constituyen su recurso para ejercer presión considerable para bloquear las reformas. Albertus & Kaplan (2013) explican que los terratenientes cabildeaban exitosamente en la burocracia del Incora, para que esta agencia concentrara su actividad en “proyectos que no perturbaban la tenencia de tierra existente” (p. 227; Tai, 1974). Por último, las élites terratenientes pueden alcanzar resultados electorales favorables comprando votos o presionando votantes a través de la oferta a bajo costo de beneficios económicos inmediatos a los pobres a cambio de no apoyar la redistribución. Esta estrategia también puede acudir a tácticas, como impedir que los trabajadores accedan al voto (Albertus, 2015, p. 79).

A partir de los supuestos teóricos de Albertus (2015), la hipótesis de este artículo es que la RRI ha sido bloqueada como consecuencia de la inexistencia de una división entre élites políticas gobernantes y élites terratenientes, y de altas restricciones institucionales. De ese modo, se discute si actores interesados en el bloqueo de la RRI han impedido la aprobación de legislación con ese propósito y han recortado la financiación a entidades con funciones en la implementación de la RRI. Aquí no abordo otros posibles mecanismos de bloqueo, por ejemplo, las querellas y otros modos de judicialización de la protesta campesina que presionan por la reforma agraria, como ocurrió en la implementación de la reforma agraria en Chile entre 1970 y 1973 (Sánchez, 2018).

### 3. METODOLOGÍA

Al igual que Albertus (2015), para medir la variable de restricción institucional recorro a la base de datos Political Constraint Index (POLCON) de Henisz (2002). Este índice captura los vetos sobre el cambio de política y varía de 0 a 0,69, en que los valores más altos indican mayores puntos de veto.

La otra variable se mide en el grado de coincidencia entre las élites políticas gobernantes y los aliados que comprenden su coalición inicial de apoyo y las élites terratenientes. De ese modo, se examina si las élites políticas gobernantes son en sí mismas élites terratenientes o si fueron nombradas por estas últimas (en aquellos casos, por ejemplo, que el Ejecutivo es electo por una legislatura dominada por los intereses de los terratenientes), en cuyo caso no hay división coalicional. De no satisfacerse esta condición, se examina si las élites terratenientes proveen apoyo financiero, logístico, represivo u otro apoyo material que refuerce la capacidad de las élites políticas para gobernar. Si esta condición no se cumple, hay una ausencia de división coalicional.

Con este propósito, se analiza la composición del gabinete, si están presentes miembros de organizaciones que agrupan terratenientes o si, por el contrario, los cargos los desempeñan personas provenientes de los pobres rurales. Otras formas más informales se refieren a si contribuyeron financieramente a la campaña. También se examina si las élites políticas fueron electas

a través de partidos que excluyen las élites terratenientes. La información para el análisis de esta variable se obtendrá a partir de revisión de prensa y, de estar disponible, a partir de literatura secundaria.

Para analizar el carácter redistributivo de la reforma, se recurre a la tipología de reformas agrarias propuesta por Albertus (2015), que distingue tres tipos: a) redistribución de tierras, b) negociación de tierras y c) colonización de tierras. La redistribución de tierras es la expropiación de la tierra del sector privado y su redistribución a aquellos que no tienen o tienen poca tierra (Albertus, 2015, p. 114), siempre y cuando la compensación sea por debajo de los valores de mercado o sin compensación alguna. La expropiación ha operado, por ejemplo, mediante el establecimiento de límites a la extensión de las propiedades y el sometimiento del derecho de propiedad al cumplimiento de la función social, que usualmente se asocia a una explotación económica eficiente.

La negociación de tierras se define en la adquisición de tierra del sector privado con compensaciones a valores del mercado para la redistribución subsiguiente a aquellos con menor tierra o sin ella. Este mecanismo puede operar mediante ventas voluntarias o mediante el establecimiento de requerimientos legales para que el Estado tenga la primera opción de compra. También se consideran negociaciones de tierras las ventas forzadas ordenadas en forma independiente<sup>8</sup> por tribunales con compensaciones a precios de mercado.

Por último, la colonización se trata de la distribución de las tierras estatales. De esta noción se excluye la distribución de las tierras que el Estado adquiere mediante expropiación o negociación de tierras. En la colonización, el Estado desempeña un papel directo cuando se involucra en la apertura de tierras y la adjudicación a ocupantes que se establezcan en ellas, e indirecto cuando legaliza asentamientos y les provee la infraestructura administrativa para reconocer esa ocupación (Albertus, 2015, p. 121). Para identificar el comportamiento de estos distintos mecanismos en la RRI, se analizarán las disposiciones del acuerdo de paz junto con informes de las agencias estatales encargadas de la implementación de estos mecanismos.

---

<sup>8</sup> Albertus (2015) aclara que la expropiación también puede pasar por las manos de los jueces, en cuyo caso el criterio de distinción es que los fallos judiciales que ordenan la venta forzada no estén indebidamente influenciados por el Ejecutivo.

## 4. RESULTADOS

### No hay división de las élites

El acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC fue alcanzado durante el segundo periodo presidencial a cargo de Juan Manuel Santos (2014-2018). En 2016, año en que culminó el proceso de negociación, en el gabinete gubernamental se encontraban ministros con vínculos con el sector empresarial y gremial, que pueden leerse como un *proxy* de las élites propietarias. En la tabla 1 se encuentra el listado de los ministros con vínculos con las élites terratenientes durante el Gobierno Santos.

