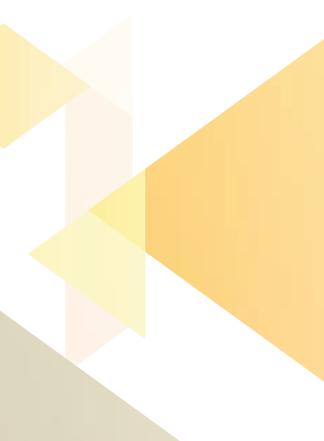


Fundamentos jurídicos del acuerdo agrario para la paz colombiana

Legal basis for the Colombian peace agricultural agreement

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza (España). flopez@unizar.es.
Orcid: 0000-0003-0910-1222. Producto derivado del proyecto de investigación de alto impacto código IMP DER 2928, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Militar Nueva Granada (Colombia), vigencia 2019, en virtud de convenio especial de cooperación con las universidades de Valencia y de Zaragoza (España). Este trabajo es deudor de las observaciones que, sobre un texto provisional, formularon los profesores R. Ballén (Universidad Libre), N. Fernández Sola (Universidad de Zaragoza), J. Pimiento y H. Santaella (Universidad Externado) y C. J. Velásquez (Universidad del Norte), a quienes el autor agradece su generosa colaboración, sin perjuicio de reclamar la exclusiva responsabilidad por cuantos errores y omisiones puedan haberse deslizado.



Resumen

Este trabajo busca identificar los fundamentos de la reforma agraria con arreglo al método jurídico, empleando para ello fuentes de derecho constitucional comparado y derecho positivo colombiano, cuyo alcance trata de fijarse mediante el manejo de elementos históricos, doctrinales y jurisprudenciales. En un primer epígrafe se consideran las reformas agrarias producidas en Europa y Latinoamérica como reacción ante los procesos liberalizadores del primer constitucionalismo y manifestación del ideario del Estado Social de Derecho, exponiendo sus contenidos relativos a la función social del derecho de propiedad y de la libertad de empresa. En un segundo epígrafe se sintetiza la trayectoria colombiana en la materia, caracterizada por ofrecer notables contrastes a partir del inicial modelo de la propiedad arbitraria, cuya transformación en los marcos legales de las sucesivas reformas agrarias, que culminan en el marco constitucional de 1991, no bastó para obtener resultados globales aceptables, al prevalecer la violencia de los desplazamientos y los despojos. Finalmente, en el tercer epígrafe, la reforma rural integral del Acuerdo de Paz se presenta como una esencial cuestión de Estado, más precisamente, del Estado social de derecho establecido en Colombia; lo que se expresa en un elevado consenso político para la puesta en marcha de un importante programa de actuaciones en torno a tres pilares que conforman la vía colombiana de la reforma agraria: la democratización sostenible de la propiedad de la tierra, la transformación territorial de las comunidades y el compromiso nacional contra la pobreza del campesinado.

PALABRAS CLAVE

Acuerdo de Paz en Colombia, cuestión agraria, derecho de propiedad: función social, Estado social de derecho y reforma agraria, reforma agraria en Colombia, reforma rural integral, naturaleza y alcance.

Abstract

The work seeks to identify the foundations of the agrarian reform following the juridical method, by using comparative constitutional law and Colombian positive law to establish the scope of the reform through historical, doctrinal and jurisprudential elements. The first section considers the agrarian reforms produced in Europe and Latin America as a reaction to the liberalizing processes of the first constitutionalism, that manifest the ideology of the Social Rule of Law, exposing its content related to the social function of the right to property and the freedom of enterprise. The second section summarizes the Colombian trajectory in this area, which is characterized by offering remarkable contrasts from the initial model of arbitrary property that, despite turning into the legal framework of the successive agrarian reforms that culminated in the constitutional framework of 1991, did

not achieve acceptable overall results, since violence of displacements and dispossessions prevailed. The third and last section presents the comprehensive rural reform of the Peace Agreement as a matter of State, more precisely, of the Social Rule of Law established in Colombia; which is expressed in a high political consensus for the implementation of a relevant action program built on three pillars that make up the Colombian path of agrarian reform: the sustainable democratization of land ownership, the territorial transformation of communities and the national commitment against poverty of the peasant population.

KEYWORDS

Agrarian reform in Colombia, Colombia Peace Agreement, agricultural issue, comprehensive rural reform, nature and scope, property right, social function, social rule of law and agrarian reform.

Las dos expresiones aquí asumidas –reforma rural y paz– están actualmente en entredicho en la realidad colombiana. La primera evoca los fantasmas de pasados fracasos, mientras que la segunda se enfrenta a la angustia de una sociedad permanentemente rota por la violencia.

Sin embargo, ninguna de esas visiones negativas es de necesaria asunción. Ni es cierto que las reformas agrarias hayan constituido meras promesas electorales o simples reclamos propagandísticos, ni tampoco lo es que la voluntad nacional del pueblo colombiano haya llegado a quebrarse por las reiteradas rupturas de la convivencia. Ambos elementos conforman trayectorias rodeadas ciertamente de notables obstáculos: no hay que desconocerlos, pero tampoco hemos de magnificarlos hasta el extremo de llegar a la parálisis.

Tal es la premisa que presta cobertura a este trabajo: la reforma de la Colombia rural es una necesidad imperiosa cuyo desenvolvimiento precisa del orden que proporciona la paz. Los dos aspectos se funden conformando una relación de dependencia recíproca, como se advierte en los Acuerdos de 2016, cuyo primer contenido versa justamente sobre la reforma rural integral¹.

La ordenación rural puede ser estudiada desde múltiples perspectivas que originan posiciones variadas y a menudo opuestas entre sí. En su configuración social, cabe enfrentar los privilegios de la oligarquía terrateniente a las situaciones de miseria del campesinado. En el plano económico, determina notables tensiones entre los intereses de las grandes multinacionales y los de las empresas familiares en los mercados de materias primas y alimentación. En la visión ambiental, manifiesta la oposición entre la productividad y la conservación, que trata de superarse en la gran síntesis del desarrollo sostenible. En la vertiente política, muestra una pluralidad de consignas que fácilmente pueden considerarse contradictorias, desde la seguridad alimentaria y el libre comercio a la lucha contra la pobreza y la defensa de la biodiversidad.

Pues bien, en la óptica jurídica de este trabajo, sin desconocer la incidencia de las anteriores visiones, hemos de centrarnos en la comprensión de los límites, las modulaciones o las correcciones que la

¹ En este trabajo las expresiones “reforma agraria” y “reforma rural” se utilizan como equivalentes. No desconozco que la segunda pretende ser más amplia que la primera al no limitarse exclusiva o preferentemente a la redistribución de la propiedad de la tierra. Sin embargo, pienso que el progreso no es una cuestión de denominaciones, sino de contenidos y actuaciones. De manera que podemos conservar las voces tradicionales para expresar contenidos renovados partiendo de un tronco común quizá dotado de prestigio y utilidad. Y añadido: en las reformas agrarias o rurales hay más elementos, sin duda, pero el punto de partida está siempre en la inequitativa y generalmente también ineficiente distribución de la propiedad fundiaria. En buena medida, me parece que el rechazo de la denominación tradicional de reforma agraria se vincula a algunas experiencias o propuestas confiscatorias (expropiaciones sin indemnización o con indemnización simbólica), las cuales, sin embargo, no pueden considerarse esenciales en esta política pública; antes bien, las confiscaciones de propiedades legítimas han de entenderse incompatibles con el Estado Social de Derecho, de manera que únicamente en el caso de propiedades abusivas o ilegítimas cabría configurar expropiaciones de carácter sancionatorio.

ordenación rural puede imponer en la economía de mercado, esto es, fundamentalmente, en el derecho de propiedad y en la libertad de empresa. Empezaremos con una reflexión sobre el significado jurídico de las políticas de reforma agraria en el ideario del Estado social de derecho, para ocuparnos a continuación de la trayectoria colombiana en la materia y, específicamente, de la reforma rural integral establecida en el Acuerdo de Paz. Nuestro objetivo final es identificar esa reforma rural como manifestación de un sistema jurídico que permite conectar los ideales políticos y sociales avanzados con la experiencia histórica que desemboca en la esperanzadora vía colombiana

1. LA REFORMA AGRARIA EN EL IDEARIO EUROPEO Y LATINOAMERICANO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Las reformas agrarias forman parte de las aspiraciones de grupos de población en muy diversos lugares y épocas. Aquí nos interesa reflexionar sobre el significado jurídico de las desventajas en los Estados de Derecho formados como consecuencia de las revoluciones burguesas y el movimiento constitucional en Europa y Latinoamérica. En realidad, nuestros puntos de referencia van a ser las reformas agrarias adoptadas como reacción o corrección ante el originario modelo liberal de ordenación rural.

El liberalismo, en efecto, estableció un régimen agrario basado en la libertad. En su justificación histórica se identificaba la tarea de desmontar las complejas bases de los sistemas de propiedad de origen medieval, donde pervivían privilegios de diverso origen y alcance². En los países latinoamericanos, se añadían los condicionantes derivados del régimen colonial, que había originado peculiares mezclas de principios vertebradores y regímenes aplicables³.

Ya el movimiento ilustrado había propiciado la modificación de las características del régimen agrario en la etapa final del Antiguo Régimen, partiendo de la plena confianza en la capacidad de

² Los privilegios implicaban, entre otros aspectos, la concentración en las clases privilegiadas de los títulos sobre la tierra y el mercado, la mezcla de los derechos de uso y disfrute del suelo con las potestades de gobierno, la adscripción incluso de las personas a los fundos en calidad de siervos, el establecimiento de vinculaciones impidiendo o condicionando el mercado de tierras o el fomento de la actividad ganadera en detrimento de la agricultura. Todo ello mezclado con la pervivencia de modalidades colectivas de propiedad rural y de fórmulas paternalistas que podían atenuar el peso de los privilegios en función de la época y del lugar considerados. Para la trayectoria española, véanse los estudios sobre la evolución de los regímenes propietarios desde el siglo XV recopilado por De Dios, Infante, Robledo y Torijano (1999).

³ Véanse las consideraciones de Noejovich (2003), quien rechaza la existencia de una noción de propiedad en la América precolombina, sosteniendo que los planteamientos comunitarios indígenas convivieron con las fórmulas individualistas de origen europeo, lo que determinó una yuxtaposición de sistemas propietarios que pervivirá hasta el presente.

los intereses individuales libremente manifestados para lograr el deseado aumento de la producción agraria⁴.

En todo caso, la consolidación de los planteamientos liberales tuvo lugar de la mano del constitucionalismo y la codificación civil. En la Francia revolucionaria, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 puso en circulación la influyente fórmula de la propiedad como “derecho sagrado e inviolable”, cuya privación se sujetaba a los requisitos de “necesidad pública, legalmente constatada” y “justa y previa indemnización”⁵. Unos años después, en el período napoleónico, el Código Civil de los franceses de 1804 completaría el régimen determinante de las relaciones económicas en todos los sectores, incluido el agrario, al definir la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta” y establecer paralelamente la libertad de contratar que, una vez ejercida, tenía “valor de ley” para las partes⁶.

Esos dos dispositivos jurídicos fueron ampliamente divulgados en el movimiento constitucional y codificador: de una parte, el reconocimiento de la propiedad como un derecho absoluto que comprende la omnímoda capacidad de usar, disfrutar y disponer de los bienes y, de otra parte, la configuración de la libertad de contratación como eje del funcionamiento del mercado⁷. Una reforma agraria de tipo social hubiera sido, por tanto, ajena a los planteamientos liberales que se plasmaron en la codificación civil⁸.

⁴ De Jovellanos (1784) expresaba en ese sentido: “El grande y general principio de la sociedad se reduce a que toda protección de las leyes, respecto de la agricultura, se debe cifrar en remover los estorbos que se oponen a la libre acción del interés de sus agentes dentro de la esfera señalada por la justicia”.

⁵ Art. 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26/08/1789 y todavía vigente conforme al preámbulo de la Constitución de 1958.

⁶ Arts. 544 y 1134 del Código Civil de los franceses de 21/03/1804. Tras la reforma de 10/02/2016, la libertad contractual figura en el art. 1102 del Código Civil francés.

⁷ En la experiencia española, el conjunto de propuestas de signo liberal se llevaría a cabo a lo largo de la primera mitad del siglo XIX: abolición de los privilegios de la Mesta, reconocimiento del derecho de cercar fincas rústicas, inicio del reparto de tierras baldías, puesta en marcha de la desamortización eclesiástica y civil, conversión de los señoríos en plenas propiedades, aprobación de la legislación desvinculadora, liberalizaron de los arrendamientos rústicos y cancelación de las restricciones a la libertad de cultivos. Muchas de estas previsiones tuvieron efectos perjudiciales sobre el campesinado, que quedó desprotegido frente a fuerzas sociales más pujantes. Véase García-Sanz (1985).

