

Gestión de la Agencia Nacional de Tierras en la implementación del deslinde en ciénagas del sur de Bolívar (años 2015-2022)*

National Land Agency Management of the Floodplain Lakes Delimitation in Southern Bolívar (2015-2022)

Gestão da Agência Nacional de Terras na implementação da demarcação em pântanos do sul de Bolívar (anos 2015-2022)

JUAN MANUEL QUINCHE ROA**

FECHA DE RECEPCIÓN: 30 DE AGOSTO DE 2023. FECHA DE APROBACIÓN: 27 DE OCTUBRE DE 2023

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13648>

Para citar este artículo: Quinche, J. M. (2024). Gestión de la Agencia Nacional de Tierras en la implementación del deslinde en ciénagas del sur de Bolívar (años 2015-2022). *Estudios Socio-Jurídicos*, 26(1), 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.13648>

RESUMEN

Este artículo analiza los primeros siete años de gestión de la Agencia Nacional de Tierras en la implementación del deslinde, como se conoce al procedimiento agrario que busca delimitar las tierras que son propiedad de la nación, como las ciénagas y los playones. Tras revisar su escasa ejecución en el sur del departamento de Bolívar, este trabajo sostiene que para el año 2022, las reformas introducidas con ocasión del Acuerdo de Paz negociado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC no habían dinamizado los deslindes. Por el contrario, la revisión de comunicaciones, actas y expedientes

* Investigación financiada en el año 2022 por el Programa de Apoyo a la Formación Doctoral (PAFD) con el respaldo financiero del Servicio de Intercambio Académico Alemán (DAAD) y el Ministerio Federal de Cooperación, creado en el marco de un convenio específico entre el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (ZEF) de la Universidad de Bonn en Alemania y el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia.

** Estudiante de la Maestría en Gestión y Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá D. C., Colombia). Estudiante becario del Erasmus Mundus Master in Human Rights Policy and Practice de la Universidad de Gotemburgo (Suecia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7875-7968>. Correo electrónico institucional: gusquinju@student.gu.se

oficiales, evidencia que continúan problemas endémicos de la autoridad agraria, como son la falta de capacidad institucional y la escasa coordinación interinstitucional.

Palabras clave: deslinde; playones; baldíos inadjudicables; cuerpos cenagosos; propiedad privada.

ABSTRACT

The article analyzes the first seven years of the National Land Agency's management of the demarcation implementation—the agrarian procedure that seeks to delimit lands owned by the nation, such as floodplains and floodplain lakes. After reviewing its scarce implementation in the south of Bolívar, this paper argues that, by 2022, the reforms introduced by the last peace agreement negotiated between the Colombian State and the FARC guerrillas did not dynamize delimitations. On the contrary, the review of communications, minutes, and official records shows that agrarian authority endemic problems continue, such as the lack of institutional capacity and poor inter-institutional coordination.

Keywords: Demarcation; floodplains; unassignable wastelands; floodplain lakes; private property.

RESUMO

Este artigo analisa os primeiros sete anos de gestão da Agência Nacional de Terras na implantação da demarcação, como é conhecido o procedimento agrário que busca delimitar as terras de propriedade da nação, como pântanos e áreas alagadas. Depois de analisar a sua má execução no sul do departamento de Bolívar, este trabalho sustenta que, até 2022, as reformas introduzidas por ocasião do Acordo de Paz negociado entre o Estado colombiano e a guerrilha das FARC não tinham dinamizado as fronteiras. Pelo contrário, a revisão das comunicações, atas e ficheiros oficiais mostra que os problemas endêmicos da autoridade agrária continuam, tais como a falta de capacidade institucional e a fraca coordenação interinstitucional.

Palavras-chave: demarcação; áreas alagadas; terrenos baldios inatribuíveis; corpos pantanosos; propriedade privada.

Introducción

En este artículo se analizó la gestión de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en la implementación del deslinde o la delimitación de tierras propiedad de la Nación, sobre playones y cuerpos cenagosos ubicados al sur del departamento de Bolívar. Esta investigación cubrió un periodo de tiempo que inició en el 2015, cuando el Gobierno nacional estimó conveniente crear la ANT, y finalizó en el 2022, al cumplirse cinco años del Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral”. Esta última, es una norma con rango de ley que debe ser valorada, pues pretendió introducir en el ordenamiento jurídico postulados del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final), suscrito en el 2016, entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

El Acuerdo Final introdujo variables que complejizaron el procedimiento administrativo especial agrario de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde, pero se desconoce hasta qué punto estas modificaciones favorecieron la actuación de la autoridad agraria. Esta investigación, que apunta a llenar este vacío de información, sostiene que en sus siete primeros años de existencia, la ANT ha tenido una gestión deficiente en la delimitación de las ciénagas y los playones comunales, la cual no ha mejorado tras la introducción de las regulaciones jurídicas derivadas del Acuerdo Final. Además de la aparente falta de voluntad política, permanecen tres problemas endémicos de la autoridad agraria en Colombia. Primero, persisten las dificultades de capacidad institucional —i.e., ausencia de recursos humanos y monetarios—, que sirven a los directivos para justificar la escasa implementación de este proceso agrario. Segundo, en los pocos casos donde el deslinde inicia, este se adelanta de una forma altamente centralizada, sin vincular a los actores interesados en el mismo. Y tercero, continúan los problemas de coordinación institucional, agravados por la escasa presencia de la ANT en territorio y los bajos resultados de otras entidades que tienen competencia sobre la delimitación ambiental de los humedales.

La permanencia de estas tres variables aumenta la vulnerabilidad de los campesinos, quienes según la legislación vigente dependen del deslinde de cuerpos cenagosos para (i) solicitar la recuperación de estos bienes baldíos cuando han sido indebidamente ocupados,¹ (ii) obtener los reglamentos de uso que les permitan explotar temporalmente los mismos,² y (iii) adquirir la propiedad de estas áreas inundables cuando se encuentran desecadas.³

Al exponer estos resultados, el presente documento aporta a un profundo vacío de información existente en Colombia. Según han expuesto Kerguelén et al. (2021), “sobre la dinámica de deslinde y la adjudicación de baldíos ha sido poco lo que se ha realizado, sobre todo por la falta de información y [la] dificultad para la consecución de datos en los distintos entes territoriales” (p. 207). Hasta el momento, el análisis de este procedimiento especial agrario se ha centrado en el nivel micro, es decir, en estudios de caso que tienen lugar principalmente en el departamento de Córdoba, como la Ciénaga Grande del Bajo Sinú (Kerguelén et al., 2021; Ramón et al., 2019), y los playones comunales del Bajo San Jorge (Camargo, 2022).

Desde el sector público, tampoco se ha presentado un estudio con información sistematizada sobre la implementación del deslinde

¹ Según el Decreto Ley 2811 de 1974, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles (artículo 80), y salvo derechos adquiridos por particulares, las playas marítimas, fluviales y lacustres son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado (artículo 83). El carácter jurídico de los playones comunales ha sido reafirmado en leyes posteriores, como la Ley 160 de 1994, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”, que en el artículo 69 los define como baldíos. Según se señala más adelante, cuando se denuncia una apropiación indebida de estos bienes, la autoridad agraria aduce que antes de recuperarlos es necesario implementar el deslinde para conocer la extensión de dichos bienes del Estado.