**TABLA 1.** MIEMBROS DE GABINETE DEL GOBIERNO SANTOS  
CON VÍNCULOS CON LAS ÉLITES TERRATENIENTES

| Nombre                 | Ministerio                     | Período   | Relación con élites propietarias                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------|--------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Germán Arce Zapata     | Minas y Energía                | 2016-2018 | Durante más de una década trabajó en el mundo bancario, en HSBC y ABN AMRO, siempre en el área de mercados globales.                                                                                                                                                                                               |
| Germán Cardona         | Transporte                     | 2017-2018 | Dirigió el Comité Intergremial de Caldas, una influyente coalición empresarial. También fue presidente de la firma constructora Ingecon S.A.                                                                                                                                                                       |
| Juan Guillermo Zuluaga | Agricultura y Desarrollo Rural | 2017-2018 | Aunque en esos años (2006-2011) Zuluaga se enfocó en sus negocios personales, especialmente fincas (aunque no ha hecho carrera en asuntos de agro, siempre ha estado vinculado con el Llano y sus costumbres rurales), siguió haciendo parte de ese grupo político y por eso terminó como candidato a la Alcaldía. |
| Luis Carlos Villegas   | Defensa                        | 2015-2018 | Expresidente de la ANDI durante casi dos décadas.                                                                                                                                                                                                                                                                  |

**ANDI:** Asociación Nacional de Industriales.

**Fuente:** Elaboración propia según La Silla Vacía (2018d, 2018e, 2018f, 2018g).

Por ejemplo, destaca el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Guillermo Zuluaga, un político profesional originario del departamento del Meta que combinaba su actividad política con los negocios asociados a la propiedad de fincas en su departamento (La Silla Vacía, 2018e). Siendo ministro, Zuluaga presentó ante el Congreso de la República un proyecto de ley para reformar la ley vigente sobre reforma agraria. Esta iniciativa ha sido calificada por organizaciones campesinas y expertos en asuntos de tierras de “regresiva y lesiva para la población rural más vulnerable, además de contradecir el acuerdo de paz pactado en La Habana tras cuatro años de negociaciones” (Verdad Abierta, 2018). Igualmente, en el Ministerio de Defensa, de 2015 a agosto de 2018, se desempeñó Luis Carlos Villegas, expresidente de la ANDI por casi dos décadas (La Silla Vacía, 2018d).<sup>9</sup>

Esta presencia gremial en el gabinete no se redujo luego de que asumiera la Presidencia Iván Duque apoyado en una coalición de sectores conservadores y el Centro Democrático. Esta coalición se conformó en torno a la oposición al acuerdo de paz alcanzado y a la campaña que promovió el voto negativo en el plebiscito de 2016 que buscaba refrendar popularmente el acuerdo. De ese modo, sectores conservadores representados en la excandidata presidencial Marta Lucía Ramírez (“Propuestas para la re-negociación del Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 2016; “Bases de un acuerdo nacional de paz”, s. f.), el expresidente Andrés Pastrana y el Centro Democrático ejercieron la vocería de los denominados sectores del No en el plebiscito y promovieron ajustes al acuerdo con el propósito de conservar el *statu quo* de los terratenientes.

Así, alegaban que la extinción administrativa del dominio de las tierras inexploradas que alimentarían el fondo de tierras de la RRI “resulta ser altamente lesiva del derecho constitucional de propiedad, por lo que la definición y alcance de lo que se debe entender por inadecuadamente explotada e incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad debe definirse con precisión, comoquiera que no puede quedar sujeto a interpretaciones subjetivas sobre los casos en que procede la medida administrativa” (“Propuestas para la re-negociación del Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 2016), y en general, se enfocaban en que los acuerdos deben “respetar el derecho a la legítima propiedad privada” (“Bases de un acuerdo nacional de paz”, s. f.).

Además de estos respaldos que se atribuyen la vocería de los terratenientes y que conformaron la coalición que eligió a Duque presidente, los gremios aumentaron su presencia en el gabinete y personas provenientes de este sector fueron designadas en los cargos directivos de algunas

---

9 Es cierto que el mismo ministro Villegas hizo parte del grupo de negociadores del acuerdo de paz y de su capítulo agrario. Sin embargo, como explica Gutiérrez (2016), este mismo personal que habilitó la negociación se convirtió en un factor de ambigüedad e incoherencia entre las políticas gubernamentales hacia el agro y lo que se acordó en el proceso de paz.

agencias clave para implementar la RRI. En la tabla 2, se enlistan los ministros con vínculos con las élites terratenientes durante el Gobierno Duque a febrero de 2018.

**TABLA 2.** MIEMBROS DEL GABINETE DUQUE CON  
VÍNCULOS CON LAS ÉLITES TERRATENIENTES

| Nombre                   | Ministerio                       | Relación con élites propietarias                                                                                                                                 |
|--------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Andrés Valencia          | Agricultura y Desarrollo Rural   | Exdirector de Fenavi entre 2013 y 2018. En 2003, se desempeñó como asesor de la gerencia general de la FNC y desde 2011 fue gerente comercial también de la FNC. |
| Ricardo Lozano           | Ambiente y Desarrollo Sostenible | Fue director del Centro Nacional del Agua de la ANDI.                                                                                                            |
| Jonathan Malagón         | Vivienda, Ciudad y Territorio    | Trabajó en la ANIF y cuatro años como vicepresidente técnico de Asobancaria y de entidades financieras de Colombia.                                              |
| Guillermo Botero Nieto   | Defensa Nacional                 | Fue presidente de Fenalco desde 2003 hasta 2018.                                                                                                                 |
| Ángela Orozco            | Transporte                       | Fue presidenta de Asograsas y entre octubre de 1995 y agosto de 1998, fue vicepresidenta de Asocolflores.                                                        |
| Nancy Patricia Gutiérrez | Interior                         | Desde 2014 fue presidenta de Asomovil.                                                                                                                           |

**Fenavi:** Federación Nacional de Avicultores de Colombia; **FNC:** Federación Nacional de Cafeteros de Colombia; **ANDI:** Asociación Nacional de Industriales de Colombia; **ANIF:** Asociación Nacional de Instituciones Financieras; **Asobancaria:** Asociación Bancaria; **Fenalco:** Federación Nacional de Comerciantes; **Asograsas:** Asociación Colombiana de Productores de Grasas y Aceites Comestibles; **Asocolflores:** Asociación Colombiana de Exportadores de Flores; **Asomovil:** Asociación de la Industria Móvil de Colombia.