⁸ Para la ausencia de elementos de reforma agraria en el Código Civil español de 1889, véase Navarro Fernández (2005, pp. 37-40), donde expone que “la diferenciación entre fincas rústicas y urbanas apenas tiene relevancia”, de manera que “la explotación agraria no tiene sustancia” en esa codificación, carente de reglas específicas “ni sobre la propiedad agraria, ni sobre los contratos agrarios”; solo cabe encontrar algunas referencias útiles en relación con las modalidades censales típicas de regiones como Galicia o Cataluña, donde han proliferado históricamente los conflictos entre cultivadores y titulares de los derechos de renta.

Por otra parte, las desamortizaciones, especialmente las que afectaron los bienes gestionados por los municipios, incrementaron los procesos de concentración de la propiedad y de marginación de la población rural. Así, el liberalismo agrario condujo a la toma de conciencia de su situación por el campesinado. En muy diversas experiencias nacionales se constatan, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, levantamientos de pueblos enteros, huelgas revolucionarias, incendios de cosechas, ocupaciones de fincas y otras acciones de los movimientos proletario y campesino⁹.

Ese conjunto de conflictos, rebeliones y revoluciones plasmó casi simultáneamente, a principios del siglo XX, en las muy diferentes tradiciones políticas que se identifican en las versiones comunista y reformista. Ambas se enfrentan a problemas parecidos, pero propugnan métodos de actuación opuestos. El modelo iniciado en la Revolución rusa de 1917 condujo a la colectivización de las explotaciones agrarias dentro de un sistema de economía dirigida cuyas bases y desarrollos dejamos al margen de nuestro discurso¹⁰. Aquí nos interesa centrarnos en el modelo de las reformas agrarias asumido en los sistemas democrático-liberales, que paulatinamente han ido incorporando valores sustantivos de las reivindicaciones sociales. Valores en cuyo origen, eso sí, puede percibirse el influjo de las fórmulas soviéticas, que se identificaron como objetivo difuso de las políticas reformistas, aunque generalmente, en los Estados de Derecho, se descartara el empleo de medios confiscatorios para tal fin.

Así, el ideario del Estado Social de Derecho establecido en los grandes textos constitucionales de principios del siglo XX incluyó importantes correcciones en el modelo agrario liberal. En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos aprobada en Querétaro en 1917, la propiedad privada se concibió ya como un derecho esencialmente limitado por el interés público, que exigía dictar las medidas necesarias “para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola”, entre otros objetivos¹¹. En la Constitución republicana del *Reich* alemán aprobada en Weimar en 1919, se partía de la significativa declaración de que “la propiedad obliga”, previéndose expropiar tierras para fines de colonización interior, roturaciones o desarrollo de la agricultura, y asimismo configurando el cultivo y explotación de la tierra como “un deber de su propietario para con la comunidad”¹².

⁹ Para el caso español, véanse el estudio pionero sobre las agitaciones campesinas andaluzas de Díaz del Moral (1929) y la completa exposición de la revolución campesina en el siglo XX de Malefakis (1972).

¹⁰ Para una exposición sintética de la puesta en marcha de la revolución soviética en materia agraria, véase Fraile (1991, pp. 11-12).

¹¹ Art. 27 de la Constitución mexicana de 1917. Las previsiones constitucionales fueron precedidas en la experiencia mexicana por la revolución iniciada en 1910, que conllevó repartos de tierras antes de que la Ley Agraria fuera aprobada en 1915. Para un análisis de la trayectoria de las reformas agrarias mexicanas cabe remitir a Warman (2001) y Morett (2006).

¹² Arts. 153 y 155 de la Constitución alemana de 1919. El punto de partida de estas previsiones constitucionales habría de situarse en las reformas agrarias de signo liberal desmenuadas gradualmente en los Estados alemanes

Desde las tempranas fórmulas mexicana y alemana, el ideal de la redistribución de la propiedad rural y de la mejora de las condiciones de vida del campesinado fue extendiéndose a otros países europeos y latinoamericanos. No se trata de aspiraciones uniformes ni de un movimiento simultáneo, antes bien, los objetivos de las reformas agrarias son plurales y van siempre ligados a los diferentes contextos nacionales. No obstante, en el constitucionalismo comparado se advierte una continuidad en la atención prestada a las cuestiones agrarias en función del grado de tensión que las mismas suscitan en las correspondientes sociedades. Vamos a comprobarlo brevemente en diversos textos fundamentales aprobados en Europa y Latinoamérica.

En Europa, durante el período de entreguerras, cabe referir la Constitución de la II República española de 1931, en la que se subordinaba la riqueza del país, pública y privada, “a los intereses de la economía nacional”, admitiéndose la expropiación “de toda clase de bienes”, incluso sin indemnización, es decir, con carácter confiscatorio¹³.

Tras la Segunda Guerra Mundial encontramos destacados compromisos en materia agraria en la Constitución italiana de 1947, en la que la propiedad se vincula a su función social asumiéndose los objetivos de “hacerla accesible a todos” y también de “conseguir el aprovechamiento racional del suelo y establecer relaciones sociales equitativas”¹⁴. Asimismo, en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 sigue asumiéndose que “la propiedad obliga”, de manera que “su uso deberá servir, al mismo tiempo, el bien común”, previéndose la transferencia de la tierra, los recursos naturales y los medios de producción a la propiedad pública o colectiva “con fines de socialización”¹⁵.

con los objetivos generales de incrementar la producción, aumentar la capacidad fiscal y superar la existencia de los poderes señoriales. Para la trayectoria de las reformas agrarias en Prusia y otros territorios alemanes durante el siglo XIX, véase Brakensiek (2006); para los fracasados planteamientos de la Constitución de Weimar, véase Stolleis (2019).

¹³ Art. 44 de la Constitución española de 1931. Tal previsión pretendía asegurar la viabilidad de una intensa y radical intervención transformadora que, efectivamente, llegó a implantarse en la Ley de Reforma Agraria de 1932. Adicionalmente, en el art. 47 del mismo texto constitucional se establecía el compromiso público de protección del campesino mediante un programa legislativo que había de incluir, entre otras materias, el patrimonio familiar inembargable, el crédito agrícola, la indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación.

¹⁴ Arts. 42 y 44 de la Constitución italiana de 1947, en los que se incluye un programa de reformas legislativas que comprende la previsión de “obligaciones y cargas a la propiedad rústica privada, límites a su superficie según las regiones y las zonas agrarias, la bonificación de las tierras, la transformación del latifundio y la reconstitución de las unidades productivas”, todo ello dentro de un general apoyo a la pequeña y mediana propiedad. Véase el comentario sobre estas previsiones constitucionales de Rodotà (1982).

¹⁵ Arts. 14 y 15 de la Constitución alemana de 1949.

Posteriormente, en algunos procesos de transición hacia la democracia se incluyeron también significativas referencias a la cuestión agraria. En la Constitución portuguesa de 1976 se previó un completo programa en la materia al establecer la lista de objetivos de la política agrícola e imponer la eliminación de los latifundios en beneficio preferente de explotaciones familiares y cooperativas, junto a otras medidas¹⁶. En la Constitución española de 1978 se reiteró la fórmula de 1931, subordinándose toda la riqueza del país al interés general, aunque la atención específica a la problemática agraria quedó difuminada en el compromiso de los poderes públicos de atender “a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura”¹⁷.

En América Latina encontramos similares compromisos constitucionales de reforma agraria sostenidos a lo largo del tiempo¹⁸. Tras el ya citado precedente mexicano, la Constitución cubana de 1940 fue, en este ámbito geográfico, la primera que, dentro de los postulados liberales, adoptó medidas vinculando la protección de la propiedad privada a su función social, prohibiendo el latifundio y protegiendo la propiedad familiar¹⁹. En Argentina, la Constitución peronista de 1949

¹⁶ Arts. 93-98 de la Constitución portuguesa de 1976. Los objetivos de la política agrícola comprenden el aumento de la producción y la productividad, la mejora de la situación económica, social y cultural de los agricultores, la igualdad efectiva de los trabajadores agrícolas con respecto a los de otros sectores económicos, el uso y gestión racionales del suelo, y el fomento de las asociaciones de agricultores y de la explotación directa de la tierra (art. 93). La eliminación de los latifundios se condiciona a la indemnización a los propietarios expropiados, previniéndose la distribución de las tierras preferentemente para formar explotaciones familiares o cooperativas (art. 94). Asimismo, se trata de lograr el redimensionamiento de los minifundios (art. 95), garantizar la estabilidad de los cultivadores directos (art. 96), establecer medidas de apoyo público a la modernización y solidaridad en el sector agrario (art. 97) y asegurar la participación de las organizaciones representativas de trabajadores rurales y agricultores en la misma definición de la política agrícola (art. 98). Las previsiones constitucionales se completaron con la Ley de Reforma Agraria de 1977, que vino a legalizar las ocupaciones puestas en marcha con la revolución de 1974. Paulatinamente la intensidad de las reformas fue reconduciéndose, como puede seguirse en Barreto (1988).

¹⁷ Arts. 128 y 130 de la Constitución española de 1978. Entre los diversos intentos doctrinales de establecer las bases constitucionales de la materia agraria partiendo de los principios generales de la Constitución económica, véanse Barnés Vázquez (1988), y más sintéticamente López Ramón (1991, pp. 292-303).

¹⁸ Sobre el fundamento y alcance de las reformas agrarias latinoamericanas véanse Delgado (1965) y Zamosc y Martínez Borrego (1996), así como el esfuerzo conceptual en la materia desarrollado por Gutelman (1974). Especialmente ha de remitirse al último estudio del maestro A. García (1981), exponente de un sólido pensamiento económico que puso de relieve la problemática derivada de la inadecuada estructura agraria en todos los países de la región. Últimamente, Güiza, Bautista, Malagón y Uprimny (2020, pp. 73-88) han puesto de relieve los contenidos relativos a la defensa del campesinado en el constitucionalismo social latinoamericano, con particular atención a los casos mexicano, cubano y boliviano.

¹⁹ Arts. 87, 90 y 91 de la Constitución cubana de 1940; además, en la disposición transitoria 5ª del título VI, sección 1ª, se incluía la obligación de constituir cooperativas municipales de reparto de tierras laborables y construcción de casas baratas para campesinos, obreros y empleados pobres. Este texto, al menos sobre el papel, se incluye entre los más progresistas de su época al venir apoyado en importantes cambios democráticos y recoger

consagró también la función social de la propiedad, atribuyendo al Estado la misión de fiscalizar su distribución y utilización en el sector agrario²⁰.

En la Revolución cubana de 1959 se puso en marcha una reforma agraria basada en explotaciones colectivas que ejercería fuerte influjo en el continente americano²¹. Así, en la década siguiente diversos textos fundamentales incluyeron un conjunto de previsiones encaminadas a establecer los grandes objetivos y las principales medidas de la reforma agraria, que en varios casos comprendían la progresiva eliminación del latifundio improductivo. En la Constitución de Bolivia de 1961 se identificaba al trabajo como la fuente de la propiedad agraria y se rechazaban los latifundios, además de incluirse detallados contenidos sobre el régimen agrario y campesino²². En la Constitución de Honduras de 1965 simplemente se impulsaba la colonización agraria²³, pero en la Constitución de Ecuador de 1967 ya se ordenaron planes de reforma agraria para lograr la justa distribución de la tierra, la más eficaz utilización del suelo y la mejora del nivel de vida del campesino, estableciéndose la obligación del propietario de explotar directa y racionalmente los predios agrarios, además de preverse la determinación de la extensión máxima y mínima de la propiedad agraria²⁴. La serie parece terminar con la Constitución de Panamá de 1972, en la que se impuso el deber de cultivo, se enumeraron los variados fines de la política agraria, estableciéndose la protección de los patrimonios de las comunidades indígenas y una especial jurisdicción agraria²⁵.

significativas reivindicaciones populares. Fue producto de un período de estabilidad política controlado por el presidente Fulgencio Batista (1940-1944), quien después asumiría el papel de dictador (1952-1959) hasta el triunfo de la revolución castrista.

²⁰ Arts. 38-40 de la Constitución argentina de 1949, texto que fue anulado por el Gobierno provisional en 1956, restableciéndose la vigencia de la Constitución de 1853, todavía vigente con sucesivas reformas hasta la última de 1994, sin incluir ya ninguna previsión explícita sobre la reforma agraria. La falta de voluntad reformista en la política agraria argentina puede comprobarse en S.B. Lázzaro (2017).

²¹ Disposición transitoria 3ª, título IV, sección 1ª de la revolucionara Ley Fundamental de 1959; véase Gutelman (1967). El sistema de economía basado en la propiedad socialista, que únicamente admite la pequeña propiedad agrícola y la de tipo cooperativo, se consolidaría en la Constitución cubana de 1976 (arts. 14, 15, 19 y 20), persistiendo en la vigente Constitución cubana de 2019 (arts. 18, 22, 29 y 30).

²² Arts. 164 y 165 de la Constitución de Bolivia de 1961. En la experiencia boliviana, la abolición de los latifundios se estableció ya en la Ley de Reforma Agraria de 1953, constatándose la inclusión de detalladas previsiones sobre el régimen agrario y campesino en las Constituciones de 1961 (arts. 163-172) 1967, 1994 y 2004 (arts. 165-176 en estos tres textos). Sobre la trayectoria de estas reformas agrarias en Bolivia, véanse las exposiciones de Paz Ballivián (2003) y Fornillo (2012).