² La ANT emitió el Acuerdo 058 de 2018 para establecer un procedimiento con miras a reconocer derechos de uso sobre bienes baldíos inadjudicables, como son los playones comunales, en favor de pequeños campesinos que hagan un uso sostenible de los mismos. Dos años después, la misma entidad emitió el Acuerdo 118 de 2020 para modificar el acto administrativo anterior y disponer —entre otras cosas—, que se podrían reconocer derechos de uso sobre playones sin deslindar siempre y cuando no hubiese conflictos en torno a la propiedad de la tierra. Como este es un escenario sumamente escaso en la Región Caribe colombiana, generalmente el campesinado continúa dependiendo del proceso agrario de deslinde para solicitar a la autoridad nacional agraria que le reconozca derechos de uso sobre los mismos.

³ Según se expone más adelante, la delimitación es un requisito para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1900 de 2018, que regula la adjudicación de playones de ciénagas desecadas.

a nivel regional o nacional. Recientemente, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios emitió una actuación preventiva denominada *Deslinde, recuperación y reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales en la Región Caribe colombiana*. Allí, advirtió sobre las “lógicas de acaparamientos de bienes que además de su condición de uso público constituyen reserva territorial del Estado de destinación específica” (2020, p. 48). Un diagnóstico que, si bien parece ser acertado, partió de inferencias realizadas tras observar once estudios de caso que nueve procuradores judiciales seleccionaron de forma no aleatoria, en seis departamentos de la Región Caribe.

Las consecuencias de no tener información a nivel regional o nacional han sido nefastas. Según se expone a continuación, se ha guardado silencio frente a una actuación omisiva del ejecutivo, que contrario a lo dispuesto en el *enfoque territorial* promulgado en el Acuerdo Final, ha centrado su actuación en aquellos casos donde existe una sentencia judicial o el acompañamiento del Ministerio Público. Una dinámica reforzada por la academia, que se ha inclinado a documentar determinados casos de despojo, sin estudiar el funcionamiento regional de la recuperación administrativa de playones y ciénagas indebidamente apropiadas. En el caso de la depresión momposina, se ha documentado oportunamente las compras irregulares de áreas inundables (Fals, 2002, pp. 20A-22A), la exposición de títulos que acreditan de forma irregular la propiedad de estas (Reyes, 1978, p. 72), o el uso de la fuerza para dejar sin efecto lo que la población solía denominar el ‘derecho de ciénaga’ (Camacho, 2015, p. 19).

Sin embargo, hace falta estudiar el deslinde. Esto no solamente implica hacer un inventario de las leyes y los actos administrativos que lo reglamentan, como recientemente ha hecho Correa et al. (2019), sino emprender mejores análisis sobre su implementación en ciénagas donde se han abierto expedientes que inician la ejecución de este proceso agrario. Ese es el interés de este trabajo, que, sin dejar de tener en cuenta los casos icónicos, analiza la gestión de la autoridad agraria en un período determinado y en una región que tiene una presencia extendida de cuerpos cenagosos.

Región objeto de estudio, métodos empleados y estructura del documento

Este estudio aborda la implementación del deslinde en “la zona sur del departamento de Bolívar, una especie de gran Mesopotamia del Nuevo Mundo” (Fals, 2002, p. 17A), que tiene un área de 21.442 km² distribuida en 25 municipios donde la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) se desempeña como autoridad ambiental.⁴ Se estimó conveniente esta selección, al considerar que, según la Ley 99 de 1993, esta es una región compuesta por “entidades territoriales que por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro geográfica” (art. 23). Se trata también de un área que hace parte de la zona hidrográfica de la Región Caribe conocida como el Bajo Magdalena, que se extiende desde la depresión momposina hasta la desembocadura del Río Magdalena, y concentra la segunda mayor cantidad de humedales en el país (Jaramillo et al., 2015).

En ese sentido, esta no es una selección aleatoria. Se escogió una región donde confluyeran dos variables que podrían aumentar la probabilidad de encontrar deslindes finalizados. Por un lado, la presencia extendida de ciénagas y playones comunales donde personas naturales y jurídicas han construido obras civiles para expandir la frontera agropecuaria. Algo que inicialmente hicieron los particulares con la venía de autoridades ambientales (Decreto 1710, 1960, art. 4) y amparados en la visión peyorativa que tenían sobre estos humedales, algunos planificadores foráneos que hicieron parte de los gobiernos de Alberto Lleras Camargo y Misael Pastrana Borrero (García, 2019, pp. 56 y 87). Por otro lado, la variable tiene que ver con la lucha histórica de comunidades campesinas, que han defendido el carácter público de estas áreas en medio de presiones de grandes ganaderos provenientes de otros departamentos (Fals, 2002, p. 21A), y actores armados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, pp. 32-37; Giraldo, 2021, p. 26).

⁴ Los municipios son: Achí, Arenal, Altos del Rosario, Barranco de Loba, Cantagallo, Cicuco, Hatillo de Loba, el Peñón, Magangué, Margarita, Montecristo, Santa Cruz de Mompos, Morales, Norosí, Pinillos, Regidor, Río Viejo, San Fernando, San Jacinto del Cauca, San Martín de Loba, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití, Talaigua Nuevo y Tiquisio.

Su determinación en escenarios tan azarosos los ha llevado en varios casos a demandar la implementación del deslinde (Quinche Roa, 2023, p. 79; Sentencia SU 213, 2021).

Para ahondar en la implementación del deslinde, se analizó la gestión de la autoridad agraria mediante las herramientas provenientes de la antropología del Estado. Al respecto, es menester señalar que esta investigación inició mientras me desempeñaba como servidor público en la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras, de la Defensoría del Pueblo. Allí se me asignó, entre otras labores, la atención de peticiones presentadas por comunidades campesinas que solicitaban la delimitación y recuperación de áreas inundables indebidamente apropiadas. Buscando tramitarlas de la mejor manera, consulté diversas fuentes que se tienen en cuenta en este documento, tales como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la correspondencia entre entidades públicas, los informes de seguimiento del Acuerdo Final, y las leyes y los actos administrativos que se refieren al deslinde.

En dicho trabajo, también concurrí a reuniones institucionales donde cumplía las funciones misionales correspondientes a mi cargo, mientras ponía en práctica la observación participante, una técnica no directiva propia del método etnográfico que me permitió entender la interacción de los ciudadanos —bien como campesinos o como servidores públicos— con este procedimiento especial agrario (Guber, 2001). Al asistir a estas reuniones y tras consultar 40 expedientes de deslinde en la Región Caribe —32 de ellos en el área bajo estudio—, reconocí que la no implementación del deslinde era un problema no solo generalizado, sino histórico, que estaba a cargo de una serie de gobiernos que no la ejecutaban y se excusaban empleando argumentos que ya se han esgrimido más de medio siglo atrás.

Así mismo, valoré y comprendí la digna disputa de las comunidades campesinas que acuden a distintas entidades públicas, muchas veces aletargadas para demandar la recuperación de las áreas inundables indebidamente apropiadas. De modo que, a partir de mi experiencia en una institución del Estado, sometí este relacionamiento a análisis, bajo la consideración que resulta indispensable prestar atención a la interacción entre distintos actores de la sociedad civil con la burocracia presente en entidades altamente centralizadas, como es el caso de la

ANT. Algo que ya se ha explorado en Colombia (Martínez, 2014, p. 2), pero no en el caso del deslinde. Una vez me retiré de la Defensoría del Pueblo, continué acompañando como investigador el caso del complejo cenagoso de Cascaloa, un grupo de humedales ubicado en el municipio de Magangué, Bolívar. En este artículo hago alusión al mismo, refiriéndome exclusivamente a aquellos documentos públicos que no siempre han sido debidamente socializados con las comunidades campesinas interesadas.