**Fuente:** Elaboración propia según *El Tiempo* (2018), La Silla Vacía (2018a, 2018b, 2018c), Lewin y Ávila (2018), Asomovil (2014) y Presidencia de la República, s. f.).

Respecto de la presencia gremial en el gabinete, por ejemplo, resalta la designación de Andrés Valencia Pinzón como ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien se desempeñaba como presidente de Fenavi y también fue gerente comercial de la FNC (La Silla Vacía, 2018a). La pre-

sencia gremial o de funcionarios afines al partido de Gobierno también se constata en la dirección de agencias cruciales para la implementación de la RRI.

Por un lado, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) es la entidad encargada de la provisión de bienes públicos, como crédito, asistencia técnica y proyectos productivos para los beneficiarios de las tierras asignadas del Fondo de Tierras. Sin embargo, designaron como directora de la ADR a Claudia Ortiz, una persona sin experiencia previa en el sector, pero con una actividad política con su participación en la campaña presidencial a favor de Iván Duque (Vélez, 2018). La ANT es la entidad cuya función es la administración del Fondo de Tierras de la RRI. A su dirección llegó Myriam Martínez, proveniente de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), agremiación que ha defendido la necesidad de permitir la acumulación de baldíos en Colombia para el cultivo de palma y existe información de que hubo tierras afectadas por fenómenos de despojo o abandono de tierras que fueron posteriormente destinadas al cultivo de palma (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2016).

El recuento de la composición de los gabinetes ministeriales desde 2016 muestra la ausencia de una división entre élites propietarias y élites políticas que, de acuerdo con la teoría sobre reforma agrarias, constituye un factor que reduce la probabilidad de adelantar reformas agrarias redistributivas. No hay división coalicional en la medida que los gremios han incidido en la conformación del gabinete y han ocupado carteras clave para la implementación de la RRI, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esta presencia gremial se extiende a las agencias clave en la ejecución de mecanismos redistributivos, de negociación o colonización de tierras, y se complementa con funcionarios sin experiencia específica en su sector con fuertes respaldos políticos de la coalición vocera de los propietarios.

## Restricciones institucionales

Para 2016, año en que culminó la negociación de los acuerdos de paz, existían altas restricciones institucionales que hacen menos probable la implementación de una reforma agraria redistributiva. En particular, Colombia tiene un índice POLCONIII y POLCON IV para 2016 de 0,65706 (Henisz, 2002). Este fue el índice desde 2011 y representó un incremento considerable respecto del periodo anterior de 2007 a 2010 en que este índice era de 0,106634; es decir, un periodo previo de bajas restricciones institucionales.<sup>10</sup> En este sentido, el Gobierno no cuenta con los medios necesarios para implementar una reforma agraria redistributiva en la implementación de la RRI.

---

<sup>10</sup> Entre las variables que cambiaron en los periodos de 2007 a 2010 y de 2011 a 2016 es que había alineación entre el Ejecutivo y la coalición o partido dominante en la Cámara de Representantes y en el Senado, y entre la coalición o partido dominante en ambas cámaras, junto con una disminución de la fraccionalización legislativa. Para consultar los detalles técnicos del índice POLCON III y la codificación de sus variables, puede consultarse Henisz (2006).

Este poder de veto se puede apreciar en particular con la actividad parlamentaria que ha impedido adoptar legislación crucial para la implementación de la RRI y que será abordada con detalle en la siguiente sección que discute los mecanismos de bloqueo de dicha implementación.

## Reforma agraria y acuerdo de paz

En este apartado, identificamos los mecanismos que incluye la RRI a partir de la tipología de reformas agrarias expuesta por Albertus (2015). La RRI propone la conformación del Fondo de Tierras de distribución gratuita que en sus primeros diez años dispondrá de tres millones de hectáreas. Las fuentes de estas tierras se asocian con algunos mecanismos redistributivos, es decir, que se dirigen a adquirir de manera forzada tierras en manos de particulares sin compensación o compensaciones a precios por debajo del mercado. Por ejemplo, contempla como fuentes del Fondo de Tierras la extinción judicial del dominio (punto 1.1.1 del acuerdo de paz) y la extinción administrativa del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

En segundo lugar, puede discutirse si la expropiación contemplada en la RRI, de acuerdo con las normas constitucionales vigentes, se considera un mecanismo de negociación de tierras y no de redistribución. Por un lado, el acuerdo contempla que el Fondo de Tierras se puede constituir con tierras expropiadas por motivos de interés social y utilidad pública “con la correspondiente indemnización” (punto 1.1.1). Por su parte, la norma constitucional que autoriza la expropiación establece que, “por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa”, que, además, ha sido interpretada consistentemente por los tribunales como indemnizaciones a precio de mercado.<sup>11</sup> Adicional a este mecanismo de negociación de tierras, la RRI plantea la posibilidad de que los particulares donen tierra al Fondo y un subsidio a la compra de tierras (punto 1.1.2).

En tercer lugar, la RRI incluye mecanismos de colonización directa de tierras mediante la asignación a beneficiarios de tierras provenientes de la actualización, la delimitación y el fortalecimiento de la reserva forestal. De ese modo, se asignan tierras públicas que actualmente están sujetas a un propósito de conservación ambiental para la titulación privada. A este mecanismo se suma la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural (punto 1.1.5), que

---

<sup>11</sup> “Cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización previa, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado [...] Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación” (Sentencia C-227/2011, de 30 de marzo).

tiene por meta la formalización de siete millones de hectáreas con medidas como la gratuidad en la adjudicación de baldíos.