²³ Art. 257 de la Constitución de Honduras de 1965.

²⁴ Art. 51 de la Constitución de Ecuador de 1967.

²⁵ Arts. 121-124 de la Constitución de Panamá de 1972. Tras la modificación constitucional de 2004, la reforma agraria se incluye en los arts. 122-128, que reafirman y potencian los compromisos estatales partiendo del “derecho de todo agricultor a una existencia decorosa” (art. 122).

Más tarde, con el auge de los planteamientos neoliberales en diversas experiencias latinoamericanas, disminuyeron las referencias constitucionales en esta materia²⁶. Así, entre los textos de finales del siglo XX, y dejando ahora al margen el caso colombiano, apenas encontramos, en la Constitución paraguaya de 1992, el compromiso de una reforma agraria a fin de lograr “la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación”²⁷.

Habrá que esperar al “nuevo constitucionalismo” vinculado a la recuperación de los valores indígenas para encontrar referencias más profundas en la materia²⁸. En la moderna Constitución de Ecuador de 2008 figuran, así, compromisos encaminados a lograr la “soberanía alimentaria” que garantice “la autosuficiencia de alimentos sanos”, determinándose el acceso equitativo a la tierra de acuerdo con su “función social y ambiental”, lo que se traduce en la prohibición del latifundio²⁹. Los planteamientos continúan en la vigente Constitución de Bolivia de 2009, en la que la función social de la propiedad permite proteger el patrimonio familiar y la propiedad comunitaria o colectiva, mientras que el latifundio queda prohibido³⁰.

Pese a la heterogeneidad de los datos que estamos manejando, la toma de conciencia sobre la cuestión rural es perfectamente identificable en el constitucionalismo del Estado Social de Derecho. Ciertamente, en algunos casos los objetivos asumidos en los textos fundamentales pueden considerarse imprecisos, dado que admiten una pluralidad de aplicaciones. La efectividad de las reformas requiere políticas activas con la colaboración del legislador y del aparato gubernamental. En algunas experiencias incluso cabe constatar la puesta en marcha de reformas agrarias que incluyeron procesos de redistribución de la propiedad agraria sin particulares implicaciones constitucionales, como sucedió en Venezuela, Chile y Perú³¹.

Ahora bien, aun con el limitado alcance que deriva de la necesidad de desarrollo y aplicación de las constituciones, no es irrelevante la protección dispensada al sector agrario en el máximo nivel nor-

²⁶ Véase Güiza et al. (2020, pp. 88-95).

²⁷ Arts. 114-116 de la Constitución paraguaya de 1992. Sobre las complejas vicisitudes de las reformas agrarias en Paraguay, véase el trabajo de Kretschmer (2018).

²⁸ Véase Güiza et al. (2020, pp. 95-118), donde se incluyen tablas comparativas de los contenidos del nuevo constitucionalismo latinoamericano en materia de propiedad rural y derechos campesinos.

²⁹ Arts. 281-282 de la Constitución ecuatoriana de 2008. Para la evolución de las políticas agrarias en Ecuador, véase Madrid Tamayo (2018).

³⁰ Arts. 393-409 de la Constitución boliviana de 2009. El ideal zapatista de que “la tierra es para quien la trabaja” aparece reflejado en la afirmación constitucional de que “el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria” (art. 397), lo que lleva a prever, en el mismo nivel normativo, que la extensión máxima del latifundio habrá de fijarse por ley en función de las diferentes zonas, sin que en ningún caso pueda rebasar las 5000 hectáreas (art. 398); no obstante, se excluye la imposición de los nuevos límites a los latifundios existentes, sin perjuicio de que puedan ser expropiados (art. 399).

³¹ Véanse Kay (1998) y Alegrett (2003, pp. 2-3).

mativo. El principal efecto jurídico derivado de esos compromisos es permitir que los principios liberales de la Constitución económica experimenten mayores restricciones en el ámbito rural, según podemos comprobar en relación con los dos elementos definitorios de ese marco general: de una parte, el derecho de propiedad resulta necesariamente vinculado a una función social, lo que conlleva la posibilidad de establecer un estatuto especial para el suelo agrario, que puede traducirse en la exclusión del latifundio, la imposición del deber de cultivo o la redistribución de la propiedad agraria; de otra parte, la libertad de empresa permite también modulaciones en el ámbito agrario, justificando el favorecimiento de las explotaciones familiares, de las cooperativas o de las fórmulas comunitarias indígenas e incluso la intervención en el mercado de algunos productos. Junto a las actuaciones de los poderes públicos encaminadas a la redistribución de la propiedad y a la mejora del mercado, las reformas rurales atienden también objetivos estructurales, como pueden ser las intervenciones en materia de regadío, suelos, sanidad, educación, comunicaciones y otras.

En consecuencia, las políticas de reforma agraria pueden asumir una gran variedad de objetivos políticos, sociales, económicos, territoriales y ambientales: abolición de las fórmulas y estructuras de dominación de los campesinos, promoción y modernización de explotaciones familiares de tipo medio, protección de fórmulas comunitarias, consolidación de cooperativas del campo, incremento de la productividad buscando la seguridad alimentaria, tutela de los recursos naturales, entre otros. También se constata el empleo de una pluralidad de medios vinculados a las diferentes experiencias nacionales: desde las ocupaciones revolucionarias y las confiscaciones hasta la remisión al libre mercado de tierras; desde el combate contra el latifundio señorial y colonial hasta la promoción de las grandes explotaciones de las empresas multinacionales de la alimentación; desde los cambios profundos del sistema de producción hasta el maquillaje encaminado a mantener el estado de cosas. No hay soluciones uniformes³².

Tampoco hay resultados unívocos. Se debate, ciertamente, sobre el grado de éxito de las concretas reformas agrarias, apreciándose un amplio sentimiento de frustración como explicación del auge de los planteamientos neoliberales³³. No obstante, los fracasos no impiden constatar la necesidad

³² García (1967, pp. 353) critica la vinculación de las reformas agrarias latinoamericanas a “esquemas occidentales”, que presuponen la superación de las estructuras de la sociedad colonial heredada por los modelos de la sociedad abierta que se exportan incluyendo reformas rurales perfectas, sin tener en cuenta la profunda vinculación de las sociedades afectadas a los mecanismos del “latifundio estructural” (p. 354), que determina fenómenos extensos de control económico y social.

³³ Véanse: Vogelgesang (1996, pp. 95), que analiza las políticas de fomento del mercado de tierras en diversas experiencias de América Latina; Zamosc y Martínez (1996, pp. 15-18), quienes resumen los objetivos neoliberales en el apoyo al comercio internacional de alimentos, la eliminación de subsidios agrarios y la reducción de los programas de asistencia; Kay (1998, pp. 8), quien considera que la era de las grandes reformas agrarias ha llegado a su fin en América Latina, destacando la frecuente subestimación de las dificultades de transformar el régimen de propiedad de la tierra, que el autor vincula al surgimiento de conflictos sociales y políticos, todo lo cual habría

de continuar las políticas de reordenación de la propiedad agraria³⁴. Como autorizadamente se ha puesto de relieve, la lucha contra la pobreza es el principal objetivo de las pequeñas explotaciones promovidas en las reformas rurales, que por ello han de estimarse socialmente deseables, sin perjuicio de que su naturaleza y alcance dependa del grado de desigualdad existente en los diferentes países³⁵. Esa es probablemente una esencial explicación de la permanencia y actualidad de las reformas agrarias en el ideario constitucional del Estado Social de Derecho.

2. LA TRAYECTORIA COLOMBIANA DESDE LA PROPIEDAD ARBITRARIA A LAS REFORMAS AGRARIAS INCUMPLIDAS

En la Colombia independiente, como sucedió generalmente en las repúblicas liberales, y particularmente en las criollas, no incidieron preocupaciones reformistas referidas al mundo agrario. En los textos constitucionales decimonónicos –el último aprobado en 1886– prevalecía la consideración individual del derecho de propiedad al establecerse el respeto a los derechos adquiridos con justo título, que eran objeto de estrictas garantías frente a posibles expropiaciones, únicamente admitidas por “graves motivos de utilidad pública”³⁶. Con mayor claridad, en el Código Civil de 1887 la propiedad fue definida en términos que resultan impactantes, ya que, yendo más allá del

fomentado las políticas neoliberales causantes a su vez de la mayor marginación de la agricultura campesina.

³⁴ Véanse: Alegrett (2003, p. 9), quien refleja la continuidad de los conflictos sobre la tenencia de la tierra y también la falta de acceso al crédito, la tecnología y el mercado, todo ello dentro de los procesos de reducción de la intervención estatal en materia agraria; Groppo (2011, p. 165), quien propugna superar la pérdida de vigencia de las reformas agrarias mediante grandes pactos territoriales con intervención de todos los actores del mundo rural para hacer frente a las necesidades de gestión racional de los recursos naturales; Manzano, Rincón y Krestschmer (2018, pp. 10-12), quienes llevan a cabo una crítica de la “ofensiva neoliberal” y el intento de desplazar el debate sobre la distribución de tierras, que amenaza con revertir logros históricos en esta materia.

³⁵ Lipton (2009, p. 1), quien sostiene que el principal objetivo de la reforma rural es “reducir la pobreza incrementando sustancialmente la proporción de tierra de labor controlada por los pobres y en consecuencia su renta, poder o estatus”. El autor rechaza que la reforma agraria pueda considerarse una política superada, argumentando que la tierra es el principal valor productivo de los pobres, lo que se consigue apoyando a las pequeñas explotaciones, pues emplean más mano de obra que las grandes, permiten a los titulares disfrutar de la renta de la tierra y del ejercicio de la empresa agraria, además de potenciar las rentas no agrarias por el incremento del consumo de los propios pequeños propietarios (p. 2 y ampliamente en pp. 273-322).

³⁶ Arts. 31-32 de la Constitución de la República de Colombia de 1886. Se reiteraba, así, la previsión recogida, con escasas variantes, en todos los textos constitucionales colombianos del siglo XIX con independencia del régimen político adoptado: Constitución de Colombia de 1821 (art. 177), Constitución de la República de Colombia de 1830 (art. 146), Constitución del Estado de Nueva Granada de 1832 (art. 193), Constitución de la República de Nueva Granada de 1843 (art. 162), Constitución de la República de Nueva Granada de 1853 (art. 5.3), Constitución de la Confederación Granadina de 1858 (art. 56.3) y Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863 (art. 15.5). La propiedad protegida en todo caso era la relación constituida conforme a las fórmulas individualistas de origen europeo, como quedaba bien reflejado en la última Constitución citada, la federal de 1863, en cuyo art. 78 se prevenía la colonización de “las tierras ocupadas por tribus indígenas”.

goce absoluto predicado en el original modelo francés, en la versión colombiana se caracterizó como el derecho de gozar y disponer de una cosa corporal nada menos que “arbitrariamente”³⁷.

Con arreglo a ese régimen jurídico básico, se consolidaron y ampliaron las desigualdades de la sociedad rural, que pasaron a ser endémicas en Colombia, con particular intensidad aun en el panorama comparado latinoamericano. La visión individualista del derecho de propiedad se impuso en las operaciones de desamortización y enajenación de baldíos, que favorecieron intensamente a la burguesía autóctona y a los inversores extranjeros. Los nuevos latifundios se unieron a los que provenían de la conquista, permitiendo la pervivencia de las relaciones de servidumbre personal con sus manifestaciones crueles y abusivas³⁸.

El primer intento de hacer frente a la insostenible situación social del mundo rural tuvo lugar en el período de la República Liberal (1930-1946). Bajo el mandato del presidente López Pumarejo, dentro de la llamada “Revolución en marcha”, se impulsó el acercamiento al modelo del Estado Social de Derecho³⁹. Así, en la reforma constitucional de 1936, la propiedad privada garantizada se caracterizó ya como “una función social que implica obligaciones”, previéndose la posibilidad de expropiaciones sin indemnización “por razones de equidad”⁴⁰. En el mismo año se aprobó la Ley de Tierras 200/1936, que buscaba prioritariamente sanear los títulos posesorios sobre bienes baldíos de la nación y aun sobre los de propiedad privada, incentivando la prescripción adquisitiva de fundos de extensión pequeña o mediana con plazos de cinco años⁴¹.

³⁷ Art. 669 del Código Civil colombiano de 1887 (en realidad, el Código se había aprobado bajo el régimen federal de los Estados Unidos de Colombia en 1873, pero no fue publicado oficialmente entonces): “El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno”. La expresión procede del influyente Código Bello aprobado para Chile en 1855, cuyo art. 582 se reprodujo literalmente, como casi todo, en el Código colombiano. El hiriente reclamo a la arbitrariedad del propietario apenas se podía considerar suavizado con la referencia final a la ley y al derecho ajeno, que en modo alguno implicaban límites de funcionalidad social del derecho individual de propiedad, sino, más bien, el obvio condicionamiento derivado de su posible colisión con otros derechos individuales, incluidos, naturalmente, los de otros propietarios. Sobre el origen de esta definición legal en el Código chileno y su interpretación actualizada para la defensa ambiental contra las contaminaciones, véase Amunátegui Perelló (2009).