Tras señalar estos aspectos metodológicos, paso a exponer la estructura del documento, que está dividido en tres partes principales. En un primer momento, se presenta la regulación jurídica que debe seguir la ANT para llevar a cabo los deslindes sobre los playones y los cuerpos cenagosos, distinguiendo las leyes y los actos administrativos surgidos con ocasión del Acuerdo Final. En segunda instancia, se analiza cómo ha sido la implementación de esta nueva regulación en la delimitación de los cuerpos cenagosos presentes en el sur del departamento de Bolívar. Lo cual me permitió establecer un diálogo entre los problemas endémicos de la autoridad agraria en la implementación de este procedimiento agrario, y su desempeño en el complejo cenagoso de Cascaloa, el caso que reúne la mayor cantidad de expedientes de deslinde. Por último, para concluir, se socializan algunas propuestas para continuar con la agenda de investigación que este artículo aspira iniciar.

La regulación que rige la actuación de la Agencia Nacional de Tierras en la implementación de los procesos agrarios de deslinde sobre cuerpos cenagosos

Los pasos que contiene el deslinde se modificaron tras la emisión del Decreto Ley 902 de 2017, que pretendió desplegar nuevas medidas para implementar parcialmente el punto 1 del Acuerdo Final. Allí se dispuso que el deslinde y la recuperación de baldíos se adelantarían mediante el *Procedimiento único*, un método dispuesto por el Gobierno nacional para ordenar la actuación institucional de la autoridad agraria en zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Bajo este nuevo procedimiento, el deslinde incluyó una

etapa administrativa y otra judicial, algo que —creían— garantizaría la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y permitiría esclarecer vacíos de información históricos en torno a la propiedad de predios públicos y privados.⁵

Pensando en la implementación de estos nuevos procedimientos, la ANT creó instructivos para atender los casos de deslinde según su fecha de ocurrencia. El documento guía con código SEJUT-P-001, indicó lo que se debía hacer en los deslindes iniciados antes del 20 de mayo del 2017, ya que después de esa fecha se aplicaría el *Procedimiento único*, enunciado anteriormente. Esto aplicaría en los municipios focalizados y no focalizados, que en todo caso serían atendidos por dos dependencias distintas de la ANT.

Así, quedaron entonces dos procedimientos vigentes, cuyos principales componentes se exponen en la siguiente tabla:

Tabla 1. Descripción de las etapas que componen los dos procedimientos de deslinde

<i>Procedimiento A. Si el deslinde ocurrió antes del 20/05/2017</i> ⁶	<i>Procedimiento B. Si el deslinde inició después del 20/05/2017</i> ⁷
<p><i>Etapas previas.</i> Inicia con la solicitud del deslinde. Incluye la expedición de un acto administrativo para dar apertura al expediente y la proyección de otro para programar una visita previa que dé lugar a un informe.</p> <p><i>Etapas iniciales.</i> Inicia al determinar la procedencia del deslinde. Tras resolver los</p>	<p>1. <i>Fase administrativa</i>, que comprende: 1.1. La etapa preliminar (que incluye la conformación de un expediente por cada ciénaga a deslindar, las visitas de campo a las ciénagas para levantar información física y jurídica de cada una, y la elaboración de informes técnicos)</p>

⁵ Antes de mayo de 2017, los deslindes finalizaban una vez culminaban las labores administrativas, pero podían existir dudas sobre sus efectos, las cuales podían controvertirse durante varios años si algunas de las partes interesadas presentaban reparos ante una autoridad judicial. Buscando dar mayor certeza al procedimiento que se hiciera con base en la nueva regulación, se dispuso que en adelante este procedimiento especial agrario culminaría una vez pasara por la autoridad judicial competente.

⁶ Procedimiento contenido en el documento guía emitido por la Agencia Nacional de Tierras con código SEJUT-P-001, que se elaboró con base en las reglamentaciones existentes antes del 2017, partiendo del Decreto 2663 de 1994, que reglamentó los capítulos de la Ley 160 de 1994 que aluden a la clarificación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, la delimitación o el deslinde de inmuebles de dominio de la Nación.

⁷ Etapas del Procedimiento Único que se comenzó a implementar en los deslindes tras la emisión del Decreto Ley 902 de 2017, y más específicamente, de lo dispuesto en los artículos 58 y 60, y los Capítulos 2 y 3.

Procedimiento A. Si el deslinde ocurrió antes del 20/05/2017⁶¹	Procedimiento B. Si el deslinde inició después del 20/05/2017⁷¹
<p>recursos que se presenten contra la decisión, se inscribe el acto administrativo ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p> <p><i>Etapa probatoria.</i> Inicia con el acto administrativo que decreta pruebas e inspección ocular, y finaliza con la expedición de otro que remite el expediente al despacho competente para emitir la decisión final.</p> <p><i>Fase decisoria.</i> Incluye una decisión final de la ANT, y finaliza con un oficio al Consejo de Estado para certificar si contra la resolución del deslinde se interpuso demanda de revisión.</p> <p>Cuando existe una ocupación indebida, se incluye una fase de remisión de expedientes a la subdirección competente.</p>	<p>jurídicos preliminares con base en la información recolectada).</p> <p>1.2. La etapa de exposición de resultados a los interesados.</p> <p>1.3. La etapa de cierre, que se formula mediante un acto administrativo que dispone presentar una demanda del resultado obtenido ante un juez competente.</p> <p>2. <i>Fase judicial</i></p> <p>En esta etapa los deslindes finalizados se presentan a “las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”⁸ para finalmente obtener una decisión de fondo.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto Ley 902 de 2017, el documento SEJUT-P-001 de la ANT (2017) y las respuestas de dicha entidad (2022).

Evidentemente la implementación del deslinde se complejizó. Se sumó una cantidad considerable de leyes y actos administrativos a un proceso de delimitación, que ya era difícil de comprender para la población campesina que lo demandaba. ¿Valió la pena este cambio? Para resolver este interrogante, es necesario revisar el avance de los deslindes adelantados en el sur del departamento de Bolívar.

La delimitación de playones y cuerpos cenagosos en el sur del departamento de Bolívar

Para adelantar un deslinde, la ANT requiere que la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el playón o cuerpo de agua a delimitar haya definido su cauce permanente, esto es, la línea de

⁸ Respecto a esta cita, proveniente del artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017, se debe señalar que para la fecha en la que se presentó este artículo, el Senado de la República había aprobado el Acto Legislativo 035 de 2022 Senado, 173 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la Jurisdicción Agraria y Rural, cuyo contenido está pendiente de ser conciliado con la Cámara de Representantes.

marea máxima del humedal en períodos de alta precipitación. Más recientemente, las instituciones públicas hacen referencia a la *ronda hídrica*, que comprende el acotamiento de la faja paralela y el área de protección o conservación aferente.⁹ Según lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, la CSB debería definir las rondas hídricas de los cuerpos cenagosos bajo su jurisdicción, lo que incluye esclarecer (i) la línea de mareas máximas o cauce permanente y (ii) la faja paralela de protección de estos ecosistemas. No obstante, solo hasta once años después de la promulgación de dicha ley, la CSB señalaría haber hecho la priorización de 62 cuerpos de agua, para los cuales esperaba estudiar “la consecución de los recursos financieros para ejecutar el proceso de delimitación”.¹⁰

Observemos ahora la gestión de la ANT en la misma región. Según lo dispuso el presidente de la República mediante el Decreto 2363 de 2015, hay dos dependencias de la Dirección de Gestión Jurídica de la ANT que comparten la función de delimitar bienes baldíos inadjudicables, como son las ciénagas y los playones comunales que colindan con las mismas. En primer lugar está la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (SPAGJ), llamada a adelantar los deslindes cuando (i) su trámite inició o continuó durante la anterior institucionalidad agraria, es decir, cuando el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) los había iniciado, pero no los tenía resueltos, y (ii) cuando se solicitaba la apertura de un deslinde en una ciénaga que no estuviera dentro de alguno de los municipios focalizados por el MADR.