La información oficial de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) evidencia el papel marginal de los mecanismos de redistribución y negociación de tierras en la RRI, lo cual coincide con la estimación de Gutiérrez y Marín (2018) sobre el desempeño del Fondo de Tierras, que parte del supuesto de que los mecanismos redistributivos no serán utilizados. A su vez, estos resultados son consistentes con la hipótesis propuesta en que la ausencia de divisiones coalicionales y altas restricciones institucionales bloquean las reformas agrarias redistributivas. Incluso evidencian que estos factores, en el caso colombiano, no solo bloquean la redistribución, sino mecanismos como la colonización o la negociación, que se supone no representan una amenaza para las élites terratenientes.

Según la ANT, actualmente el Fondo de Tierras está conformado por 525 646,34 ha equivalentes a 3895 predios (ANT, 2018, citado por Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2018). De esta cifra, 3386,77 ha (que representan el 0,64 % de hectáreas del Fondo) provienen de tierras objeto de extinción judicial del dominio transferidas a la ANT por la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Por su parte, 3165,21 ha (0,60 % de las hectáreas del Fondo) son producto de la extinción administrativa del dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. El resto de las tierras que conforman el Fondo obedecen a mecanismos que no son aquellos habituales de las reformas agrarias, como la recuperación de baldíos a favor de la nación.

El desempeño no solo es pobre en la adquisición de las tierras que conformen el Fondo para su posterior adjudicación. Respecto de esto último también se muestra que, a mayo de 2018, la adjudicación “no ha iniciado bajo el procedimiento definido en el Decreto 902 de 2017” (ANT, 2018, p. 6). En síntesis, en el momento no existe población beneficiaria de las tierras que actualmente conforman el Fondo de Tierras de la RRI. Paralelo a la deficiencia en los mecanismos redistributivos, la ANT muestra un mejor desempeño en los mecanismos de colonización de tierras. Por ejemplo, 992 866,52 ha en 25 948 predios baldíos fueron titulados a igual número de familias entre enero de 2017 y junio de 2018 (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2018).

## Mecanismos de bloqueo de la RRI

Como se señaló arriba, no solo es de interés establecer cuál es el papel de las divisiones coalicionales y las restricciones institucionales en el bloqueo o impulso a las reformas agrarias. También interesa establecer los mecanismos a través de los cuales operan esos bloqueos. A modo de ejemplo, Albertus (2015) refiere la posibilidad de frustrar la adopción de leyes por el Congreso, el *lobby* de las élites terratenientes, la inexistencia de catastros actualizados o confiables que impiden la identificación de la población objeto de la reforma o la desfinanciación e imposición de mayores barreras legales para la expropiación y la redistribución. Este trabajo se concentra en dos de estos

mecanismos: el bloqueo en la adopción de leyes que implementen los mecanismos redistributivos de la RRI y la falta de financiación de las entidades con competencias en la implementación.

#### Falta de adopción de leyes de implementación

En particular, conforme con la hipótesis propuesta, se analizó el comportamiento del Gobierno y del Congreso en el trámite de iniciativas legislativas asociadas a la RRI. La tabla 3 resume estas iniciativas indicando el autor, el tema que tratan, la fecha de su presentación y el estado actual de su trámite.

**TABLA 3.** PROYECTOS DE LEY RELACIONADOS CON LA RRI

| N.º | Número proyecto       | Autoría                                                    | Tema                                              | Fecha de radicación | Estado              |
|-----|-----------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| 1   | 124/16 S,<br>206/16 C | Partido Conservador                                        | Ampliación de tierras estatales para adjudicación | 16.3.2016           | Archivado           |
| 2   | 157/16 S              | Centro Democrático                                         | Obstáculos a recuperación de baldíos              | 12.10.2016          | Archivado           |
| 3   | 006/16 S,<br>259/17 C | Partido de la U,<br>Cambio Radical,<br>Partido Conservador | Equidad de género en adjudicación de baldíos      | 20.7.2016           | Sancionado como ley |
| 4   | 196/18 S,<br>225/18 C | Gobierno Nacional                                          | Adjudicación de baldíos en reservas forestales    | 16.3.2018           | Archivado           |
| 5   | 031/17 S              | Centro Democrático                                         | Derogatoria del decreto ley de RRI                | 20.7.2017           | Archivado           |
| 6   | 165/18 S              | Alianza Verde                                              | Formalización de tierras                          | 26.9.2018           | En trámite          |
| 7   | 056/18 S              | Alianza Verde                                              | Formalización de tierras                          | 26.7.2018           | Archivado           |
| 8   | 003/18 S              | Gobierno Nacional                                          | Modificación de la Ley 160/1994, de 3 de agosto   | 20.7.2018           | Archivado           |
| 9   | 001/18 S              | Gobierno Nacional                                          | Jurisdicción agraria                              | 20.7.2018           | Archivado           |
| 10  | 019/17 C,<br>010/17 S | Gobierno Nacional                                          | Catastro multipropósito                           | 16.8.20/17          | Archivado           |
| 11  | 09/17 S,<br>018/17 C  | Gobierno Nacional                                          | Adjudicación de baldíos en reservas forestales    | 8.8.2017            | Archivado           |

**Nota:** Las letras C o S designan respectivamente el número que se asignó al proyecto de ley en la Cámara de Representantes o en el Senado.

