

**Acerca de la reforma rural integral en el Acuerdo Final de Paz y la Justicia
Transicional: análisis del esquema de ordenamiento territorial y Estado
multicultural colombiano.**

*About the comprehensive rural reform in the final peace agreement and transitional
justice: analysis of the colombian territorial ordering scheme and multicultural state.*

*Sergio Andrés Caballero Palomino**
*Johan Sebastian Lozano Parra***
*Martha Liliana Tascón Rodríguez****
*Katerin Yulieth Cruz Cadena*****
*María Fernanda Jaimes Melgarejo******

* Abogado, Universidad Libre Seccional Socorro. Especialista en Derecho Administrativo, Universidad Libre Seccional Barranquilla. Magister en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público, Universidad Externado de Colombia. Investigador Junior por el Ministerio de Ciencias y Coordinador de Investigación de la Corporación Universitaria Remington –UNIREMINGTON– Sede Bogotá. Integrante del Grupo Gisor. Profesor Investigador Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo – Uniciencia- sede Bogotá. Profesor del Colectivo Nacional de Abogados. E-mail: sergio.caballero@uniremington.edu.co y sergioa.caballerop@uniciencia.edu.co. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4715-8537>

** Abogado de la Universidad Libre seccional Socorro, especialista en Derecho Administrativo de la misma Universidad, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, del Colectivo Nacional de Abogados, Fundación CIEJIL - Centro Internacional de Estudios Jurídicos Interdisciplinarios y editor en la Revista UNA de la Universidad de los Andes. Categorized como Joven Investigador en Minciencias. CEO- Director General de la Corporación de Defensa Jurídica de Santander- Corpojurídica- y Coordinador del Colectivo Nacional de Abogados en el Departamento de Santander. E-mail: sebaslp2308@gmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3414-9984> E-mail: sebaslp2308@gmail.com

*** Abogada. Especialista en Derecho Administrativo, especialista en pedagogía y docencia Universitaria. Magister en Derecho Administrativo. Docente de la Corporación Universitaria Remington sede Bogotá. Perteneciente al Grupo de investigación Gesciente y del semillero de investigación Ratio Legis. Martha.tascon@uniremington.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6903-6365>

**** Abogada, Universidad del Atlántico. Especialista en Derecho Penal y Criminología, Universidad Libre. Maestrando en Edumática de la Universidad Autónoma de Colombia. Profesora tiempo completo de la Corporación Universitaria Remington –UNIREMINGTON– Bogotá. Miembro del grupo Gesciente de Uniremington Bogotá. Gerente General del Colectivo Nacional de Abogados. E-mail: abg.katerincruz@hotmail.com. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2729-8030>

***** Estudiante de Cuarto año de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre seccional Socorro. E-mail: mariaf-jaimesm@unilibre.edu.co

Resumen: El presente artículo esquematiza los resultados la investigación realizada cuyo objetivo general es analizar el estado actual de la reforma rural integral establecida en el acuerdo final de paz. Estudio que se realiza a partir de los esquemas territoriales del estado multicultural, en específico, de las dimensiones étnicas y afrocolombianas. Por lo tanto, la pregunta problema que se planteo fue: ¿La reforma rural integral establecida en el acuerdo final de paz, cumple con los esquemas de ordenamiento territorial del estado multicultural? Interrogante que abre la posibilidad de discutir la temática específica de la tenencia de tierras en los territorios étnicos y afrocolombianos, al reiterar que la presencia del estado, maximiza la descentralización y reforma el concepto de municipio, entendido este como un conjunto de áreas rurales y urbanas. No obstante, el reto de los pueblos en el escenario del postconflicto, se encuentra limitado por el actual estado de la Reforma Rural Integral que amenaza lo establecido en el acuerdo final de paz.

Palabras clave: Acuerdo de Paz, Estado Multicultural, Esquema Territorial, Ordenamiento Territorial, Reforma Rural integral.

Abstract: This article outlines the results of the research carried out whose general objective is to analyze the current state of the comprehensive rural reform established in the final peace agreement. Study that is carried out from the territorial schemes of the multicultural state, specifically, of the ethnic and Afro-Colombian dimensions. Therefore, the problem question posed was: Does the comprehensive rural reform established in the final peace agreement comply with the territorial organization schemes of the multicultural state? Question that opens the possibility of discussing the specific issue of land tenure in ethnic and Afro-Colombian territories, by reiterating that the presence of the state maximizes decentralization and reforms the concept of municipality, understood as a set of rural and urban areas. However, the challenge of the peoples in the post-conflict scenario is limited by the current state of the Comprehensive Rural Reform that threatens the provisions of the final peace agreement.

Keywords: Peace Agreement, Multicultural State, Territorial Scheme, Territorial Ordering, Comprehensive Rural Reform.