³⁸ Entre los relatos más conmovedores de la miserable situación del campesinado durante la primera mitad del siglo XX, conviene destacar, dentro de la llamada “novela de la violencia”, “Siervo sin tierra” de E. Caballero Calderón (1954), que ofrece un admirable retrato literario, realista y crítico de las humillaciones, desgracias, fechorías, prepotencias y violencias que agobiaron al humilde e ignorante campesino colombiano.

³⁹ Para el significado de los mandatos presidenciales de López Pumarejo, véase Mora Toscano (2010).

⁴⁰ En el Acto Legislativo 1/1936 reformatorio de la Constitución de 1886 se establecieron importantes novedades, que incluían el nuevo régimen del derecho de propiedad, permitiendo confiscaciones (“expropiaciones sin indemnización”) acordadas por mayoría absoluta de las dos cámaras parlamentarias (art. 10) y derogándose en todo caso el régimen liberal de la propiedad contenido en los arts. 31 y 32 del texto original (art. 34).

⁴¹ La Ley de Tierras 200/1936, de 30 de diciembre, empezaba presumiendo que no eran baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares mediante su explotación económica (art. 1); incentivaba el cultivo

Sobre el papel, una completa reforma agraria se situó en el período del Frente Nacional (1958-1974), particularmente en los turnos que correspondieron al Partido Liberal. Durante la presidencia de Lleras Camargo, pese a la férrea oposición conservadora, se aprobó la Ley sobre Reforma Social Agraria 135/1961, en la que se estableció un conjunto de objetivos sociales para el agro, se previeron estructuras organizativas de tipo participativo y se ordenaron medidas financieras que hubieran debido permitir la realización de las actuaciones. Se trataba de un sistema administrativo que fue aplicado a lo largo de más de treinta años con intensidades variables y diversos cambios en el arsenal de instrumentos disponibles, pues osciló entre el impulso del presidente Lleras Restrepo, que promovió la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), y el aparcamiento general de la misma reforma agraria durante el mandato del presidente Pastrana Borrero⁴². No obstante, con independencia de las omisiones y los defectos en su aplicación, la Ley 135/1961 estableció un amplio conjunto de elementos definidores de un nuevo derecho agrario.

La amplitud de los objetivos de la reforma agraria tenía un llamativo punto de partida en la Ley 135/1961, pues en el inicio del mismo texto legal se afirmaba la “necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad”. Desde tan comprometido punto de partida, la enumeración de fines de la reforma agraria comprendía: 1º) eliminar y prevenir tanto la concentración de la propiedad de la tierra como su excesivo fraccionamiento, promoviendo las explotaciones objeto de cultivo directo y personal por su titular; 2º) fomentar la explotación de tierras incultas o deficientemente utilizadas; 3º) incrementar la producción y la productividad agrarias; 4º) mejorar el régimen aplicable a arrendatarios rústicos y aparceros, facilitando su acceso a la propiedad de la tierra; 5º) elevar el nivel de vida de la población campesina proporcionándole servicios de asistencia técnica, acceso al crédito, vivienda, mercado, salud, almacenamiento y fomento de cooperativas; y 6º) asegurar la adecuada conservación y utilización de los recursos naturales. Una notable relación de finalidades sociales, que hubiera podido abrir importantes vías de intervención pública a lo largo del dilatado período de vigencia de la norma⁴³.

efectivo y directo al establecer la extinción del derecho de propiedad en favor de la nación cuando transcurrieran tres años sin explotación (art. 6) y prever la prescripción adquisitiva por plazo de cinco años (art. 12); incluía también medidas de protección de los bosques (arts. 9-11); finalmente, contenía un régimen ágil de ejercicio de acciones posesorias (arts. 16-24) y una jurisdicción agraria especializada confiada a los jueces de tierras en la primera instancia (arts. 25-32).

⁴² Ley sobre Reforma Social Agraria 135/1961, de 15 de diciembre, reformada por las leyes 1 y 30/1968 (presidencia de Lleras Restrepo, liberal), 4/1973 (presidencia de Pastrana Borrero, conservador) y 30/1988 (presidencia de Virgilio Barco, liberal).

⁴³ La enumeración de objetivos se incluyó en el art. 1 de Ley 135/1961, que apenas experimentó algunas modificaciones. En la Ley 1/1968 se añadió la promoción de las organizaciones dedicadas a la mejora económica, social y cultural del campesinado, genérica expresión en la que podían incluirse tanto estructuras controladas por el poder público como organizaciones no gubernamentales de diverso tipo, lo que determinó, en la Ley 30/1988, una específica previsión de apoyo a las organizaciones campesinas en las actuaciones del proceso integral de

La Ley 135/1961 contenía variadas técnicas de intervención administrativa con fines de reforma agraria. Se estableció, así, el régimen de las tierras baldías de propiedad nacional, incluyendo mecanismos de puesta en cultivo, parcelación y reparto (“colonización”), especialmente mediante la formación de unidades agrícolas familiares⁴⁴. En relación con los latifundios, una importante actuación hubiera debido orientarse a lograr el aprovechamiento racional de las tierras incultas en propiedades de superficie superior a 2000 hectáreas, incluidos mecanismos expropiatorios para la adquisición de tierras⁴⁵. En la otra cara de la moneda, la atomización propietaria determinó la regulación de las concentraciones parcelarias⁴⁶. Recibieron asimismo significativo impulso, en el plano normativo, las obras públicas, particularmente las hidráulicas y de vialidad, así como los servicios públicos de ayuda técnica, comercialización y otros conducentes a la mejora del medio rural⁴⁷.

Tan variadas finalidades y actuaciones requerían de especiales medidas organizativas, que se concretaron, en la misma Ley 135/1961, en la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)⁴⁸. Este establecimiento público era de carácter representativo y paritario, pues estaba regido por una junta directiva integrada por representantes gubernamentales, parlamentarios y sociales, composición que se mantuvo durante los más de cuarenta años de funcionamiento de la entidad⁴⁹. El Consejo Social Agrario, que ejercía funciones consultivas, también tenía vocación representativa, aunque los académicos y profesionales del primigenio diseño liberal desaparecieron en la reforma conservadora de 1973, que estableció una composición paritaria entre representantes gubernamentales y económico-sociales⁵⁰. Fueron destacadas las previsiones financieras

reforma agraria.

⁴⁴ Ley 135/1961: arts. 29-42 sobre baldíos, arts. 80-85 sobre parcelaciones, arts. 43-49 sobre colonizaciones y arts. 50-53 sobre unidades familiares agrícolas.

⁴⁵ Ley 135/1961: art. 22 sobre latifundios y arts. 54-67 sobre expropiaciones.

⁴⁶ Ley 135/1961: arts. 87-94 sobre concentraciones parcelarias.

⁴⁷ Ley 135/1961: arts. 68-73 sobre obras de corrección de inundaciones, regadíos y otras, y arts. 95-100 sobre servicios rurales.

⁴⁸ El régimen orgánico del Incora se estableció en los arts. 2-8 de la Ley 135/1961, aunque las referencias funcionales al mismo se contienen en todo el articulado de la Ley.

⁴⁹ Art. 8 de la Ley 135/1961. La junta directiva del Incora, que debía respetar la paridad política entre los partidos Liberal y Conservador, característica del período del Frente Nacional, se componía de representantes de diversa procedencia: 6 gubernamentales (2 ministros, 3 por entidades públicas y sorprendentemente, 1 militar), 4 parlamentarios y 3 sociales (1 agricultor, 1 ganadero y también, sorprendentemente, 1 de Acción Social Católica). El gerente general del Incora era de libre designación presidencial, aunque en aras de la paridad había de ser de diferente filiación política que el gerente de la Caja Agraria. En el ámbito departamental y municipal, dentro de la organización del Incora, se preveía la formación de comités consultivos (Ley 135/1961: arts. 101-102).

⁵⁰ Conforme al art. 11 de la Ley 135/1961, inicialmente formaban parte del Consejo Social Agrario, con voz y voto, nada menos que 6 académicos y profesionales, además de 18 representantes de diversos sectores empresariales, laborales y cooperativos del ámbito agrario, limitándose la intervención de los representantes gubernamentales a participar en las deliberaciones del Consejo con voz pero sin voto. En la redacción del mismo art. 11 tras la Ley

contenidas en la Ley 135/1961 y sus sucesivas reformas, de manera que el Incora pudo disponer de recursos para adquisiciones, obras hidráulicas, parcelaciones o adjudicación de unidades agrícolas familiares, entre otras finalidades⁵¹.

Los instrumentos y medios puestos a disposición del poder ejecutivo eran, en consecuencia, importantes. Los resultados solo parcialmente pueden considerarse significativos a través de los programas de redistribución de tierras, la formalización de derechos posesorios o el reconocimiento de los derechos históricos de comunidades indígenas y afrodescendientes⁵². En verdad, los datos distan de ser espectaculares, pues abundaron las oportunidades no bien aprovechadas. Sin embargo, no puede dejar de constatarse al mismo tiempo que los mecanismos previstos experimentaron procesos de aplicación, permitiendo el inicio de la formación del régimen jurídico de la reforma agraria.

Un régimen jurídico que se estaba abriendo camino en el “terrible derecho” de propiedad establecido en la codificación civil⁵³. En efecto, como se recordará, el Código Civil colombiano de 1887 continuaba proclamando la propiedad como un derecho que permitía gozar y disponer de las cosas “arbitrariamente”, lo que parecía contrastar con la función social del mismo derecho impuesta en la reforma constitucional de 1936. Ese contraste fue hecho valer mucho tiempo después en una interesante demanda ante la Corte Suprema de Justicia que, sin embargo, fue rechazada, declarándose el precepto civil exequible por no ser contrario a la Constitución⁵⁴.

4/1973, los 6 académicos y profesionales fueron directamente sustituidos por 6 ministros y la representación económico-social se redujo a otros 6 miembros, de manera que en conjunto se produjo una mayor rigidez en el carácter representativo del órgano colegiado.

⁵¹ Se constituyeron para ello dos mecanismos: a) el Fondo Nacional Agrario (FNA), dotado inicialmente con una cantidad a cargo de los presupuestos estatales y, a partir de la Ley 1/1968, con un porcentaje fijo del impuesto sobre la importación de fertilizantes, además de los bonos agrarios, los recargos sobre el impuesto predial y otros recursos (Ley 135/1961: arts. 14-18 y 74-79); y b) el Fondo de Bienestar Veredal, integrado posteriormente en el Fondo Nacional de Adquisiciones y Bienestar Social, que se nutría, en especial, con el importe de recargos en los impuestos sobre patrimonio, herencias y donaciones (Ley 135/1961: arts. 124-126, reformados por la Ley 4/1973), y la colaboración de todas las entidades públicas (nacionales, departamentales y municipales) en la ejecución de los programas de reforma social agraria, legitimándose la aportación por los establecimientos dependientes del Ministerio de Agricultura de los porcentajes de sus dotaciones presupuestarias establecidos en los mismos programas (Ley 135/1961: art. 1, reformado por la Ley 4/1973).

⁵² Por ejemplo, el Incora adquirió cerca de veinte millones de hectáreas que permitieron asentar a más de medio millón de familias; véase la información que proporciona Trujillo Cueto (2014, pp. 42-46).

⁵³ “Terrible derecho” es la conocida expresión empleada para caracterizar el derecho de propiedad por el jurista italiano Rodotà (2013).

⁵⁴ Sentencia de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia 86/1988, de 11/08/1988 (ponente: J.E. Duque Pérez, con salvamentos de voto de 6 de los 24 magistrados que componían la formación judicial). En la Sentencia prevaleció el criterio favorable a entender que la arbitrariedad atribuida al derecho de propiedad por el art. 669 del Código Civil de 1887 era compatible con las previsiones constitucionales de 1936 sobre ese mismo derecho. Como el papel todo lo resiste, en la sentencia llegó a sostenerse que la función social del derecho de propiedad estaba

El anterior problema puede considerarse superado, al menos en el plano de los conceptos, como consecuencia de los principios establecidos en la vigente Constitución colombiana de 1991. En coherencia con la esencial asunción del modelo del Estado Social de Derecho, la propiedad se define allí como “una función social que implica obligaciones” y a la que es inherente “una función ecológica”⁵⁵. Definición que la Corte Constitucional ha considerado ya incompatible con la caracterización arbitraria del mismo derecho de propiedad en el Código Civil⁵⁶. Por añadidura, la legitimidad constitucional de la reforma agraria queda consolidada al haberse establecido explícitamente el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como a los servicios públicos generales y a los propios del ámbito rural⁵⁷.

implícita ya en la garantía expropiatoria contenida en la versión original de la Constitución de 1886 (art. 31: “cuando se hallaren en conflicto el interés privado y el interés público, aquél cederá ante éste”), redacción que se estimó incluso “más concisa y de más claros contornos jurídicos” que la establecida en la reforma constitucional de 1936 (art. 30: la propiedad, es “una función social que implica obligaciones”), llegándose a valorar despectivamente esta última previsión por la Corte como “un evidente error de técnica en la redacción”. Desde punto de partida tan sorprendente, no es extraño que la misma Corte, en la ponencia del magistrado Duque Pérez, interpretara que el art. 669 del Código Civil acogía la función social del derecho de propiedad entendiendo que “el calificativo de arbitrario está atemperado en la misma disposición por la prohibición de que con su ejercicio se vulnere la ley o derecho ajeno”. En varios de los salvamentos de voto, los magistrados discrepantes pusieron de manifiesto la incompatibilidad de esa propiedad arbitraria con la propiedad constitucional, destacando que la definición contenida en el Código Civil “es viciosa en su original construcción”, pues “la propiedad venía preñada de ingredientes privatistas, de cerrado contenido individual y egoísta” (Gómez Velásquez), de manera que la definición legal “riñe con la letra y el espíritu de la Constitución”, lo que explica la falta de un adecuado desarrollo de la función social del derecho de propiedad (Mantilla Jácome y Saavedra Rojas), que en ningún caso puede entenderse como un derecho absoluto e incondicional (Aldana Duque).