**Fuente:** Elaboración propia según Congreso Visible, Gaceta del Congreso y Senado (20 de enero de 2019).

De la tabla 3 destaca que 9 de las 11 iniciativas legislativas relacionadas con la RRI que iniciaron su trámite en el Congreso han sido archivadas. Cabe señalar que el archivo de estas iniciativas en ningún caso ha sido resultado de la aprobación mayoritaria de una iniciativa en ese sentido. En cambio, el archivo señala que los mencionados proyectos de ley no culminan su trámite en el periodo que exige la ley. Esa dinámica de archivo por falta de trámite ha afectado tanto a iniciativas gubernamentales y de su coalición en el Congreso como a iniciativas de partidos independientes (Alianza Verde) y de la bancada en su momento opositora del Centro Democrático. También resalta que han sido archivadas iniciativas cruciales según Albertus (2015) para la implementación de cualquier reforma agraria, como la que trata del catastro multipropósito,<sup>12</sup> pero también han sido descartados proyectos de ley de la bancada del Centro Democrático dirigidas a elevar las barreras para la recuperación de tierras públicas o la que deroga las normas con fuerza de ley adoptadas por el Gobierno Santos que dan sustento al Fondo de Tierras.

La oposición a las iniciativas de implementación del acuerdo de paz, en particular la representada por el Centro Democrático, en algunas oportunidades se basó en cuestionar la validez misma del procedimiento extraordinario previsto excepcionalmente para expedir las normas de implementación. Por ejemplo, al oponerse a la aprobación del proyecto de ley para adjudicación de baldíos en zonas de reserva forestal, el representante a la Cámara de ese partido político, Rubén Darío Molano, consideró que este proyecto se estaba tramitando “bajo un procedimiento especial inconstitucional” (Congreso de la República de Colombia, 2017b, p. 20). Asimismo, se opusieron al ejercicio de la habilitación legislativa del presidente para expedir normas que implementaran ciertos asuntos del acuerdo de paz. Es el caso del proyecto promovido por senadores del Centro Democrático para derogar el Decreto 902/2017, de 29 de mayo que ejecutaba ciertos aspectos de la RRI basados en que el Gobierno “se extralimitó en el uso de las facultades otorgadas en el Acto Legislativo 01 de 2016, comoquiera que los argumentos que fundamentan la necesidad de tramitar un tema tan sustancial como lo es el ordenamiento de la propiedad rural, vía Decreto-ley, no responden a las exigencias que el Tribunal Constitucional ha dispuesto” (Congreso de la República de Colombia, 2017a). En síntesis, el Centro Democrático también intentó bloquear los instrumentos legales que se crearon para expedir normas que implementarían aspectos del acuerdo de paz, tanto el procedimiento legislativo abreviado con una vigencia específica como la habilitación presidencial para expedir decretos con fuerza de ley.

Asimismo, el archivo de todas las iniciativas tanto del Gobierno Nacional como de la oposición que se relacionan con la RRI evidencia una situación de un bloqueo mutuo como consecuencia

---

<sup>12</sup> En febrero de 2019, inició la discusión del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que incluye algunas normas relacionadas con el catastro multipropósito. Este proyecto propone la descentralización de la gestión catastral y la atribución de funciones catastrales a la ANT.

de la conjunción de la debilidad y desidia de la bancada gubernamental junto con una oposición sistemática pero no mayoritaria de partidos como el Centro Democrático.

#### Financiación de las entidades encargadas de la RRI

Otro mecanismo a través del cual las reformas agrarias son bloqueadas es el recorte en su financiación. De ese modo, la reducción de los presupuestos de las entidades encargadas impide la puesta en marcha de los mecanismos de redistribución, negociación o colonización de tierras.

La tabla 4 muestra el presupuesto de las vigencias anuales de 2016 a 2019 de las entidades con funciones principales en la implementación de la RRI, el total de estas asignaciones presupuestales y el total del presupuesto nacional de cada vigencia.

**TABLA 4.** PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES ENCARGAS DE LA RRI, VIGENCIAS 2016-2019 (VALORES EN MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES A PRECIOS DE 2018)

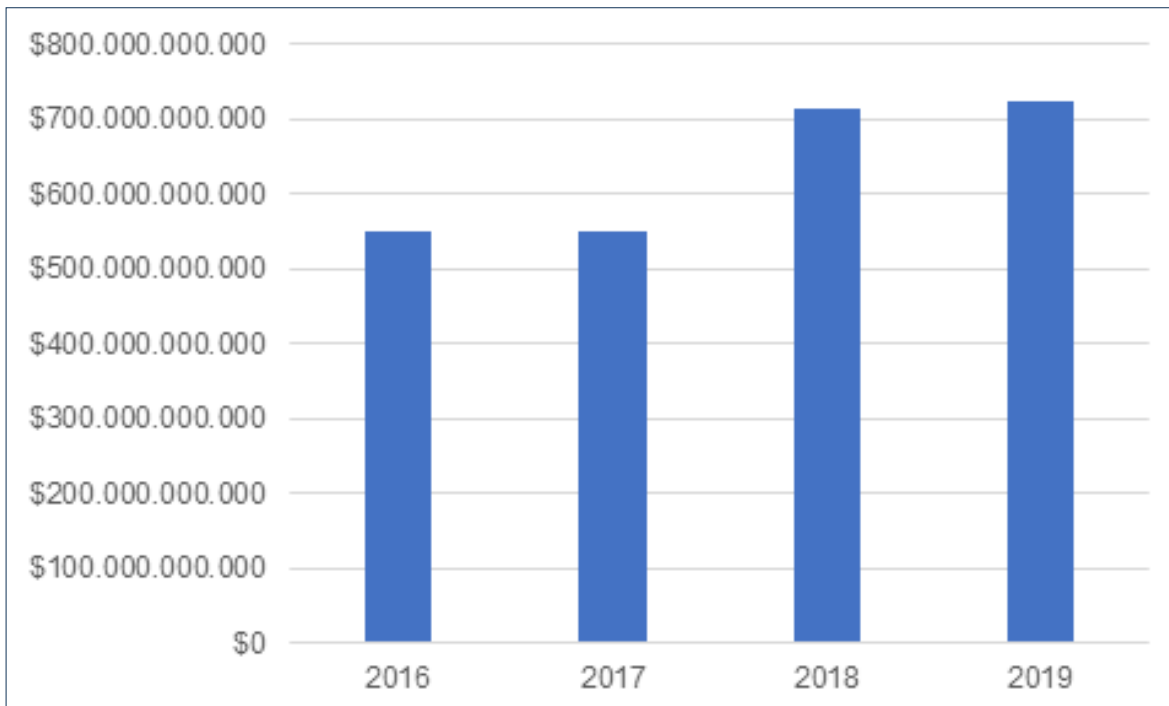
| Vigencia | Ley          | ANT     | ADR     | ART     | Total presupuesto entidades | Total presupuesto |
|----------|--------------|---------|---------|---------|-----------------------------|-------------------|
| 2016     | 1769 de 2015 | \$550,8 |         |         | \$550,8                     | \$261 827,7       |
| 2017     | 1815 de 2016 | \$211,7 | \$335,8 | \$3,2   | \$550,7                     | \$254 888,1       |
| 2018     | 1873 de 2017 | \$303,6 | \$305,6 | \$103,4 | \$712,7                     | \$252 984,5       |
| 2019     | 1940 de 2018 | \$338,5 | \$270,8 | \$114,1 | \$723,4                     | \$258 997,3       |