Dicho esto, la tabla 2 presenta el avance en los deslindes adelantados por la SPAGJ. Se exponen dos escenarios. En el primero, al que nuevamente se le asignó la letra A, se evidencia el progreso de los deslindes

⁹ El Decreto 2811 de 1974 alude por primera vez a “una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho” (art. 83, núm. d). Bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, se estimó conveniente que el área de protección de un humedal podría establecerse según los servicios ecosistémicos que el mismo prestara, para lo cual se comenzó a hablar de zona aferente en la Ley 1450 de 2011.

¹⁰ Como se profundiza más adelante, el único caso donde se había iniciado con el proceso de delimitación era el del Complejo Cenagoso de ‘El Garzal’, ubicado en el municipio de Simití, que para la fecha en que se emitió la respuesta que acá se cita, todavía estaba en proceso de delimitación del cauce permanente. Información proveniente de oficio de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar emitido el 12 de mayo de 2022 con número de radicado SP-OE-095/2022.

que esta Subdirección viene ejecutando con base en el procedimiento anterior. Cubre un período que inició el 7 de diciembre del 2015, por ser el día en que empezó a funcionar la ANT, y culminó el 20 de mayo del 2017, que es la fecha de corte definida por la autoridad agraria en su documento guía (ANT, 2017, p. 1). En el segundo escenario, de la letra B, se muestra el avance de los deslindes que adelanta la SPAGJ, con base en un procedimiento que desde el 2017, se debe implementar en aquellos municipios que no fueron focalizados por el MADR. En este caso, se cubre un período que inicia el 21 de mayo del 2017, por ser la fecha límite definida por la ANT, y finaliza el 1 de abril del 2022, que es el límite temporal del período que abarca esta investigación.

Tabla 2. Gestión de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica en los deslindes que tiene a cargo desde la creación de la ANT

<i>A. Desde el 7 de diciembre del 2015 hasta el 20 de mayo del 2017</i>			<i>B. Desde el 21 mayo del 2017 hasta el 1 de abril del 2022</i>		
<i>Número de casos</i>	<i>Ubicación de los casos¹¹</i>	<i>Avance en etapas</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Ubicación de los casos</i>	<i>Avance en etapas</i>
9 ciénagas en procesos de deslinde	Barranco de Loba (6 casos) Cicuco (1 caso) Simití (2 casos)	Etapa previa (6 casos) Etapa inicial (2 casos) Etapa probatoria (1 caso) Fase decisoria (0) Fase de remisión de expedientes (0)	24 casos (13 casos en ciénagas, 7 en playones comunales, 4 en complejos cenagosos)	Barranco de Loba (7 casos) Arenal (1) Altos del Rosario (1) Morales (1) Talaigua Nuevo (2) Cicuco (2) Tiquisio (2) Hatillo de Loba (1) San Fernando (2) Simití (5) Pinillos (4) Santa Cruz de Mompox (7) San Pablo (1)	1. Fase administrativa (24 casos) Todos están en Etapa preliminar: 18 conformando el expediente, y 6 elaborando el análisis predial. 2. Fase judicial (0)

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a derechos de petición dadas por la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (2022).

¹¹ Las ciénagas pueden estar en más de un municipio, pues se trata de ecosistemas cuyas fronteras no están determinadas por la jurisdicción del ente territorial. Esto explica que en los municipios presentes las columnas que se refieren a la ‘ubicación de los casos’ puedan tener un número mayor que el que se señala en el número de casos.

Según lo ilustra la tabla anterior, la emisión de una nueva reglamentación en torno al proceso agrario de deslinde, no mejoró la gestión de la dependencia encargada de su implementación en los municipios no focalizados. Por el contrario, el avance en las etapas que comprende cada uno de los procedimientos muestra una tendencia semejante, donde la mayoría de los casos quedan represados en las etapas administrativas iniciales. En ambos escenarios los casos se estancan en los momentos más incipientes. Con base en el Procedimiento A, el 66 % de los casos quedaron en la *Etapa previa*, cuyas actividades más relevantes son la conformación de un expediente y la redacción de un documento que eventualmente permita realizar una visita.

Por otro lado, con base en el Procedimiento B, el 75 % de los casos no han avanzado más allá de la conformación de un expediente. En otras palabras, para el 1 de abril del 2022, tras aproximadamente cinco años de existencia del decreto ley que pretendió adoptar las medidas para implementar la Reforma Rural Integral contenida en el Acuerdo Final, esta Subdirección de la ANT no ha podido brindar mayores certezas para abordar los conflictos de propiedad en torno a los cuerpos cenagosos del Sur de Bolívar.

La tabla 2 también muestra que la inclusión de una fase judicial para dar mayor certeza a los procesos de deslinde, resulta totalmente irrelevante en esta región. En ninguno de los dos escenarios se ha podido culminar el deslinde. En el Procedimiento A no hay ciénagas que alcancen la fase decisoria, al igual que en el Procedimiento B, pues no existe una resolución que declare finalizada la etapa administrativa del deslinde, que pueda ser sometida posteriormente ante una autoridad judicial. En ese sentido, lo visto en el sur del departamento de Bolívar no permitiría hacer algunas inferencias básicas, como por ejemplo, cuál es el procedimiento más rápido para finalizar un deslinde.

Aparentemente, la implementación de otros componentes del Acuerdo Final podría representar una ventana de oportunidades en un escenario tan adverso. Por ejemplo, los procesos agrarios podrían dinamizarse con la actualización del catastro, propuesta en el Punto 1.1.9 del Acuerdo Final, y más específicamente, con la focalización de ciertos municipios que se priorizarían para coordinar decisiones relativas al uso y la tenencia del suelo en municipios altamente afectados por

el conflicto armado. Sin embargo, como se ha podido observar, esto tampoco sucede.

Los frutos de la priorización a la que se ha hecho alusión, se deberían ejecutar desde hace cinco años, cuando el MADR emitió la Resolución 130 de 2017, con miras a “adoptar la metodología para realizar la focalización territorial para la ejecución de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural” (art. 1). En dicha resolución, se decidió focalizar la mayoría de los municipios del país, pues quedaron con este rótulo 1.047 de los 1.122 que actualmente existen.

Se realizaron tantos esfuerzos en torno a esta política, que cuando la Presidencia de la República creó la ANT en el 2015, estimó conveniente tener en su interior a la Subdirección de Seguridad Jurídica (SSJ), una dependencia que debía hacer seguimiento a la ejecución de los procesos agrarios de clarificación, como son los deslindes de tierras de la nación, “que se adelanten en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural” (Decreto 2362 de 2015, art. 23, num. 5).