⁵⁵ Arts. 1 y 58.2 de la Constitución colombiana de 1991. En la redacción original del art. 58.2 se permitían incluso las confiscaciones (expropiaciones sin indemnización), que podían ser adoptadas por mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas, excluyéndose tales decisiones del control judicial; la cláusula fue suprimida en la reforma constitucional adoptada por Acto Legislativo 1/1999.

⁵⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C-595/99, de 18/08/1999 (ponente: C. Gaviria Díaz). En ella, por unanimidad, se declaró inexecutable la palabra “arbitrariamente” del art. 669 del Código Civil por entender que “el concepto de propiedad que se consagra en la Constitución colombiana de 1991, y las consecuencias que de él hay que extraer, es bien diferente del que se consignó en el Código Civil adoptado en 1887”; en consecuencia, el contenido del precepto civilista, según el cual, el propietario puede ejercer las potestades implícitas en su derecho *arbitrariamente*, “no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia”.

⁵⁷ Art. 64 de la Constitución colombiana de 1991: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. Seguidamente, en la misma Constitución se establecieron los compromisos relativos a la producción de alimentos, con variadas aplicaciones para el desarrollo rural integral, obras de infraestructura, investigación y transferencia de tecnología (art. 65). El cuadro constitucional de la agricultura culminaba con especiales referencias al crédito agropecuario (art. 66).

Conviene destacar el importante significado jurídico que ha de darse al pleno reconocimiento del derecho de propiedad como una función social en el texto fundamental de 1991⁵⁸. No se trata simplemente de legitimar los límites externos al mismo derecho derivados de la confluencia de otros derechos o de los intereses públicos previstos en la legalidad. Tal era el planteamiento individualista que se plasmó en la codificación civil conforme al original modelo francés y que tan profundamente penetró en la práctica jurídica colombiana, como hemos visto en el caso resuelto por la Corte Suprema de Justicia en 1988. La misma propiedad es ahora función social, y así lo reconoció la Corte Constitucional en 1999, de manera que su contenido y alcance se vinculan directamente al cumplimiento de esa finalidad esencial.

En el derecho positivo, la función social se desarrolla a través de diversos regímenes jurídicos que establecen las características de los derechos de propiedad en los diferentes sectores, determinando los regímenes estatutarios básicos de la propiedad forestal, agraria y urbana. La funcionalización conforma las características de las propiedades privadas. Cabría incluso sostener que se permite y protege el derecho en aras de lograr la utilidad general que el mismo presta. No obstante, debe recordarse que la función social del derecho de propiedad ha de hacerse compatible con la utilidad privada reconocida a su titular, según se advierte en la exigencia constitucional del respeto al contenido esencial del derecho⁵⁹.

⁵⁸ Véase Güiza et al. (2020, pp. 120-166) para el proceso de reconocimiento del campesinado en la Constitución colombiana de 1991, así como sobre el reforzamiento de los correspondientes contenidos constitucionales en la jurisprudencia, especialmente por parte de la Corte Constitucional (pp. 168-217).

⁵⁹ Cabe remitir ampliamente a la monografía sobre la propiedad constitucional de Santaella Quintero (2019), que lleva a cabo un sólido estudio comparado entre los ordenamientos español y colombiano. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español puede citarse el caso de la Ley de Reforma Agraria andaluza (Sentencia de 26/03/1987), en el que se fijaron varios criterios para determinar el contenido esencial del derecho de propiedad, cuya violación generaría derecho a la correspondiente indemnización: primero, la “recognoscibilidad” del derecho de propiedad establecido por el legislador, aspecto que remitía a la comparación con el tipo de derecho dominical correspondiente al “momento histórico de que se trate”; segundo, la “practicabilidad” del contenido del derecho, es decir, “la posibilidad efectiva de realización del derecho”, que había de dar la oportunidad de una rentabilidad al propietario; y tercero, la “proporcionalidad” de la delimitación establecida por el legislador, “sin que las limitaciones y los deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha intervenido en cuestiones cercanas al plantearse la distinción entre las delimitaciones del contenido del derecho de propiedad, que lícitamente pueden imponerse sin compensación, y las privaciones del derecho, que solo son admisibles si se realizan con la correspondiente indemnización; siguiendo el estudio de esta jurisprudencia de Barcelona Llop (2013, pp. 55-102), el criterio para identificar una privación es aquí el “auténtico y definitivo desapoderamiento, no una mera restricción de la facultad de goce y disposición, por grave o intensa que sea”; debe tratarse de una pérdida efectiva del dominio, de una sustracción, un despojo, una completa eliminación de toda posibilidad de disfrute o disposición; en otro caso, el TEDH califica la injerencia como lícita reglamentación del uso de los bienes. Para planteamientos que cabría calificar de más defensivos del contenido tradicional o individualista del derecho de propiedad, véase Agudo González (2011).

En todo caso, las primeras medidas adoptadas en este ámbito, dentro del ilusionante marco constitucional promovido en la presidencia de Gaviria, consistieron en la adopción de un nuevo marco legal para la reforma agraria en la Ley 60/1994⁶⁰. Un régimen caracterizado por diferentes postulados operativos con respecto al anterior, ya que, conforme a las medidas de liberalización general de la economía, se pretendía apoyar a los campesinos de escasos recursos en “los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo”⁶¹. Era, pues, una apuesta por el mercado de tierras, que se trataba de potenciar a través del flamante Sistema Nacional de Reforma Agraria, concebido como medio para coordinar la actuación de variadas autoridades⁶².

En la Ley 160/1994, la búsqueda de la vitalidad social para la realización de la reforma agraria se advertía también en los elementos representativos. Así se apreciaba en la composición de la junta directiva del Incora, que actualizaba y ampliaba la presencia de los intereses sociales⁶³. En el mismo sentido se orientaba el nuevo Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, con funciones consultivas⁶⁴.

Desde el punto de vista de las exigencias constitucionales, en principio no cabe realizar ningún reproche a la orientación neoliberal de la Ley 160/1994. La reforma agraria puede establecerse mediante instrumentos coactivos de redistribución de la propiedad, pero también cabe que siga

⁶⁰ Ley del Sistema Nacional de Reforma Agraria 160/1994, de 3 de agosto.

⁶¹ Art. 1.3º de la Ley 160/1994. Según el art. 21 de la misma Ley, el subsidio podía alcanzar el 70 por ciento del valor de la unidad familiar agraria, además del importe de la tasa de interés del crédito restante; previsión legal declarada exequible en la Sentencia de la Corte Constitucional C-180/05, de 01/03/2005 (ponente: H.A. Sierra Porto), al entenderse que no infringía el principio de igualdad en relación con los terrenos adquiridos para constituir resguardos indígenas, cuyo importe podía ser asumido enteramente (no sólo en el 70 por ciento) por el Incora.

⁶² En el art. 2 de la Ley 160/1994, el Sistema Nacional de Reforma Agraria se definía como un mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades encaminadas al desarrollo de la economía campesina, y particularmente del acceso a la propiedad de la tierra por los trabajadores agrarios. La ambición del diseño legal se ponía de manifiesto en la sucesiva enumeración, en el art. 4 de la misma Ley, de los subsistemas afectados, que afectaban a distintos órganos y entidades en las operaciones de adquisición y adjudicación de tierras, organización y capacitación campesinas, servicios sociales básicos, investigación y asistencia técnica, mercadeo y financiación.

⁶³ Art. 15 de la Ley 160/1994, en el que se abandonaba el criterio de la paridad política en la composición de la junta directiva del Incora, de manera que se suprimieron los representantes parlamentarios y se estableció un ligero dominio de los siete miembros de procedencia gubernamental sobre los seis de origen social, sin incluir ya obligatoriamente ni militares ni católicos.

⁶⁴ Art. 5 de la Ley 160/1994, que preveía una composición igualitaria del Consejo: 13 representantes gubernamentales y 13 de intereses sociales.

fórmulas de fomento del libre mercado. Las opciones ideológicas están abiertas, lo vinculante es el objetivo de reforma agraria, no los instrumentos para su logro.

No obstante, la opción por el mercado tampoco era absoluta en la Ley 160/1994, puesto que se facultaba al Incora para ejercer una suerte de tutela o supervisión administrativa en los procesos de negociación voluntaria entre campesinos y propietarios⁶⁵. Los mismos títulos de propiedad constituidos con subsidios públicos eran condicionados durante un plazo de doce años al efectivo logro de la finalidad redistributiva de la propiedad de las tierras⁶⁶. Además, seguían previéndose las adquisiciones públicas de tierras, incluso por expropiación forzosa⁶⁷.

Por otra parte, la Ley 160/1994 introdujo la figura de las zonas de reserva campesina, que permitían establecer niveles y tipos de explotación adecuados a las características frágiles de las tierras de la frontera agrícola⁶⁸. El sistema general de adjudicación de los baldíos nacionales dejó de favorecer las grandes ocupaciones al vincularse a la promoción de las unidades agrarias familiares⁶⁹.

Posteriormente, la trayectoria general de las reformas agrarias colombianas nos sitúa ya en la presidencia de Uribe, que nos ofrece un intento finalmente fallido de establecer un régimen jurídico alternativo de la reforma agraria dominado por las técnicas del desarrollo rural. En una primera fase, el Incora fue sustituido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y, en la Ley 812/2003, se ampliaron los objetivos de la reforma agraria para incentivar proyectos productivos, no necesariamente vinculados a los campesinos⁷⁰. En una segunda etapa se trató de sustituir el en-

⁶⁵ Arts. 27-30 de la Ley 160/1994.

⁶⁶ Art. 25 de la Ley 160/1994, que obligaba a la devolución del importe actualizado del subsidio en caso de enajenación o arrendamiento del terreno sin autorización, explotación inadecuada o falsedad en los datos del beneficiario.

⁶⁷ Arts. 31-33 de la Ley 160/1994. En el art. 12.20° de esta misma Ley se previó incluso la adquisición por Incora de predios objeto de sentencias favorables a los propietarios que resultaren de imposible ejecución al estar las tierras ocupadas por campesinos durante el año anterior a la aprobación de la Ley; norma que, en este último extremo, fue declarada inexecutable en Sentencia de la Corte Constitucional C-673/99, de 09/09/1999 (ponente: A. Barrera Carbonell), al entender que la limitación de las adquisiciones a fincas ocupadas en el año anterior violaba el principio de igualdad en perjuicio de los propietarios de fincas ocupadas en otro momento.

⁶⁸ Arts. 79-84 de la Ley 160/1994.

⁶⁹ Arts. 38-47 de la Ley 160/1994.

⁷⁰ El Incoder se creó por Decreto 1300/2003, de 21 de mayo, que previó un consejo directivo integrado por 5 representantes gubernamentales y 4 de diversos intereses sociales del ámbito agrario (art. 6). La Ley 812/2003, de 26 de junio, que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, incluyó en sus arts. 24-26 reformas de los arts. 20-23 de la Ley 160/1994, suprimiendo las prioridades para la aplicación de los subsidios en zonas de alta concentración de la propiedad rural y ampliando el ámbito de aplicación de los mismos subsidios, de manera que no solo se aplicaran para la adquisición de tierras, sino también para proyectos productivos no necesariamente vinculados a los sujetos típicos de la reforma agraria.

tero sistema de 1994 con el Estatuto de Desarrollo Rural aprobado por Ley 1152/2007, operación que, sin embargo, quedó frustrada por la Corte Constitucional, que declaró inexecutable el entero cuerpo legal al no haberse seguido el procedimiento de consulta previa a comunidades indígenas y afrocolombianas⁷¹.

El mismo Incoder tuvo una vida efímera, pues en el mandato del presidente Santos sería sustituido por la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, nuevos establecimientos públicos entre los que se distribuyeron las funciones de la reforma rural integral que estaba diseñándose en el proceso de paz⁷². Se aprobó también entonces el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, cuyos contenidos liberalizadores sobre el problema fundamental del reparto y enajenación de baldíos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, al considerarlos regresivos con respecto a los derechos de acceso a la propiedad rural y demás reconocidos a los campesinos en la Constitución⁷³. No obstante, las medidas de favorecimiento de la agroindustria habían de continuar con la figura de las Zidres⁷⁴.