**ANT:** Agencia Nacional de Tierras, ADR: Agencia de Desarrollo Rural, ART: Agencia de Renovación del Territorio.

**Nota:** El valor para las tres entidades para la vigencia 2016 obedece al presupuesto asignado al extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

**Fuente:** Elaboración propia según *Diario Oficial*. Valores en miles de millones de pesos.

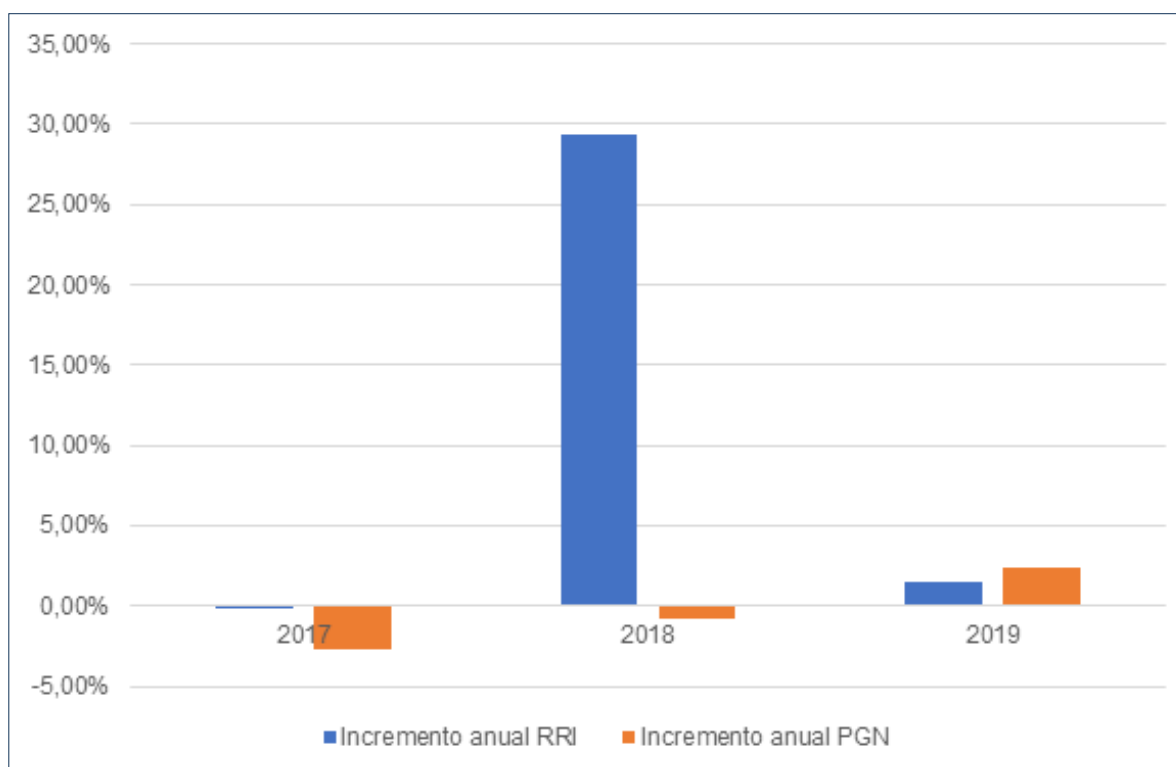
Entre 2016 y 2019, luego de un descenso casi imperceptible en 2017, el presupuesto de las entidades de la RRI (ANT, ADR y ART) aumentó en 2018 y 2019 (figura 1).



Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 1.** PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES DE LA RRI (2016-2018).

Sin embargo, al comparar los incrementos porcentuales del presupuesto de las entidades de la RRI y del presupuesto general de la nación, se observa un descenso en la financiación de estas entidades (figura 2). En la vigencia 2017, el presupuesto general de la nación y de las entidades de la RRI disminuyó. En cambio, en 2018, los incrementos del total de las entidades concernientes a la RRI mostraron una tendencia ascendente. Así, la vigencia 2017 tuvo una disminución del 0,01 % y en la vigencia 2018 aumentó un 29,40 %. Este comportamiento presupuestal tuvo mejor desempeño comparado con el del presupuesto total en las mismas vigencias, pues el presupuesto general en la vigencia 2017 disminuyó un 2,65 % y, en 2018, un 0,75 %. Sin embargo, en 2019, el incremento del presupuesto de las entidades de la RRI (1,50 %) fue inferior al aumento promedio del presupuesto general de la nación (2,38 %).