Con miras a alcanzar el objetivo trazado en este artículo, pongo en consideración cómo ha sido la gestión de dicha Subdirección en los deslindes que viene adelantando la ANT en los tres municipios focalizados del sur del departamento de Bolívar: Achí, Magangué y San Jacinto del Cauca. Los resultados se presentan en la tabla 3, que cubre la implementación de este nuevo procedimiento en un período que inicia el 30 de mayo del 2017, cuando el MADR emite la Resolución 130, y finaliza el 1 de abril del 2022, que es la fecha de corte de esta investigación.

Según lo expone la tabla 3, los resultados son prácticamente los mismos en los municipios focalizados y no focalizados del sur de Bolívar: la ANT no finaliza el deslinde. En el caso de los municipios focalizados, la SSJ ha atendido 40 casos que se reparten de una forma desigual en los municipios donde esta Subdirección tiene competencia, sin que esto represente una ventaja para la materialización de la delimitación de una ciénaga. Por el contrario, todos los casos quedan en la primera etapa de la fase administrativa.

Es menester recordar, que detrás de estas leyes y actos administrativos sin cumplir, se encuentran comunidades campesinas que desean acceder a bienes baldíos indebidamente ocupados, como las orillas de las ciénagas, donde se han extendido inmuebles de grandes propietarios.

Tabla 3. Gestión de la Subdirección de Seguridad Jurídica en los deslindes que tiene a cargo en los municipios focalizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

<i>Deslindes adelantados en municipios focalizados por el MADR, desde el 30 de mayo de 2017 hasta el 1 de abril de 2022</i>		
<i>Número de casos</i>	<i>Ubicación en municipios focalizados</i>	<i>Avance en etapas</i>
40 casos (32 casos en ciénagas, 5 complejos cenagosos, 2 playones comunales, 1 zona de drenajes y playones)	Magangué (38 casos), Córdoba (2 casos), Achí (1 caso)	1. Fase administrativa (40 casos) ¹² 2. Fase judicial (0)

Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta a los derechos de petición interpuestos ante la Subdirección de Seguridad Jurídica de la ANT (2022).

En relación con lo anterior, a continuación profundizo en algunos de los problemas endémicos de la autoridad agraria, que podrían ayudar a entender la ausencia de deslindes, y por consiguiente, las dificultades en el reconocimiento de reglamentos de uso y las resoluciones de adjudicación necesarias para garantizar el acceso a la tierra de los pequeños campesinos que se encuentran junto a los humedales.

Problemas endémicos de la autoridad agraria que perpetúan la ineficacia en la implementación de los procesos agrarios de deslinde

Para analizar los problemas de la autoridad agraria en la implementación del deslinde, se discute la información obtenida en el Sur de Bolívar a la luz del funcionamiento de este proceso agrario en el caso del complejo cenagoso de Cascaloa, ubicado en Magangué, que además de estar en jurisdicción de la CSB, fue priorizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el 2017. Este es un municipio particularmente relevante a nivel geográfico, pues allí confluyen el curso

¹² Según la respuesta de la Subdirección de Seguridad Jurídica con número de radicado 20223100711971 del 10 de junio del 2022, dichos deslindes se encontraban en las siguientes fases: solicitud de inscripción de resolución inicial (17), notificaciones personales (15), expedición de resolución de inicio (1), solicitud de análisis multitemporal (5) y comunicación de auto de etapa preliminar (2).

bajo del Río Magdalena, que es la macro cuenca más importante de Colombia, con otros ríos de gran relevancia en la región Caribe, como el río Cesar y el río San Jorge.

Dicho encuentro da lugar a la existencia de extensos sistemas de humedales, como Cascaloa, que está conformado por 32 ciénagas que cubren aproximadamente 12.000 hectáreas, alrededor de las cuales se han establecido 12 corregimientos habitados por cerca de 26.000 personas. Así mismo, en Cascaloa se encuentran 32 de los 40 casos de deslinde ilustrados en la tabla 3, es decir, cerca del 80% de los procesos de delimitación agraria que actualmente adelanta la Subdirección de Seguridad Jurídica de la ANT en los municipios focalizados en el sur de Bolívar. Como ninguno de estos ha finalizado, según se ilustra a continuación, el caso de Cascaloa muestra las peripecias, esperas y procesos en los que se ven inmersos los campesinos que aguardan por la finalización de deslindes que permanecen inacabados.

Problemas de capacidad institucional

El deslinde en el complejo cenagoso de Cascaloa inició con ocasión de un oficio que dirigió la Defensoría del Pueblo a la ANT el 12 de agosto del 2019, mediante el cual la Institución Nacional de Derechos Humanos pidió la intervención de la autoridad agraria tras evidenciar la “apropiación ilegal y [el] cercado de playones por parte de particulares” (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 1). Lo anterior, dio lugar a que la ANT iniciara estudios remotos en torno al comportamiento del agua —como los estudios catastrales, multitemporales y multiespectrales—, que eventualmente le permitieron identificar 32 humedales que dieron lugar a la apertura del mismo número de expedientes.

Antes de eso, organizaciones locales que acompañan a las asociaciones y federaciones locales de pesca, como la Corporación Tiempos de Vida, habían solicitado infructuosamente a la autoridad agraria prestar atención a la delimitación. Pero su oportuna intervención no había sido suficiente para que la ANT diera apertura de los expedientes de deslinde, algo que ocurrió hasta el momento en que la Defensoría del Pueblo intervino. Más que ensalzar la actuación que tuvo una entidad del Ministerio Público, en uno de los tantos casos que tienen la

misma problemática, esto ejemplifica que la ANT no siempre da inicio a las primeras actuaciones administrativas, partiendo de las solicitudes presentadas por la sociedad civil.

El 82.5 % de los casos donde la Subdirección de Seguridad Jurídica actualmente adelanta deslindes en el Sur de Bolívar, no habrían tenido lugar si otra entidad pública no hubiera impulsado la intervención de la autoridad agraria sobre un complejo cenagoso. A la luz de la regulación vigente, esto debería ser un escenario excepcional, teniendo en cuenta que las modificaciones introducidas tras el Acuerdo Final apuntaban a que, por primera vez, y en el marco de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, la autoridad agraria operara “por oferta, de manera planeada, articulada y participativa” (Decreto Ley 902 de 2011, parte considerativa).

La actuación participativa a la que hace alusión esta norma con rango de ley también es cuestionable. Ejemplo de ello es la disputa en torno a la extensión y cantidad de humedales en Cascaloa. Durante la jornada de socialización que tuvo lugar en marzo del 2021, la ANT informó a los pescadores que había identificado 32 ciénagas, tras realizar los estudios multitemporales y multiespectrales en la región. No obstante, en contraste con lo dicho por la autoridad agraria, los pescadores que dependen de Cascaloa se refirieron a 89 ciénagas y adujeron que en las cifras de la autoridad agraria existía un subregistro de casi 50 ciénagas; una incongruencia que dio lugar a largas discusiones durante estas jornadas.