El recorrido por las diferentes regulaciones de la reforma agraria colombiana permite afirmar que los textos normativos sucesivamente aplicables no parecen especialmente problemáticos bajo puntos de vista conceptuales y sistemáticos. Se ha dispuesto de regímenes jurídicos plausibles con independencia de las orientaciones metodológicas: inicialmente de tipo intervencionista (1961), después vinculada al mercado (1994) y últimamente orientada al desarrollo rural (2003). Sin embargo, la trayectoria no puede considerarse exclusivamente como la evolución de un discurso ló-

⁷¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-175/09, de 18/03/2009 (ponente: L.E. Vargas Silva).

⁷² La Agencia Nacional de Tierras fue creada por Decreto 2363/2015, de 7 de diciembre, asumiendo las funciones de ordenación social de la propiedad; se rige por un consejo directivo integrado por 7 representantes gubernativos y 4 de intereses sociales del ámbito rural. La Agencia de Desarrollo Rural fue creada por Decreto 2364/2015, de 7 de diciembre, para aplicar las políticas de desarrollo rural; se rige por un consejo directivo integrado exclusivamente por 7 representantes gubernativos.

⁷³ Sentencia de Sala Plena de la Corte Constitucional C-644/12, de 23/08/2012 (ponente: A.M. Guillén Arango), con salvamentos de voto de 4 magistrados. En ella se declararon inexecutable los arts. 60-62 de la Ley 1450/2011, por la que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, al estimarse que en tales preceptos se establecía un régimen regresivo de los derechos de acceso a la propiedad rural y de seguridad alimentaria garantizados en los arts. 64-66 de la Constitución de 1991. La Corte apreció que el régimen legal cuestionado liberalizaba las medidas restrictivas de la enajenación de baldíos en beneficio de empresas agroindustriales, desconociendo la situación de debilidad en la que quedaba el campesino enajenante. La nueva regulación no superaba, así, el “test de no regresividad” de los derechos sociales configurados por la ley conforme a los parámetros identificados en la propia jurisprudencia constitucional, pues los arts. 60-62 de la Ley 1450 tenían efectivamente carácter regresivo, afectaban a los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales implicados (derechos de a la propiedad campesina y de seguridad alimentaria) y carecían de una justificación adecuada en otros derechos o en intereses públicos relevantes.

⁷⁴ Ley 1776/2016, de 29 de enero, sobre las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social.

gico. El fracaso de los intentos de resolver los problemas que suscita la injusta distribución de la tierra es una constatación presente en los análisis de resultados, que generalmente determinan propuestas alternativas o de mejora de la intervención pública⁷⁵. En todo caso, la principal causa de la falta de éxito de las reformas agrarias ensayadas en la experiencia colombiana se vincula al constante empleo de la violencia: para imponer las reformas, para impedir las, para establecer dominios territoriales o para recuperar la soberanía estatal⁷⁶. Por eso, como dije al principio de este trabajo, reforma agraria y paz son elementos indisolublemente vinculados.

⁷⁵ Véanse: Balcázar, López, Orozco y Vega (2001, pp. 45-46), quienes critican la falta de voluntad política para aplicar las reformas y también la excesiva vinculación al objetivo de redistribuir la propiedad de la tierra, planteamiento que estiman insuficiente al no ir acompañado de cambios en las estructuras generales de poder; Machado (2009, pp. 11-12 y 23-26), quien defiende la necesidad de emprender una reforma integral del mundo rural, comprendiendo, junto a la tradicional redistribución de la propiedad, actuaciones sobre mercado, tributación, educación y otros extremos; Franco y de los Ríos (2011, pp. 111-115), quienes proponen también una intervención amplia que tenga en cuenta el contexto social, económico y político, atendiendo a las necesidades básicas del mundo rural, el acceso al crédito o la asistencia técnica, entre otras cuestiones. Para los procesos de concentración y extranjerización de la propiedad de las tierras, analizando causas y recomendando líneas de actuación, véanse los estudios coordinados por Vega Rodríguez (2017), orientados a la aplicación en Colombia de las Directrices de Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra aprobadas por el Consejo de Seguridad Alimentaria Mundial (2012). No obstante, véase también la esperanzadora visión general de la Colombia rural promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), que se sitúa en el contexto de las medidas adoptadas en favor de las víctimas del conflicto armado por la importante Ley 1448/2011, de 10 de junio, incluyendo la restitución de tierras a los despojados y desplazados (arts. 72-122), sobre la que también cabe remitir al balance que ofrecen Restrepo y Bernal (2014, pp. 29-59), ambos protagonistas activos de esa misma política.

⁷⁶ Véase en este sentido Reyes Posada (2009, pp. 1-14), quien refleja el empleo de la violencia en el ámbito rural ante la falta de cauces institucionales para la solución de los conflictos: a) primero, movilizaciones campesinas contra terratenientes; b) tras la represión militar, surgimiento del movimiento guerrillero, generador, a su vez, de nuevos procesos de esclavización del campesinado conforme la lógica bélica iba distanciándose de los conflictos agrarios; c) la formación de ejércitos privados de autodefensa que evolucionaron hasta formar un sólido y sórdido paramilitarismo; y d) enrareciendo todo el proceso, los poderosos medios corruptores y violentos del narcotráfico con su intento de dominar el mismo poder estatal. El propio Reyes Posada (2018, pp. 9-15) sintetiza los ocho informes sobre las reformas agrarias elaborados por el Centro Nacional de Memoria Histórica en el período 2012-2016, identificando los siguientes problemas: a) la exclusión de los colonos a la periferia de la frontera agraria; b) el escaso impacto de las políticas emprendidas y las leyes aprobadas en la materia; c) la multiplicidad de formas asociativas de los intereses de la población rural; d) el asentamiento de las organizaciones guerrilleras y paramilitares para el control del territorio; e) el papel del narcotráfico en el sustento de los cultivos ilícitos, los corredores de tránsito y el lavado de ganancias ilegales mediante la adquisición de tierras; f) los desplazamientos forzados relacionados con el abandono y el despojo de tierras; g) la incidencia de los grandes proyectos energéticos y mineros; y h) la diversidad de situaciones en función de los diferentes contextos regionales.

3. NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROGRAMA PACTADO PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL

El Acuerdo Final de Paz de 2016 se inicia con el punto rotulado “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”, en el que se establecen unas amplias bases para la transformación estructural del agro. Con carácter previo, antes de entrar en contenidos, interesa aclarar el alcance de ese pacto: ¿es una declaración de intenciones, un acuerdo vinculante, una norma jurídica, quizá de valor constitucional, o se trata de un tratado internacional? En definitiva, hemos de plantearnos cuál sea la naturaleza jurídica del Acuerdo de Paz, esto es, qué efectos derivan del mismo. Cuestión que no solo afecta a la reforma rural integral, sino a todos los contenidos del Acuerdo, aunque pudiera manifestarse con distinta intensidad en función tanto de lo específicamente pactado en cada uno de los puntos como del proceso seguido y de los resultados obtenidos en el posterior proceso de aplicación.

El problema planteado cuenta con una respuesta que podemos calificar de institucional, ya que es patrocinada por las altas instancias jurisdiccionales colombianas. No es una posición cerrada, sino evolutiva, al haber tenido que generarse en un breve espacio temporal, al hilo de las adaptaciones que imponían los sucesivos acontecimientos políticos.

La primera ocasión de atender al problema se le planteó a la Corte Constitucional al examinar el proyecto de la Ley estatutaria reguladora del plebiscito sobre el Acuerdo de Paz⁷⁷. En la Sentencia C-379/2016, frente a la pretensión del proyecto examinado de dar carácter normativo a la eventual aprobación popular, se sostuvo la doctrina de que los efectos del referendo plebiscitario “tienen un carácter exclusivamente político”, precisando que el resultado de la votación había de entenderse como “un mandato de implementación del Acuerdo Final dirigido al Presidente de la República”, caracterización de la que se sigue “que el resultado del plebiscito no tenga un efecto normativo, esto es, de adición o modificación de norma jurídica alguna, entre ellas la Constitución”⁷⁸.

⁷⁷ Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-379/2016, de 18/07/1988 (ponente: L.E. Vargas Silva), con aclaraciones o salvamentos parciales de voto de ocho de los nueve magistrados, incluido el ponente. En ella, de conformidad con lo establecido en el art. 153 de la Constitución, se llevó a cabo la revisión previa de la constitucionalidad del proyecto de Ley estatutaria reguladora del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final de Paz.

⁷⁸ Sentencia C-379/2016: parágrafo 144, referido al inciso 2º del art. 3 del proyecto de Ley estatutaria reguladora del plebiscito sobre el Acuerdo de Paz, donde se establecía la obligación del Congreso y demás órganos, instituciones y funcionarios de dictar “las disposiciones que les correspondan para acatar el mandato proveniente del veredicto del pueblo expresado en las urnas”, inciso que se declaró inexecutable. En consecuencia, el texto final de la Ley estatutaria 1806/2016, de 24 de agosto, se limitó a establecer en su art. 3 que la decisión aprobada en el plebiscito “tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo”. Al objeto de rechazar la tesis de que la aprobación popular involucraba la introducción de reformas constitucionales, argumentó la Corte que “el plebiscito no es un mecanismo de modificación de la carta política”, y además, que “si bien la decisión del cuerpo electoral tiene la máxima trascendencia en el Estado constitucional, ello no es incompatible con la nece-

En el mismo texto, la Corte Constitucional, previsoramente quizá a la vista de los acontecimientos posteriores, prolongó su argumentación planteando, en una suerte de *obiter dicta*, la cuestión de los efectos que habían de darse a la no aprobación del plebiscito⁷⁹. La consecuencia sería nada menos que “la imposibilidad jurídica de implementar el Acuerdo Final”, según afirmaba el tribunal, aunque enseguida matizaba que “una potencial desaprobación del Acuerdo Final tiene incidencia únicamente respecto de la implementación de esa política pública”, pues las competencias de los diferentes órganos del Estado se mantendrían “incólumes”. En consecuencia, el presidente podría ejercer su genérica facultad de mantener el orden público (art. 189.4 de la Constitución) “incluso a través de la negociación con grupos armados ilegales, tendiente a lograr otros acuerdos de paz”⁸⁰.

La siguiente oportunidad de intervenir en esta materia se presentó a la Corte Constitucional en los sucesivos pronunciamientos relativos al Acto Legislativo 1/2016, donde se preveía la introducción en la Constitución de instrumentos jurídicos de vigencia temporalmente limitada para ejecutar el Acuerdo Final una vez que hubiera obtenido el refrendo popular: tales eran el procedimiento legislativo especial para la paz o las facultades presidenciales de expedir decretos con fuerza de ley. En la Sentencia C-699/2016 se declaró exequible esa regulación, pero sin dar fuerza normativa al Acuerdo de Paz, limitándose la Corte Constitucional a confirmar la observancia de los límites aplicables al concreto Acto Legislativo 1/2016 sometido a control constitucional y dejando a salvo la observancia de las reglas de producción normativa para la efectiva modificación del ordenamiento jurídico⁸¹. Coherentemente, en la Sentencia C-332/2017 se precisó que esa doctrina había de con-

siderar que la voluntad de los ciudadanos se exprese a través de los canales previstos para el efecto y tenga las consecuencias que el ordenamiento superior le adscribe”. En síntesis, continuaba el razonamiento de la Corte, “el principio de soberanía popular no puede ser extendido al grado de anular las instancias y condiciones para la expresión jurídicamente válida de la voluntad popular”. De esta manera, se distinguía claramente entre la refrendación popular del Acuerdo Final y la implementación del resultado favorable del referéndum a través de las facultades de impulso e iniciativa gubernamental correspondientes al presidente, que en ningún caso le permiten dejar de aplicar las exigencias y requisitos constitucionales para aprobar las leyes o, en su caso, para reformar la misma Constitución: “los efectos vinculantes de la decisión del pueblo en el plebiscito especial cobijan exclusivamente al Presidente de la República, sin que las mismas se extiendan a otros poderes públicos”.

⁷⁹ Con independencia de que las consideraciones de la Corte Constitucional (siempre en Sentencia C-379/2016: parágrafo 144) sobre los efectos de la falta de refrendo popular del Acuerdo Final, nos resulten útiles a la vista de los resultados negativos del plebiscito, cabría considerar que estrictamente son reflexiones ajenas al proceso constitucional en el que se producen, pues versan sobre un extremo que, en verdad, no se comprendía en la literalidad del proyecto de Ley estatutaria sometido al juicio de la Corte y, por tanto, en los límites de su competencia.

⁸⁰ El razonamiento de la Corte Constitucional puede resultar aquí un tanto críptico, pues la tesis inicial de que la no aprobación popular del Acuerdo de Paz impide ejecutar este, parece desmentida a continuación (en la misma Sentencia C-379/2016: parágrafo 144) con la precisión de que, no obstante, el presidente podría pactar un nuevo Acuerdo de Paz.

⁸¹ Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-699/2016, de 13/12/2016 (ponente: M.V. Calle Correa).

ducir a declarar inexequibles los contenidos del mismo Acto Legislativo que limitaban la capacidad legislativa plena del Congreso⁸².