INTRODUCCIÓN

El tema central que desde el año 2012 ha sido el foco de principal atención para el escenario colombiano, el cual resulta para el resto del mundo una luz de esperanza, por tratarse de un asunto paradigmático y de desconfianza por los múltiples elementos que

lo configuran, es la finalización del conflicto armado entre la guerrilla más antigua de latino américa y la nación colombiana. Conflicto que se prolongó por más de 50 años de historial el cual se encuentra instrumentalizado y materializado en el *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*.

Tal acuerdo centra de manera especial la atención en los aspectos del ordenamiento territorial del Estado. Sentando como base, la propia dimensión del enfoque territorial, que comprende para su implementación y ejecución, la actuación de las partes que suscribieron el acuerdo –es decir, el gobierno nacional, la propia nación y las FARC-EP–. No obstante, tal afirmación es reflexiva, puesto que señala, en últimas, a la nación, compuesta por los diferentes grupos y comunidades junto a las FARC-EP, como las encargadas de efectivizar la realización de los esfuerzos que un gobierno fundado en un estado descentralizado y unitario, realizan para cumplir los supuestos políticos que tienen como objetivo la terminación del conflicto armado. Este nuevo enfoque territorial, busca maximizar la figura del municipio desde su área rural y urbana, al ser de manera primordial la afectada por el conflicto armado.

Por su parte el marco en que se encuentra el Estado colombiano a partir no solo de los acuerdos de paz sino de la Ley 1448 de 2011, permite materializar lo referido a la materialización de la justicia transicional, que busca hacer efectivo el goce de los derechos que las víctimas tiene por medio de los postulados de justicia que llevan a dignificar y materializar los derechos constitucionales dados en la Carte Política de 1991. Frente a tal la justicia transicional se postula como un aspecto de relativa reflexión al ser este el medio por el cual se integran todos los procesos de violación sistemática de Derechos Humanos, entre los que se encuentra y postura lo dado a la reforma rural y su consiguiente análisis de las víctimas dentro del contexto multicultural.

Por otra parte, el acuerdo, si bien, en los seis (6) puntos no especifica de manera taxativa un capítulo específico para el territorio, este elemento se desarrolla en el primero de los puntos acordados denominado como *“Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral”*. Tal punto, se encuentra destinado en clave campesina, puesto que la Reforma Rural Integral – en adelante RRI- no comprende que, en el ordenamiento territorial del estado colombiano, existe lo que se denomina como propiedad cultural y

colectiva, la cual representa el 33 % del territorio nacional, señala Cecilia Betancur (2016). Esto es comprendido desde una perspectiva histórica que obedece al origen de la guerrilla y a las bases sobre las cuales se fundó socialmente. En los diálogos de la Habana entre las FARC – EP y el gobierno colombiano, en un inicio no se agendo la perspectiva de los pueblos indígenas y la población afrocolombiana, más, sin embargo, la RRI en su contenido de reforma territorial, visualiza un enfoque étnico, lo cual permitió el ingreso de la construcción de la paz estable y duradera a los sectores sociales afectados por el conflicto armado, que de manera directa tuvieron afectación en los territorios. En este caso los sujetos colectivos obedecen a la figura del estado multicultural, el cual tiene a su vez una forma propia de control social y territorial, que sobre los procesos organizativos representa de un modo más autóctono la sociedad colombiana, afectada por la violencia.

Es por lo tanto el presente artículo de investigación plantea como pregunta problema: ¿La Reforma Rural Integral establecida en el acuerdo final de paz, cumple con los esquemas de ordenamiento territorial del estado multicultural? para lo cual, se trazó como objetivo general, hacer un análisis al estado actual de la RRI en torno a dos elementos básicos; por un lado, el esquema de ordenamiento territorial y por otro del estado multicultural. Para el desarrollo formal del escrito se trazan dos (3) grandes títulos, el primero de ellos, i) abordara lo relacionado a los postulados de la justicia transicional como aspecto introductorio al estado actual de las tendencias colombianas del proceso de Paz, así como un esquema tentativo de reparación de las víctimas, el segundo ii) abordara lo relacionado a la RRI y el ordenamiento territorial y como el plan de desarrollo busca modificar de manera sustancial ambos aspectos, desde el foco de los municipios; el segundo, iii) analizara los factores de tal reforma rural en el estado multicultural.

DESARROLLO

1. Conexidad de los Derechos Humanos en contexto a la Justicia Transicional.

Los Derechos Humanos deben ser trasversales a todos los temas de la vida en sociedad y estar presentes en cada una de las actuaciones de los Estados y de los particulares en general, por eso ninguna situación deben ser ajenos a ellos, pues su rango supremo en la normatividad internacional, los dota de importancia, en el presente artículo

se mostrará la relación entre los Derechos Humanos y la paz, la economía y el gobierno en el mundo, de igual manera se hará brevemente un estudio de caso en Colombia, dando una mirada a los Derechos Humanos y el posconflicto, específicamente sobre la justicia transicional que materializó desde la Ley 1448 de 2011.