Esta confusión parece partir de una falta de articulación entre la autoridad agraria y las comunidades campesinas. Por ejemplo, la ANT no entregó copias antes ni después de este encuentro del diagnóstico SEJUT-F-022 de 2022, que dio inicio al deslinde en Cascaloa. Allí se señala que el “área [del Complejo Cenagoso de Cascaloa] se estimó tomando como base la información encontrada en el Plan de Ordenamiento Territorial de Magangué” (p. 1). En efecto, en el instrumento de planeación de la ANT, se hace alusión al *Complejo Cascajal-Cortinas*,¹³ que

¹³ Cascajal y Cortinas son dos corregimientos conocidos de los once que se encuentran alrededor de Cascaloa. Los demás son Ceibal, Betania y La Pascuala en la parte occidental, y Puerto Kennedy, Santa Lucía, Las Brisas, Tacaloa, Santa Fé y Santa Fe en la oriental.

según el instrumento de planeación del municipio, está conformado por 40 ciénagas ubicadas al norte de Magangué (Universidad Nacional de Colombia, 2000, pp. 50-51). Al consultar los 32 actos administrativos que abren el proceso de deslinde, se identifica que 5 de ellos se refieren a otros complejos cenagosos al interior de Cascaloa (El Tormento, La Batea, La Busaca, Zacarías y Aguas Negras), que están compuestos por más de un humedal. Si se suman el número de ciénagas que componen estos cinco complejos, se llega aproximadamente a cuarenta ciénagas (un número cercano al subregistro), algo que no se habría podido informar a los campesinos, que en buena parte son pescadores artesanales con amplios conocimientos sobre los cuerpos de agua.

En todo caso, para la fecha de corte de esta investigación no se había materializado el deslinde en estos 32 casos. Únicamente se había logrado dar apertura a los 32 expedientes que, para el 25 de abril de 2022, sumaban 10.932 páginas con un copioso número de comunicaciones oficiales, actas de notificación, resoluciones, sellos y firmas, que no habían dado lugar a una delimitación que permitiera distinguir bienes públicos indebidamente apropiados. Es una gran cantidad de papel y tinta que no se ha traducido en mejores condiciones para la población campesina de Cascaloa, la cual aguarda impotente por un proceso de delimitación que les permita revertir la apropiación de playones que se iniciaron en la década de 1970, según lo empezó a documentar el sociólogo Orlando Fals Borda (2002, p. 21A).

No solo eso, así mismo resulta incierto cuándo se van a materializar los deslindes en Cascaloa. En una reunión interinstitucional que tuvo lugar en julio del 2020, el subdirector de la SSJ adujo ante la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y los líderes de este Complejo Cenagoso, que “no tenemos un equipo robusto para adelantar estas actividades. Nosotros tenemos a cargo cerca de 1.400 procesos agrarios y para ello contamos con un equipo de 8 abogados y 3 ingenieros dedicados a esto” (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 2).

Este ha sido un problema histórico en el manejo que el Estado colombiano ha dado a los playones comunales. Incluso antes que el otrora presidente Gustavo Rojas Pinilla, les reconociera como una reserva territorial del Estado sobre la cual estaban prohibidos los cercamientos

(Decreto 1963, 1956, art. 1), ya había inconvenientes en cuanto a la gestión de estos ecosistemas, cuando se intentaba reconocer la propiedad privada sobre los mismos. Por ejemplo, en un acto administrativo de 1949 que pretendía reglamentar una de las primeras normas sobre adjudicación de baldíos, el ejecutivo ya había señalado que “por deficiencias presupuestales y de personal técnico no ha sido posible organizar las comisiones antes dichas, por lo cual las solicitudes de adjudicación de islas y playones nacionales se encuentran paralizadas” (Decreto 3770/1949, parte considerativa).

Más de medio siglo más tarde, y según se evidenció en las palabras del subdirector de la SSJ, la autoridad agraria continúa afirmando no tener los fondos ni la capacidad institucional para materializar los deslindes. Un hecho que contradice lo solicitado en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Si bien allí la población reclama mayor presencia territorial de las autoridades responsables del ordenamiento rural (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2019, p. 17), en el período que abarca esta investigación, hubo gobiernos como el del expresidente Iván Duque (período 2018-2022), que actuaron de forma contraria a esta pretensión. En el 2020, el gobierno de Duque asignó a la ANT un 35 % menos de lo dispuesto en el 2019 y destinó la menor cantidad de recursos al pilar del Ordenamiento Social de la Propiedad (Contraloría Delegada para el Posconflicto, 2020, p. 101). Con medidas semejantes, la ejecución de ambiciosos proyectos, como la delimitación de cuerpos cenagosos en municipios focalizados, ha quedado a merced de los recursos entregados por la cooperación internacional y otros socios estratégicos de la autoridad agraria.

Problemas de coordinación con otras entidades competentes sobre la conservación, el uso y la propiedad de las ciénagas y los playones comunales

No se tiene información sobre la articulación de la ANT con otras entidades públicas que a su vez tienen competencia en la delimitación y el reconocimiento de la propiedad en las áreas inundables. En el caso del Sur de Bolívar, cuando la ANT y la CSB aluden a su trabajo, esgrimen con orgullo un convenio interadministrativo suscrito entre ambas partes

en diciembre del 2019. Se trata de un documento que tiene por objeto aunar esfuerzos “para obtener la delimitación técnico-ambiental de los bienes de la Nación, sobre los cuales se adelantan procesos agrarios de deslinde o delimitación de las tierras propiedad de la Nación en el departamento de Bolívar” (ANT & CSB, 2019, cláusula 1). La celebración de convenios entre estas instituciones es una práctica que la Procuraduría ha estimado como deseable (2020, p. 50), pero que no se ha traducido en cambios significativos, si se tiene en cuenta que tres años después de la firma del convenio enunciado, no se ha materializado aún el deslinde de ninguna ciénaga.

El convenio en comento no ha permitido siquiera que las autoridades competentes focalicen su actuación en los mismos casos. Por ejemplo, mientras la ANT ha abierto la mayor cantidad de expedientes de deslinde en el Complejo Cenagoso de Cascaloa, este no aparece siquiera dentro de los cuerpos de agua priorizados por la autoridad ambiental en la Resolución 429 de 2020, que determina los humedales a los que la CSB espera acotar su ronda hídrica (art. 2). Una descoordinación que prolonga las pretensiones no solo de las comunidades campesinas que aguardan el proceso de delimitación, sino de algunas autoridades locales que, oficiando como primeras autoridades de policía, muchas veces son las primeras en atender los conflictos de tenencia de tierra sobre ciénagas y playones comunales.

Lo anterior se puede comparar con lo sucedido a algunos cientos de kilómetros de Cascaloa. Atendiendo a las solicitudes presentadas por algunas comunidades rurales del Bajo Sinú, en agosto del 2017, cinco alcaldes del departamento de Córdoba solicitaron a la autoridad agraria brindar más información sobre las áreas donde se podía constituir propiedad alrededor del complejo cenagoso del Bajo Sinú. Más de un año después, en febrero del 2019, la ANT señalaría que solo conocería los límites de la propiedad privada hasta que adelantara el deslinde, para lo cual debía esperar a que la autoridad ambiental definiera el polígono del cauce permanente y la faja paralela (Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, 2018, p. 2). Un argumento que también podría esgrimir la autoridad agraria para no atender las problemáticas de apropiación existentes, tanto en Cascaloa como en buena parte de las ciénagas localizadas en el sur de Bolívar.