En definitiva, en la jurisprudencia constitucional referida a las grandes decisiones político-jurídicas anteriores al plebiscito encontramos atribuido un valor exclusivamente político al Acuerdo de Paz. La más directa utilidad derivada del mismo consistía en legitimar al presidente de la República para ejercer la iniciativa de aprobación de las normas que estimara precisas de cara a ejecutar tal Acuerdo, pero sin que ni del mismo ni de su eventual ratificación parlamentaria pudiera deducirse ningún cambio en el ordenamiento jurídico. Adicionalmente, las potestades constitucionales de mantenimiento del orden público facultaban también la acción política del presidente tendente a suscribir “otros” acuerdos de paz.

Según nos consta, esto último fue lo acaecido, de manera que, tras el resultado negativo del plebiscito, el presidente de la República siguió un proceso de negociación política con las fuerzas de la oposición y terminó firmando el nuevo Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP⁸³. En esas semanas de frenética actividad institucional, que incluyeron un decidido apoyo internacional al proceso y a los resultados de La Habana, el Consejo de Estado, a requerimiento gubernamental, hubo de pronunciarse sobre la posibilidad de que el Congreso refrendara el mismo Acuerdo de Paz. Así, en el Concepto 2323/2016, el órgano consultivo, asumiendo y aplicando los planteamientos hechos valer previamente por la Corte Constitucional, manifestó su criterio favorable a la refrendación del Acuerdo de Paz por el Congreso en aplicación de las genéricas competencias parlamentarias de control político y sin que ello implicara ningún efecto normativo⁸⁴.

⁸² Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-332/2017, de 17/05/2017 (ponente: A.J. Lizarazo Ocampo). En todo caso, los cambios normativos derivados del Acto Legislativo 1/2016 no llegaron a introducirse en el bloque de la constitucionalidad colombiano, dado que su entrada en vigor estaba enteramente condicionada a la refrendación popular del Acuerdo Final (art. 5), previsión que fue declarada exequible en la Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-245/2019, de 05/06/2019, ponente: A. Linares Cantillo.

⁸³ Como es bien sabido, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* conoció dos versiones. La primera fue suscrita por los representantes del Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) con fecha 24/08/2016, sometándose a plebiscito de refrendación con fecha 02/10/2016 y resultando que el pueblo no refrendó el Acuerdo en cuestión. La segunda versión llegó tras un proceso de negociación con las fuerzas políticas de la oposición, determinando la suscripción de un nuevo Acuerdo Final de Paz con fecha 12/11/2016, que fue ratificado el 24/11/2016 por el Presidente de Colombia y el comandante del Estado Mayor Central de las FARC-EP, y finalmente refrendado el 29/11/2016 por el Senado y el 30/11/2016 por la Cámara de Representantes (manejamos la edición integrada de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, accesible en jep.gov.co).

⁸⁴ Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado 2323/2016, de 28/11/2016 (ponente: G.A. Bula Escolar). Indicaba el supremo cuerpo consultivo del Gobierno colombiano que la incorporación del Acuerdo de Paz “no lo dota de efectos de producción de normas en el ordenamiento positivo”, de manera que las normas consecuentes habrán de ser “producto específico de la fase de implementación del Acuerdo Final”,

En esta rápida sucesión de acontecimientos jurídicos y políticos, acompañados siempre de amplios debates en la opinión pública, terminó afrontándose la cuestión, ya no hipotética ni dependiente de refrendo plebiscitario, del valor que había de darse al segundo y definitivo Acuerdo de Paz firmado el 24 de noviembre de 2016. Así, por Acto Legislativo 2/2017 se incorporó a la Constitución colombiana un nuevo artículo transitorio con dos previsiones: de una parte, la obligatoriedad general del texto pactado, definida como la obligación de los órganos y autoridades del Estado de “cumplir de buena fe” con “lo establecido en el Acuerdo Final”; de otra parte, adicionalmente, la especial vinculación a ciertos contenidos del mismo Acuerdo, aquellos correspondientes a “normas de Derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución”, a los que se atribuye el valor de “parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez”⁸⁵.

La reforma rural integral del Acuerdo Final, que es nuestro objeto de atención, parece que ha de ser incluida en el cuadro de los efectos más generales establecidos en el nuevo artículo transitorio de la Constitución, esto es, los consistentes en cumplir de buena fe el texto pactado. Así lo ha aceptado la Corte Constitucional en la sentencia C-630/2017, que parece marcar, si no una nueva postura en la materia, sí una corrección o una matización significativa, ya que ahora el Acuerdo de Paz se presenta como definitorio de “una gran política pública” a la que el Estado debe dar cumplimiento “en el marco de la discrecionalidad y la autonomía de los poderes públicos”. Por fin, la paz constitucional aparece como elemento esencial del debate jurídico, elemento “preponderante”, afirma la Corte, en la posible tensión con otros pilares constitucionales⁸⁶. En todo caso, se ha producido una cierta incorporación a la Constitución del Acuerdo de Paz, cuya ejecución de buena fe por todos los actores políticos e institucionales se impone⁸⁷. Lo que parece dudoso es que

precisándose también en el Concepto que la decisión adoptada por el Congreso de la República en la refrendación del Acuerdo, con independencia de su sentido, “en ningún caso comprometerá su libertad de configuración normativa en el ejercicio de las competencias constituyentes y legislativas que le son propias”.

⁸⁵ Art. 1 del Acto Legislativo 2/2017, de 11 de mayo, 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. La vigencia temporal de esta reforma constitucional se limita a “los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final” (art. 2).

⁸⁶ Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-630/2017, de 11/10/2017 (ponentes: L.G. Guerrero Pérez y Lizarazo Ocampo, con cinco aclaraciones de voto).

⁸⁷ La reforma constitucional operada por el Acto Legislativo 2/2017 establece la obligatoriedad de ejecutar el Acuerdo de Paz, aunque de ahí no cabe deducir la íntegra incorporación constitucional del mismo. En todo caso, la nueva regla incluida explícitamente en el texto fundamental nos lleva a descartar otras caracterizaciones del Acuerdo de Paz, que hubiera podido encajar en la categoría de las convenciones constitucionales. Téngase en cuenta en tal sentido el criterio de Loewenstein (1982, pp. 164-165) cuando indica que la acomodación a la realidad de las constituciones puede tener lugar mediante la reforma formal del texto escrito o a través de la mutación contenida en una convención constitucional. Así, en el caso colombiano analizado se ha reformado la Constitución para dar acogida expresa al gran pacto político de la paz. De cualquier manera, para la figura de las convenciones constitucionales véanse Elvira Perales (1986) y González Trevijano (1988), donde se pueden en-

la reforma rural integral prevista en dicho Acuerdo pudiera generar ni derechos ni obligaciones exigibles judicialmente⁸⁸.

Conforme a esta orientación, el acuerdo agrario de la paz es una declaración de valor predominantemente político, un texto de gran trascendencia para la ciudadanía, que continúa y detalla el originario compromiso constitucional con la reforma agraria. Al propio tiempo, el acuerdo obliga a un comportamiento institucional de cumplimiento de sus contenidos, tal y como se ha previsto en la reforma constitucional de 2017. No obstante, quizá convendría relajar tanto la polémica suscitada sobre esta última cuestión como el alcance de la misma, al menos en la concreta perspectiva de las previsiones sobre la reforma rural integral. En realidad, el otorgamiento de una naturaleza normativa a todas y cada una de las palabras recogidas en el Acuerdo de Paz probablemente carecería de sentido; insisto, en especial si nos referimos a la cuestión agraria. Lo pactado sobre ella se parece más a una memoria explicativa de un programa de actuaciones que a una verdadera norma jurídica, tanto por su composición como por su presentación y aun por su mismo contenido. No encontramos un texto articulado en preceptos que regulen una materia, sino, más bien, un discurso lógico que identifica las necesidades, justificando las distintas líneas de actuación. Es un programa razonado de las reformas que se consideran precisas en el ámbito rural.

contrar útiles referencias de la doctrina clásica en la materia (A.V. Dicey, G. Jellinek, G. Treves, G.U. Rescigno...).

⁸⁸ Dejamos a salvo los efectos del Acuerdo de Paz en relación con aspectos humanitarios y derechos fundamentales. En este sentido cabe señalar la interpretación alternativa que se postula en la doctrina internacionalista con apoyo en las variadas experiencias nacionales que están conduciendo a la consolidación de un Derecho de la paz. Véase Ch. Bell (2008), quien ha elaborado una teoría general sobre la *lex pacificatoria* partiendo de más de seiscientos acuerdos de paz adoptados en muy diferentes países, teoría que la misma Ch. Bell (2016) ha aplicado al Acuerdo Final de Paz de Colombia. Véanse también: L. Betancur Restrepo (2016), quien propone incluir el Acuerdo de Paz colombiano en la categoría de los “acuerdos especiales” prevista en la Convención de Ginebra de 1949 sobre el Derecho de los Tratados; Uprimny y Güiza (2019), quienes exigen contraponer al estatuto internacional de beligerancia el de “pacigerancia”, que implicaría el reconocimiento de personalidad jurídica internacional plena a los grupos armados no estatales con la exclusiva finalidad de pactar una solución negociada de los conflictos. Ciertamente, los elementos configuradores del Acuerdo colombiano invitan a pensar en rasgos cercanos a un convenio internacional: las largas negociaciones entabladas fuera del país, la designación de equipos negociadores comprometidos en la obtención del resultado final, la presencia de Estados garantes del pacto, la recepción y bienvenida formales del texto de los acuerdos por el secretario general de Naciones Unidas, incluyendo su envío al Consejo de Seguridad. El mismo otorgamiento del Nobel de la Paz de 2016 al presidente Santos supone la culminación de esa implicación jurídico-internacional que algunos autores están buscando para el acuerdo colombiano. Bajo la óptica de la Constitución de Colombia, si se reconociera la personalidad jurídica internacional de las FARC-EP, el Acuerdo de Paz podría considerarse celebrado por una de las “entidades de Derecho internacional” con las que el presidente de la República puede suscribir tratados o convenios (art. 189.2). Incluso el requisito de aprobación por el Congreso, previsto en el mismo art. 189.2 de la Constitución y reiterado en el art. 224, podría en tal caso considerarse sustancialmente cumplido mediante la refrendación del Acuerdo de Paz adoptada por el Senado y la Cámara de Representantes.

En consecuencia, el efecto obligatorio del Acuerdo Final de Paz, en lo atinente a la reforma rural integral, cabría referirlo a esa programación del conjunto de normas que han de ser aprobadas y llevadas a la práctica por el Estado colombiano. El firmante del mismo, que institucionalmente es el presidente de la República y no el concreto titular del cargo, se compromete, en un texto formal que cuenta con el refrendo del Congreso, a aprobar o promover el nuevo régimen jurídico-agrario conforme a las características generales pactadas. Posteriormente, la obligación del mismo Congreso de cumplir de buena fe lo pactado ha accedido incluso a la Constitución, con una reforma que se ha declarado exequible por la Corte Constitucional. No puede negarse el alto valor político de esos pactos, máxime cuando se comprueba que, en la concreta materia rural, el texto del Acuerdo de Paz apenas experimentó correcciones entre las versiones anterior y posterior al fracasado intento de conseguir su refrendación plebiscitaria⁸⁹.

En definitiva, parece concurrir un esencial consenso político sobre la necesidad de una reforma rural integral de determinadas características. En el diseño incorporado al Acuerdo Final de Paz cabe identificar tres grandes pilares que sostienen la arquitectura de dicha reforma: 1º) la democratización sostenible de la propiedad fundiaria, que se persigue con variados instrumentos como el Fondo de Tierras de distribución gratuita, la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, la nueva jurisdicción agraria, el catastro multipropósito o el cierre de la frontera agrícola; 2º) la transformación territorial de las comunidades a través de los planes de desarrollo con enfoque territorial, que pretenden comprometer a las organizaciones étnicas y campesinas en la búsqueda de los elementos del propio bienestar; y 3º) finalmente, el compromiso contra la pobreza campesina a través de la aprobación de planes nacionales orientados a cerrar la brecha entre el campo y la ciudad en áreas variadas, que abarcan desde las infraestructuras de vialidad, riego y electrificación hasta el desarrollo social en salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza, todo ello junto a un amplio sistema de estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa.

La acogida doctrinal dispensada a este programa de actuaciones de la nueva política agraria establecido en el Acuerdo Final de Paz cuenta con visiones que cabe considerar favorables al diseño general de la reforma rural integral⁹⁰. El compromiso alcanzado entre el Gobierno y las FARC, y

⁸⁹ Las novedades introducidas en la versión definitiva del Acuerdo de Paz pueden considerarse secundarias en esta materia, dado que no cambian el significado general de las previsiones sobre la reforma rural integral. No obstante, cabe indicar que son reformas encaminadas a acentuar las garantías de los propietarios, como la declaración de que las expropiaciones se ajustarán a la Constitución y las leyes, las diversas previsiones de que actúe la autoridad competente en cada caso, así como la cautela de contar con “reglas claras” para acceder a la propiedad sobre la tierra o estableciendo que la regularización de títulos no se limite a las propiedades pequeñas y medias.