**Fuente:** Elaboración propia.

**FIGURA 2.** INCREMENTO PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES DE LA RRI Y DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.

El menor incremento del presupuesto de las entidades de la RRI para la vigencia 2019, comparado con el incremento en el año anterior (o incluso la disminución casi imperceptible en 2017), evidencia un mecanismo de debilitamiento de la burocracia encargada de emprender las políticas agrarias de la RRI, ya no solo respecto de mecanismos redistributivos a los que suele asociarse una oposición política mayor, sino a los mecanismos de negociación y colonización de tierras involucrados en la RRI del acuerdo de paz.

## 5. CONCLUSIONES

El acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC incluyó mecanismos propios de las reformas agrarias. Así, la RRI se propuso la conformación de un Fondo de Tierras dirigido a distribuir tierras a campesinos sin acceso a ella o con tierra insuficiente. A su vez, tal Fondo se conformaría a través de mecanismos que corresponden con la tipología propuesta por Albertus (2015) de mecanismos de redistribución y negociación de tierras. También contempla mecanismos de colonización a través de la adjudicación de tierras baldías.

Los mecanismos de la RRI hasta el momento han tenido una ejecución mínima y en algunos casos inexistente. Las causas de esta ejecución mínima corresponden con lo expuesto por Albertus (2015): obedecen a un contexto de ausencia de división coalicional entre élites políticas y propietarias, y altas restricciones institucionales.

Acerca de la ausencia de división coalicional se muestra cómo, al tiempo que se alcanzó un acuerdo de paz, los gabinetes de los gobiernos que deberían implementar la RRI tienen una presencia relevante de personeros de élites propietarias, representadas en dirigentes gremiales. Esa representación de intereses gremiales se acentúa en el periodo presidencial de Iván Duque en que esa presencia gremial también ocupa puestos cruciales, como directivos de las entidades con competencias en la implementación de los mecanismos de redistribución, negociación y colonización. De este modo, los gobiernos Santos y Duque no cuentan con los incentivos para emprender políticas agrarias redistributivas o, incluso, menos ambiciosas en este aspecto, como la negociación o colonización de tierras.

Respecto de las altas restricciones institucionales que enfrenta el Gobierno Nacional para adelantar reformas agrarias, se verificó que esta situación ha sido persistente por lo menos desde 2011 y, de esta forma, hay bastantes puntos de veto que impiden, en particular, la adopción de legislación que dé base a políticas de redistribución, negociación o colonización de tierras. En un contexto de ausencia de división coalicional y altas restricciones institucionales, según Albertus (2015), el Gobierno Nacional carece de los incentivos y de los medios para emprender cualquier tipo de reforma agraria. Si bien es cierto que Albertus contemplaba que estas restricciones operan mayormente para políticas redistributivas, el caso de la implementación de la RRI colombiana (que involucra mecanismos menos agresivos para los propietarios como la negociación y la colonización) muestra que tales políticas menos ambiciosas de reforma agraria reciben los mismos bloqueos que la redistribución.

En cuanto a los mecanismos a través de los cuales operan estos bloqueos, se analizaron las discusiones en el Congreso de iniciativas relativas a la RRI y el presupuesto dirigido a las entidades con funciones de implementación de la RRI. El análisis documental de las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso evidenció la conjunción de una oposición activa del partido de derecha del Centro Democrático junto con la poca capacidad gubernamental de tramitar en forma exitosa las iniciativas dirigidas a implementar puntos del acuerdo de paz. Destaca, en particular, la imposibilidad de expedir la legislación sobre el catastro multipropósito, lo cual impide que el Estado adquiera conocimiento básico de su territorio, pero además de potenciales objetivos de políticas de tierras. El comportamiento del presupuesto de las entidades concernidas con la RRI mostró un menor incremento para 2019 en comparación con el año inmediatamente anterior, aunque superior al incremento ocurrido en 2017. Además, expuso un incremento menor del que tuvo el presupuesto general de la nación. Estos comportamientos sugieren una reducción en la financiación de la RRI.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2008). Persistence of power, elites, and institutions. *American Economic Review*, 98(1), 267-93. DOI: 10.1257/aer.98.1.267
- Agencia Nacional de Tierras. (2018). *Informe de rendición de cuentas de la implementación del acuerdo de paz*. Recuperado de [shorturl.at/kAN01](http://shorturl.at/kAN01)
- Adams, D. (1966). Colombia's land tenure system: Antecedents and problems. *Land Economics*, 42(1), 43-52.
- Albertus, M. (2015). *Autocracy and redistribution: The politics of land reform*. Nueva York. EE. UU.: Cambridge University Press.
- Albertus, M. & Kaplan, O. (2013). Land reform as a counterinsurgency policy: Evidence from Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, 57(2), 198-231. <https://doi.org/10.1177/0022002712446130>
- Asomovil. (2014). *Últimas noticias*. Recuperado de <http://www.asomovil.org/wp-content/uploads/2015/02/9.-Jul-2014.pdf>
- Bases de un acuerdo nacional de paz. (s. f.). Recuperado de <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz.pdf>
- Binswanger-Mkhize, H. P. & Deininger, K. (2009). History of land concentration and redistributive land reforms. En H. P. Binswanger-Mkhize, C. Bourguignon & R. van den Brink (Eds.), *Agricultural land redistribution: Toward greater consensus Lionel Cliffe*. (pp. 45-86). Washington, DC, EE. UU.: The World Bank.
- Browning, D. (1983). Agrarian Reform in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, 399-426.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales: historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll2/id/74>
- Decreto 902/2017, de 29 de mayo, "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". *Diario Oficial*, núm. 50248 (2017).
- Drbohlav, P., Svitálek, J. & Hejrlík, J. (2017). Socio-economic Assessment of the Philippine Agrarian Reform. *AGRIS on-line Papers in Economics and Informatics*, 9(665-2017-1576), 33-46. 10.22004/ag.econ.262459
- El Tiempo*. (2018, julio 21). Ángela María Orozco, ministra de Transporte en el gobierno de Duque. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/angela-maria-orozco-ministra-de-transporte-en-el-gobierno-de-duque-246210>
- Congreso de la República de Colombia. (2017a). *Gaceta* 634. Bogotá, Colombia: Autor.