Siendo este el escenario que aparentemente predomina en la región Caribe, llama la atención que el único caso del sur de Bolívar donde la ANT y la CSB han podido coordinar actuaciones es en el complejo cenagoso de El Garzal, un sistema de ciénagas de casi 14.000 hectáreas inundables, ubicado en el municipio de Simití. La particularidad de este caso es que los campesinos que solicitaron previamente el deslinde fueron beneficiados por un fallo de la Corte Constitucional de Colombia, la Sentencia SU-213 de 2021, en la que el alto tribunal decidió amparar el debido proceso¹⁴ de los solicitantes, y ordenó a la ANT cumplir con los términos en los que debía finalizar el deslinde y otros procesos administrativos. De no ser así, el Garzal probablemente sería uno de los tantos casos rezagados —probablemente desde su apertura en el 2013—, con campesinos que, además de ser víctimas de la violencia paramilitar, debían hacer frente a un particular que decía ser propietario de la mayor parte del sistema de humedales (Molano, 2011).

La ANT parece haber sido eficiente únicamente en los casos blindados por sentencias de la Corte Constitucional, exponiendo un funcionamiento que ha acarreado nefastas consecuencias en el acceso a la tierra de las comunidades campesinas. No solo me refiero a la obtención de los derechos de uso, sino al eventual reconocimiento de la propiedad. Cuando la autoridad agraria adolece de una actuación coordinada en torno a la gestión de humedales que —en reiteradas ocasiones— pasan por un acelerado proceso de sedimentación, también perjudican la adjudicación de estas áreas a los habitantes históricos de la región Caribe. Según la Ley 1900 de 2018, que es una de las regulaciones más recientes sobre la propiedad de estos ecosistemas, “las islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional solo podrán adjudicarse a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme lo disponga la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)” (art. 5).

¹⁴ El debido proceso es reconocido como un derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia. El artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, se refiere al debido proceso de las actuaciones administrativas, que alude a la exigencia que tienen las autoridades con los ciudadanos, en acatar —entre otras cosas—, los tiempos establecidos en sus actos administrativos.

Con esta nueva normativa, expedida después del Acuerdo de Paz, extrañamente se pretendió que una institución pública encargada de los sectores de la pesca y la acuicultura debía atender la adjudicación de humedales desecados. En este escenario inusual, resultaría indispensable que la autoridad agraria concurriera, cuando menos, para garantizar que la propiedad solo se adjudicara a *campesinos y pescadores de escasos recursos*, como también lo señala el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. No obstante, contrario a lo esperado, persiste la falta de articulación institucional en torno a la implementación de esta nueva normativa.

La autoridad pesquera dice que solo se podría adjudicar un área desecada, tras comprobar que esta se secó por causas naturales y que esto es irreversible —algo que debería acreditar el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales—. Luego, la corporación ambiental entraría a hacer la delimitación a la que se ha hecho referencia, y finalmente, la AUNAP desempeñaría las funciones que se le empezaron a atribuir desde el 2018.

Sin embargo, en el período objeto de estudio este procedimiento tampoco operaba en la vida real. Dos años después de tener dicha competencia, la AUNAP señalaría que aún no había definido cuáles eran las directrices que atendería para realizar las eventuales adjudicaciones (AUNAP, 2020, p. 2). Un escenario que tampoco cambiaría en agosto del 2022, cuando informó que aún no ponía en práctica lo contenido en la Ley 1900, dado que todavía no había recibido requerimientos de la ANT para posteriormente reglamentar las extensiones de un espacio —por ejemplo, un humedal— donde hubiera tenido lugar un proceso de desecación (AUNAP, 2022, p. 2).

De modo que la autoridad agraria continúa haciendo parte de una actuación estatal omisiva. Algo que no había cambiado después del 2016, cuando el Gobierno nacional perfeccionó algunos procedimientos, como el deslinde, que serían aparentemente favorables para los campesinos. Si el deslinde no había operado, la implementación de este procedimiento agrario especial no estaría atendiendo lo dispuesto en los instrumentos oficiales, con lo cual se propicia que en las zonas rurales predominen las actuaciones por vías de hecho, sobre lo contenido en la ley y los actos administrativos vigentes.

Conclusión

Revisar la ejecución de la ANT en torno al proceso agrario de deslinde en el Sur de Bolívar en el período 2015-2022, lleva a considerar que los cambios introducidos tras la regulación inspirada en el Acuerdo Final, ha sido nula en términos de materializar la delimitación de las ciénagas. Este es un problema complejo, que no solo tiene que ver con los cambios procedimentales introducidos mediante una ley y varios actos administrativos. También se relaciona con problemas de capacidad institucional, la participación de la sociedad civil y una serie de políticas de focalización que no han generado frutos. En el caso de este proceso agrario, quien decida defender la implementación de lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017 o la política de focalización del MADR, tendría que buscar evidencia en otra región del país y no en la del sur de Bolívar, ubicado en la zona hidrográfica que contiene la segunda mayor cantidad de humedales presentes en el país (Jaramillo et al., 2015, p. 112).

A la fecha, se desconoce si existe alguna subregión donde la mayoría de cuerpos cenagosos hayan sido deslindados. Por lo mismo, presentar una defensa férrea de estas nuevas regulaciones sin considerar su aplicación real, estaría cerca de encarnar lo que Julieta Lemaitre ha denominado el *fetichismo legal*, es decir, esa “emoción ligada no a los beneficios concretos sino a los significados políticos y culturales que invoca la ley” (Lemaitre, 2018, p. 386).

Dicha defensa tendría una utilidad casi nula para los campesinos afectados por la apropiación de las ciénagas y los playones comunales. Campesinos que desde hace más de medio siglo padecen las consecuencias de una dinámica de despojo. Son ellos quienes, dadas las regulaciones vigentes, han tenido que demandar al Estado colombiano y aclarar las fronteras del territorio nacional que le pertenece, para posteriormente recuperar y acceder a los suelos que deberían estar disponibles para el uso de todos los vecinos.

En ese sentido, aún después del Acuerdo Final, el Estado continúa con una deuda histórica relacionada con la recuperación y restauración de cuerpos cenagosos profundamente alterados. Además de dinamizar su implementación, la autoridad nacional agraria podría empezar por

corregir su actuación mejorando el acceso a la información relativa al deslinde. Por ejemplo, debería hacer alusión al nivel de implementación del mismo en sus informes de rendición de cuentas, contrario a lo hecho por la Dirección de Acceso a Tierras en el año 2021, que, siendo la oficina encargada de hacer el deslinde, ni siquiera menciona esta palabra en todo el documento (Agencia Nacional de Tierras, 2021).

Con base en estas reflexiones, lo enunciado en este trabajo pretende provocar investigaciones que profundicen en otros aspectos relacionados con la delimitación de humedales. Se deben hacer nuevas lecturas sobre el deslinde que subrayen la vulnerabilidad del grupo poblacional que ha sido mayormente afectado: los pequeños campesinos que, además de no poder acceder a la propiedad o el uso de la tierra, viven en espacios hacinados, donde padecen las consecuencias de las ciénagas modificadas profundamente por particulares que las emplean para la siembra de arroz, palma o explotación ganadera.