⁹⁰ Véanse: Machado Cartagena (2013, p. 13), quien viene postulando la necesidad de comprender conjuntamente las políticas redistributivas de la reforma agraria tradicional, las políticas de ordenación del territorio que permitan combinar la mejora de los factores de producción agraria con la protección de los recursos naturales y, finalmente, las políticas de desarrollo orientadas a la modernización del mundo rural, estableciendo, así, un con-

después refrendado por el Congreso, ha determinado, por tanto, un elevado grado de consenso en la formalización de los objetivos políticos por alcanzar, lo que implica el definitivo asentamiento como esencial cuestión de Estado de la política de reforma rural integral⁹¹.

Cabe concluir nuestro discurso sosteniendo que los ideales de justicia y solidaridad con el mundo rural, propios del Estado Social de Derecho y desconocidos en la historia colombiana, tras reflejarse en los compromisos constitucionales de 1936 y 1991, parecen haber encontrado una adecuada prolongación en el sistema jurídico de la reforma rural integral prevista en los Acuerdos de Paz. Un sistema que, entre los diversos modelos comparados y las experiencias proporcionadas por la propia trayectoria nacional, opta por una línea de trabajo múltiple. Así, como hemos visto, no se establece una fórmula única, ni siquiera predominante, de actuación, lo que casa bien con la complejidad de las necesidades implicadas. Conforme a los tres pilares identificados, hay cuestiones propietarias por resolver, pero también un desarrollo que ha de promoverse por las colectivida-

junto de previsiones que se sitúan en la óptica adoptada por la reforma rural integral, cuyos contenidos el mismo autor expone (pp. 179-190); Restrepo y Bernal (2014, pp. 177-237), quienes llevan a cabo un análisis histórico y político del punto agrario pactado en primer término en la agenda de La Habana en 2013 asumiendo, como punto de partida, el “deber ético y político que incumbe a todos los sectores de la sociedad colombiana para encontrarle soluciones lúcidas al problema agrario y al desarrollo rural” (pp. 18-19); Reyes Posada (2016, pp. 43-73), quien se ocupa de exponer la importancia y fundamento de la reforma rural integral pactada en La Habana identificando como ejes de actuación la gestión del territorio, el ordenamiento social de la propiedad y el desarrollo rural con enfoque territorial (pp. 76-77), además de explicar las actividades de ejecución efectivamente emprendidas (pp. 93-123); Matías Camargo (2017, p. 19), quien aprecia en la reforma “avances progresistas favorables a los campesinos”; Santaella Quintero (2017), quien contribuye a clarificar los contenidos de la reforma rural integral exponiendo los “mitos” que se han generado en el debate político sobre supuestos riesgos para la propiedad privada o contra la agroindustria, entre otros aspectos (pp. 314-327), lo cual no le impide, al mismo tiempo, identificar las “verdades” que se manejan en la controversia, como son las relativas a la necesidad de una nueva institucionalidad o la ineludible alza del impuesto predial (pp. 327-335), para terminar estableciendo los “desafíos” a los que se enfrenta la reforma rural integral, que para el autor son la urgente necesidad de establecer vías adecuadas de formalización de la propiedad, la previsión de un régimen heterogéneo de adjudicación de baldíos en función de las diferentes variables concurrentes, la provisión por el Estado de bienes y servicios públicos imprescindibles en el mundo rural, los mecanismos de canalización de las vías participativas, y la modernización de los procesos agrarios (pp. 335-341)

⁹¹ Conviene indicar, no obstante, que no dejan de existir críticas a la lentitud, a las omisiones y a las dificultades del proceso de ejecución de la reforma rural integral, incluyendo descalificaciones de las normas de desarrollo que ya han sido aprobadas. Véanse en tal sentido: Trujillo Cueto (2014, pp. 48-51), quien se muestra escéptica en relación con la reforma rural integral pactada en La Habana, pues el eje de la misma sigue siendo la democratización del acceso a la tierra (p. 52), con descuido de las previsiones financieras y organizativas (p. 59); Matías Camargo (2018, pp. 41-42) denuncia la implementación lenta y tardía de la reforma rural integral, considerando que no satisface las exigencias del Acuerdo de Paz, con especial énfasis en las omisiones del Decreto 902/2017, que contiene medidas para facilitar la reforma rural integral (pp. 34-36); Bedoya Bedoya (2019, pp. 51-54) insiste en las críticas al Decreto 902/2017; Cabrera Suárez (2019, p. 19) juzga insuficientes los contenidos del mismo Decreto 902/2017 sobre la titulación de baldíos.

des afectadas, enfrentándonos, en último extremo, a un problema de integración nacional. Las instituciones del Estado Social de Derecho, con sus amplias garantías y prestaciones en materia de justicia, seguridad, sanidad, educación, trabajo, transporte, vivienda y otros aspectos, han de extenderse plena y efectivamente a la Colombia rural. Receta que puede parecer sencilla, e incluso simplista, pero que es necesario afirmar, insistiré una vez más, como la gran cuestión de Estado pendiente en la Colombia constitucional.

REFERENCIAS

- Agudo González, J. (2011). Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada. *Revista de Administración Pública*, 185, 9-47.
- Alegrett, R. (2003). Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* (FAO), 2, 1-16.
- Amunátegui Perelló, C.F. (2009). No siendo contra derecho ajeno: hacia la formulación de una teoría de las inmisiones en nuestro Código Civil. *Revista Chilena de Derecho*, 36 (3), 505-529.
- Balcázar, A., López, N., Orozco, M.L. y Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (Cepal).
- Barcelona Llop, J. (2013). Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barnés Vázquez, J. (1988). *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*. Civitas.
- Barreto, A. (1988). Reforma agraria y revolución en Portugal, 1974-1976. *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, 413-429.
- Bedoya Bedoya, M.R. (2019). Luces y sombras en la implementación del acuerdo de tierras en Colombia. *Estudios Políticos*, 54, 37-58.
- Bell, Ch. (2008). *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*. Oxford University Press.
- Bell, Ch. (2016). Lex pacificatoria colombiana: Colombia's peace accord in comparative perspective. *American Journal of International Law*, 110, 165-171.
- Betancur Restrepo, L. (2016). The legal status of the Colombian peace agreement. *American Journal of International Law*, 110, 188-192.
- Brakensiek, S. (2006). Reformas agrarias y transformación de la sociedad rural en el siglo XIX. En G. Sanz y J. Millán (coords.), *Sociedades agrarias y formas de vida: la historia agraria en la historiografía alemana, siglos XVIII-XX* (pp. 27-46). Prensas Universitarias de Zaragoza,.
- Caballero Calderón, E. (1954). *Siervo sin tierra*. Guadarrama.

- Cabrera Suárez, L.A. (2019). Evolución de los modelos jurídicos aplicados en la formalización de la propiedad rural, en particular en el proceso de formalización de baldíos rurales en Colombia. *Derecho y Políticas Públicas*, 20 (28), 1-20.
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2012). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO.
- Dios, S. de, Infante, J., Robledo, R. y Torijano, E., coords. (1999). *Historia de la propiedad en España. Siglos XV-XX: encuentro interdisciplinar*. Madrid: Centro de Estudios Registrales.
- Delgado, O. (1965). *Reformas agrarias en América Latina (Procesos y perspectivas)*. Fondo de Cultura Económica.
- Díaz del Moral, J. (1929). *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas. Córdoba (Antecedentes para una reforma agraria)*. Ed. Revista de Derecho Privado.
- Elvira Perales, A. (1986). Las convenciones constitucionales. *Revista de Estudios Políticos*, 53, 125-150.
- Fornillo, B. (2012). ¿Existe una reforma agraria en la Bolivia del movimiento al socialismo?" *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 42, 152-166.
- Frailé, P. (1991). Las reformas agrarias y la modernización económica. *Geo Crítica*, 93, 1-29.
- Franco Cañas, A.M. y Ríos Carmenado, I. de los (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 67, 93-119.
- García, A. (1967). Proceso y frustración de las reformas agrarias en América Latina. *Estudios Internacionales*, 3-4, 353-410.
- García, A. (1981). *Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina: de los asentamientos coloniales al capitalismo independiente*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- García-Sanz, A. (1985). Introducción: crisis de la agricultura tradicional y revolución liberal: 1800-1850. En A. García-Sanz y R. Garrabou Segura (Eds.), *Historia agraria de la España contemporánea* (vol. I, pp. 7-99). Barcelona.
- González Trevijano, P.J. (1988). Las convenciones constitucionales. *Revista de Derecho Político*, 26, 49-84.
- Grosso, P. (2011). ¿Por qué la idea de reforma agraria está perdiendo vigencia en América Latina? *Land Tenure Journal (FAO)*, 1, 149-166.
- Güiza Gómez, D.I., Bautista Revelo, A.J., Malagón Pérez, A.M. y Uprimny Yepes, R. (2020). *La constitución del campesinado. Luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico.*, Dejusticia.
- Gutelman, M. (1967). *L'agriculture socialisée à Cuba*. François Maspéro. (Traducción española, *La agricultura socializada en Cuba*, Era, 1970).
- Gutelman, M. (1974). *Structures y reformes agraires. Instruments pour l'analyse*. François Maspéro. (Traducción española, *Estructuras y reformas agrarias: los problemas agrarios y los métodos para su estudio*, Fontamara, 1978).

- Jovellanos, G. M. de (1784). *Informe sobre la Ley Agraria* (Edición crítica de G. Carnero. Cátedra, 1997).
- Kay, C. (1998). Latin America's agrarian reform: lights and shadows. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* (FAO), 2, 9-31.
- Kretschmer, R. (2018). Conflictos agrarios y luchas campesinas en Paraguay. En B. Mançano Fernandes, L.F. Rincón y R. Kretschmer (comp.), *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe* (pp 109-128). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lázzaro, S. B. (2017). Reforma agraria y práctica política en el contexto del desarrollo y la modernización, Argentina, 1955-1975. *América Latina en la Historia Económica*, 24 (3), 193-223.
- Lipton, M. (2009). *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. Routledge.
- Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución*, traducción española y estudio preliminar de A. Gallego Anabitarte sobre la 2ª edición alemana (1969). Emegé.
- López Ramón, F. (1991). Agricultura. En S. Martín-Retortillo (Dir.), *Derecho Administrativo Económico* (pp. 278-404). La Ley.
- Machado Cartagena, A. (2009). *La reforma rural. Una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia.
- Machado Cartagena, A. (coord.) (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Madrid Tamayo, T. (2018). La política agraria en Ecuador (1965-2015). *Economía*, 112, 89-120.
- Malefakis, E. (1972). *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*. Ariel.
- Mançano, B., Rincón, L.F. y Kretschmer, R. (Comp.) (2018). *La actualidad de la reforma agraria en América latina y el Caribe*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Matías Camargo, S.R. (2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Diálogos de Saberes*, 46, 19-39.
- Matías Camargo, S.R. (2018). La Reforma Rural Integral y su implementación. *Diálogos de Saberes*, 48, 25-45.
- Mora Toscano, O. (2010). Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: Estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945). *Apuntes del CENES*, 50, 151-171.
- Morett Sánchez, J.C. (2006). *Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo*. Plaza y Valdés.
- Navarro Fernández, J.A. (Coord.) (2005). *Introducción al Derecho Agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*. Tirant lo Blanch.
- Noejovich, H.O. (2003). La noción abstracta de propiedad en América: una visión desde los Andes. *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*, 56, 989-1014.
- Paz Ballivián, D. (2003). Medio siglo de la reforma agraria boliviana. *Temas Sociales*, 25, 183-188.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Informe nacional de desarrollo humano. Colombia rural. Razones para la esperanza*. Dirección académica A. Machado Cartagena, Bogotá.
- Restrepo Salazar, J.C. y Bernal Morales, A. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Penguin Random.
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Colaboración de L. Duica Amaya. Norma.
- Reyes Posada, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Penguin Random.
- Reyes Posada, A. (2018). *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Rodotà, S. (1982). Artículo 44. En G. Branca (Dir.), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici* (t. II, pp. VV). Zanichelli.
- Rodotà, S. (2013). *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*. Il Mulino.
- Santaella Quintero, H. (2017). Acuerdo de desarrollo rural integral y Derecho agrario del posconflicto: mitos, verdades y desafíos de su materialización. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 17, 311-342.
- Santaella Quintero, H. (2019). *La propiedad privada constitucional: una teoría*. Pons.
- Stolleis, M. (2019). El proyecto social de la Constitución de Weimar", en *Revista de Historia Constitucional*, 20, 233-251.
- Trujillo Cueto, I.P. (2014). Reformas agrarias en Colombia: experiencias desalentadoras y una nueva iniciativa en el marco de los Acuerdos de Paz en La Habana. *Ensayos de Economía*, 45, 35-60.
- Uprimny Yepes, R. y Güiza Gómez, D.I. (2019). *Pacigerancia: el valor jurídico de los acuerdos de paz en el Derecho internacional*. *Revista Latinoamericana de Derecho*, 3, 49-78.
- Vega Rodríguez, A. (Coord.) (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*. FAO.
- Vogelgesang, F. (1996). Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 58, 95-114.
- Warman, A. (2001). *El campo mexicano en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.
- Zamosc, L. y Martínez Borrego, E. (1996). Modernización agraria y participación política campesina en América Latina: una visión de conjunto. En L. Zamosc, E. Martínez Borrego y M. Chiriboga (Coord.), *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)* (pp. 11-24). Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.