- Congreso de la República de Colombia. (2017b). *Gaceta 1026*. Bogotá, Colombia: Autor
- Gutiérrez Sanín, F. (2016). Agrarian debates in the Colombian peace process: Complex issues, unlikely reformers, unexpected enablers. En A. Langer, & Brown, G. K. (Eds.), *Building sustainable peace: Timing and sequencing of post-conflict reconstruction and peacebuilding*. (pp. 341-358). Oxford, RU: Oxford University Press.
- Gutiérrez Sanín, F. y Marín Jaramillo, M. (2018). Tierras en el posconflicto: ¿en el fondo cual es el problema? *Análisis Político*, 31(92), 18-38. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71095>
- Henisz, W. J. (2002). The institutional environment for infrastructure investment. *Industrial and Corporate Change*, 11(2), 355-389. <https://doi.org/10.1093/icc/11.2.355>
- Henisz, W. J. (2006). *Political Constraint Index (POLCON) dataset*. Recuperado de [https://mgmt.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2016/12/CODEBOOK\\_2005.pdf](https://mgmt.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2016/12/CODEBOOK_2005.pdf)
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de [shorturl.at/byHLY](http://shorturl.at/byHLY)
- İşcan, T. B. (2018). Redistributive Land Reform and Structural Change in Japan, South Korea, and Taiwan. *American Journal of Agricultural Economics*, 100(3), 732-761. <https://doi.org/10.1093/ajae/aax093>
- Kain, R. J. & Baigent, E. (1992). *The cadastral map in the service of the state: A history of property mapping*. Chicago, EE. UU.: University of Chicago Press.
- La Silla Vacía. (2018a, agosto 7). *Andrés Valencia Pinzón*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/andres-valencia-pinzon>
- La Silla Vacía. (2018b, agosto 7). *Jonathan Malagón González*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/jonathan-malagon-gonzalez>
- La Silla Vacía. (2018c, agosto 7). *Ricardo Lozano*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/ricardo-lozano>
- La Silla Vacía. (2018d, agosto 27). *Luis Carlos Villegas Echeverri*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/luis-carlos-villegas-echeverri>
- La Silla Vacía. (2018e, septiembre 21). *Juan Guillermo Zuluaga*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/juan-guillermo-zuluaga>
- La Silla Vacía. (2018f, agosto 30). *Germán Arce Zapata*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/german-arce-zapata>
- La Silla Vacía. (21 de Septiembre de 2018g). *Germán Cardona Gutiérrez*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/german-cardona-gutierrez>

- La Silla Vacía. (2019, noviembre 7). Guillermo Botero Nieto. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/guillermo-botero-nieto>
- Lewin, J. E. y Ávila Cabrera, A. (2018, julio 27). El gabinete de Duque visto con lupa. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/el-gabinete-de-duque-visto-con-lupa-67213>
- Ley 135/1961, de 15 de diciembre, sobre reforma social agraria. *Diario Oficial*, núm. 30691 (1961).
- Ley 160/1994, de 3 de agosto, 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 *Diario Oficial*, núm. 41479 (1994).
- Lipton, M. (2009). *Land reform in developing countries: Property rights and property wrongs*. Oxon, RU: Routledge.
- Presidencia de la República. (s. f.). Ángela María Orozco Gómez, ministra de Transporte. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/gobierno/mintransporte>
- Propuestas para la re-negociación del “Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016, octubre 10). Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/propuestas-martha-lucia.pdf>
- Putzel, J. (1992). *A captive land: The politics of agrarian reform in the Philippines*. Londres: Catholic Institute for International Relations.
- Sánchez Barriá, F. (2018). La criminalización de la protesta en el sur austral de Chile: los propietarios agrícolas de la provincia de Llanquihue en la Reforma Agraria de la Unidad Popular, 1970-1973. *Cuadernos de Historia*, 48, 127-159. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-12432018000100127>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2018). *Segundo informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de [shorturl.at/HTWX5](http://shorturl.at/HTWX5)
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia para los verificadores internacionales*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de [shorturl.at/amHKKR](http://shorturl.at/amHKKR)
- Sentencia C-227/2011, de 30 de marzo, decreto legislativo de desarrollo de estado de emergencia económica, social y ecológica en materia de medidas sobre expropiación por vía administrativa.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2018). *Informe de rendición de cuentas de la Implementación del acuerdo de paz*. Recuperado de <http://www.supersolidaria.gov.co/es/sala-de-prensa/noticia/informe-de-rendicion-de-cuentas-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>
- Tai, H.-C. (1974). *Land reform and politics*. Berkeley, EE. UU.: University of California Press.
- Vélez, J. (2018, octubre 1). Duque refuerza su yin yang con dos nombramientos. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/duque-refuerza-su-yin-yang-con-dos-nombramientos-68203>

Verdad Abierta. (2018, agosto 9). Proyecto de ley sobre tierras es lesivo para comunidades rurales vulnerables. Recuperado de <https://verdadabierta.com/proyecto-ley-tierras-lesivo-comunidades-rurales-vulnerables/>

Zamosc, L. (1986). *The agrarian question and the peasant movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association, 1967-1981*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.