Ahora bien, resaltar las circunstancias del campesinado, no es sinónimo de centrar la atención en el humano, sin prestar atención al ecosistema con el que se relaciona. Se debe revisar entonces, la relación entre el proceso de delimitación y las labores de restauración ecológica a las que deben ser sometidos humedales como las ciénagas, que prestan servicios ecosistémicos fundamentales de cara a la crisis climática, como el amortiguamiento de las inundaciones. Ejercicios que se deben realizar desde una perspectiva crítica, de cara a la lamentable ejecución que este trabajo ilustró. Cuando un Estado históricamente deficiente mantiene la exigencia de procesos de delimitación para garantizar la restauración ecológica o el acceso a la tierra de la parte más débil, se termina aplazando permanentemente la resolución de conflictos territoriales y perpetuando el *status quo*, que suele prevalecer en escenarios de apropiación.

Referencias

Agencia Nacional de Tierras. (2021). *Rendición de cuentas, vigencia 2021. Tierras con legalidad*. Dirección de Acceso a Tierras; Ministerio de Agricultura y

- Desarrollo Rural. <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-Gestion-2021-DAT.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (23 de noviembre de 2022). *Diagnóstico SEJUT-F-022 de 2022*. Subdirección de Seguridad Jurídica.
- Agencia Nacional de Tierras; Dirección de Gestión Jurídica de Tierras. (29 de septiembre de 2017). *Procedimiento SEJUT-P-001 de 2017*.
- Camacho, J. (2015). Paisaje y patrimonio en La Mojana, Caribe colombiano. *Geografía Ensino & Pesquisa*, 19, 90-100. <https://periodicos.ufsm.br/index.php/geografia/article/view/19378>
- Camargo, A. (2022). Land born of water: Property, stasis, and motion in the floodplains of northern Colombia. *Geoforum: Journal of Physical, Human, and Regional Geosciences*, 131, 223-231. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.11.006>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Campesinos de tierra y agua. Memorias sobre sujeto colectivo, trayectoria organizativa, daño y expectativas de reparación colectiva en la región Caribe 1960-2015*. https://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/campesinos-de-tierra-y-agua_accesible.pdf
- Congreso de la República. (22 de diciembre de 1993). Ley 99. *Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*. D. O. 41.146. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html
- Congreso de la República. (3 de agosto de 1994). Ley 160. *Por medio la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. D. O. 41.479. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html
- Contraloría Delegada para el Posconflicto. (2020). *Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Contraloría General de la República. https://colombiapeace.org/files/200700_contraloria.pdf
- Convenio Interadministrativo 1281 de 2019. (2 de diciembre de 2019). Agencia Nacional de Tierras y Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar
- Correa, J., & Rey, D. (2019). La identificación y delimitación de los humedales y su incidencia en las actividades productivas del sector agropecuario

- en Colombia. En M. P. García Pachón (Ed.), *Derecho de Aguas Tomo VIII* (pp. 107-132). Editorial Universidad Externado.
- Decreto 1710 de 1960. (18 de julio), por el cual se crea la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú. D. O. 30.305. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1335439>
- Decreto 1963 de 1956. (9 de noviembre), por el cual se reservan unos terrenos baldíos. D. O. 29.532. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1755342>
- Decreto 2095 de 1961. (30 de agosto), por el cual se dictan normas de defensa de playones, sabanas comunales e islas. D. O. 30.608. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1758057>
- Decreto 2363 de 2015. (7 de diciembre), por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. D. O. 49. 719. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2363_2015.html
- Decreto 3770 de 1949. (29 de noviembre), por el cual se reglamenta la Ley 97 de 1946. D. O. 27.192. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1536458>
- Decreto Ley 2811 de 1974. (18 de diciembre), por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. D. O. 34.243. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html
- Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras; Defensoría del Pueblo. (15 de marzo de 2019). Oficio con radicado 00003642 de 2019.
- Fals Borda, O. (2002). *Historia doble de la Costa*. Universidad Nacional de Colombia; Banco de la República; Áncora Editores.
- García, J. (2019). *El exterminio de la Isla Papayal: etnografías sobre el Estado y la construcción de paz en Colombia*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Editorial Norma.
- Jaramillo, U., Peláez, S., Aponte, C., Flórez-Ayala, C., Avella, C., Manrique, O., Velásquez, W., Millán, S., & Rodríguez, A. (2015). Hacia un inventario completo de humedales. En U. Jaramillo Villa, J. Cortés-Duque & C. Flórez-Ayala (Eds.), *Colombia anfibia. Un país de humedales* (pp. 108-115). Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Gobierno Nacional de Colombia; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.

- Kerguelén, E., Ramón, O., & Ortega, L. (2021). Propiedad de la tierra y socioeconomía de Cotorra en la Ciénaga Grande del Bajo Sinú. *Conocimiento Global*, 6(S1), 199-217. <https://conocimientoglobal.org/revista/index.php/cglobal/article/view/140>
- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes.
- Martínez, S. (2014). Dimensiones locales y culturales de la formación del Estado: aportes desde las ciencias sociales colombianas. *Documento de Trabajo No. 156*. <https://ideas.repec.org/p/col/000149/012332.html>
- Molano, A. (2011, 17 de diciembre). Campesinos narcos y humedales. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/campesinos-narcos-y-humedales-article-317232/>
- Oficina del Director Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca. (25 de noviembre de 2020). Oficio con radicado S2020NC001432 de 2020.
- Oficina del Director; Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca. (25 de noviembre de 2022). Oficio con radicado AUNAP-DG-447 de 2022.
- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2020). *Informe final. Actuación preventiva. Deslinde, recuperación y reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales en la región Caribe colombiana*. Procuraduría General de la Nación.
- Procuraduría General de la Nación; Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2 de julio de 2020). Proceso Preventivo N.A. R153-2020.
- Quinche Roa, J. (2023). *Conflictos socioambientales en las ciénagas de Cascaloa: apropiación ilícita del agua y los playones comunales* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional Biblioteca Digital. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/84784>
- Ramón, O., Herrera, D., Villeras, E., Cuadrado, J., & Hernández, L. (2019). Proceso de formalización de predios baldíos en la Ciénaga Grande del Bajo Sinú. *Derecho & Sociedad*, 1(7), 61. <https://revistas.unicordoba.edu.co/index.php/dersoc/article/view/3149>
- Resolución 130 de 2017. (30 de mayo). *Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones*. D. O. 50.250.
- Resolución 429 de 2020. *Por la cual se establece la priorización de cuerpos de agua para el acotamiento de su ronda hídrica, en la jurisdicción de la corporación*

- autónoma regional y se adoptan otras determinaciones.* Archivo de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar.
- Reyes, A. (1978). *Latifundio y poder político. La hacienda ganadera en Sucre.* Editorial CINEP.
- Subdirección de Planeación; Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar. (12 de mayo de 2022). Oficio con radicado SP-OE-095/2022 de 2022.
- Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica; Agencia Nacional de Tierras. (17 de diciembre de 2018). Oficio con radicado 20183201175291 de 2018.
- Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica; Agencia Nacional de Tierras. (1 de abril de 2022). Oficio con radicado 20223200346891 de 2022.
- Subdirección de Seguridad Jurídica; Agencia Nacional de Tierras. (25 de abril de 2022). Oficio con radicado 20223100458231 de 2022.
- Subdirección de Seguridad Jurídica; Agencia Nacional de Tierras. (27 de abril de 2022). Oficio con radicado 20223100464521 de 2022.
- Universidad Nacional de Colombia. (2000). *Plan de ordenamiento territorial de Magangué con énfasis subregional.* Ministerio de Desarrollo Económico; Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. <https://repositoriodim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/13413/12647-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