Los Derechos Humanos, son: (...) valores universales y garantías jurídicas que protegen a personas y grupos contra acciones y omisiones primordialmente de agentes del Estado que interfieren con las libertades fundamentales, los derechos y la dignidad humana. El espectro completo de los derechos humanos implica el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo. Los derechos humanos son universales, es decir, pertenecen intrínsecamente a todos los seres humanos, y son interdependientes e indivisibles (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008, p. 3).

De lo anterior, se puede vislumbrar que los derechos humanos deben tener íntima relación en los temas económicos, políticos, culturales y sociales, muestra de ello es su estrecha relación con la materialización que se tiene frente a una adecuada organización del campo dentro del contexto colombiano.

En los últimos años en el ámbito internacional, ha tomado gran auge el tema de la reparación, y como consecuencia de ello Colombia para estar frente a los estándares internacionales de la reparación, ha desplegado unas estrategias que vinculan a la rama ejecutiva, legislativa y judicial y a los mismo órganos de control para reparar a las víctimas del conflicto interno armado, más aún con la expedición de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y los demás decretos reglamentarios de dicha norma, pero en el momento de observar el real y efectivo cumplimiento de dichos postulados de reparación integral, no se están cumpliendo a cabalidad, pues los entes territoriales-Departamentos, Distritos y Municipios- no poseen verdaderas políticas públicas en víctimas y reparación integral.

Se puede tener que los Derecho Humanos deben estar intrínsecos en cada una de las actuaciones de los Estados y los particulares, en materia política, económica, social, cultural y en general en todos los ámbitos de la vida en sociedad. Siendo así los Derechos

Humanos no se limitan a proteger la vida, la igualdad, la libertad, entre otros derechos, sino se extiende a un bienestar integral del ser humano, pues los derechos humanos al estar intrínsecos al ser, tienen por objeto la consecución de elementos que hagan digna a la persona, es decir no solo se protege la existencia del ser humano, o su integridad física o protegerlo que no le den muerte, sino va más allá, se direcciona hacia la alimentación, la educación, la vivienda digna, la protección de los bienes de las personas, de sus trabajos, de las garantías en la vida política y su incursión y participación en las distintas ramas del poder y en las decisiones que les afecten.

En Colombia los Derechos Humanos han tenido gran importancia, pues ellos permiten interpretar las normas internas y aplicarlas de acuerdo a ellos, actualmente en el país, se ha materializado los estándares de reparación integral las víctimas, luego de los conflictos generados por los actores al margen de la Ley que hostigaron, secuestraron, desplazaron y cometieron infinidad de quebrantos a los Derechos Humanos de la población civil, para proteger a esta población vulnerable de víctimas del conflicto armado se expidió la Ley 1448 de 2011, y sus decretos reglamentarios, que ello da la apertura formal de un proceso de justicia transicional, que pretende reparar de forma económica y social a las personas que fueron afectadas por el conflicto armado en Colombia, pero aún con la expedición de dicha normatividad, actualmente no se está cumpliendo de manera correcta la reparación integral a las víctimas, pues no existen políticas públicas de víctimas que tengan continuidad por los entes territoriales; no se han adelantado las indemnizaciones administrativas; la Unidad para la Reparación Integral a las víctimas no da oportunamente las ayudas humanitarias y de emergencia de las cuales son titulares dicha población; les son restituidas tierras que poseen problemas con grupos ilegales o narcotraficantes, casos en los cuales son nuevamente desplazados y despojados de sus tierras; el ejército nacional sigue reclutando a jóvenes que son víctimas y no respetan su condición, sino luego de requerimientos realizadas por los organismos que protegen los derechos humanos como es el caso de la Defensoría del Pueblo y las Personerías municipales, incluso en muchos casos a dichos jóvenes les ha tocado interponer acciones de tutela para que sean respetados sus derechos por el Estado; todas estas situaciones revictimizan a las personas que fueron objeto de la vulneración de sus derechos a causa del conflicto armado.

Aunque los Derechos Humanos guardan relación con todos los temas de la vida en sociedad, faltan mecanismos, estrategias, procedimientos sanciones y soluciones eficaces para que sean respetados los Derechos Humanos por parte del Estado y los particulares, esto en tratándose de la creación de mecanismos, estrategias y planes al interior de los Estados, que estén guiados bajo los principios y preceptos de los convenios, tratados y todo tipo de normatividad internacional.

1.1. Acerca de las pautas de la justicia transicional.

Todos los Estados tiene autonomía de fijar unos estándares para la reparación de los ciudadanos, pero siempre debe estar en sujeción a los parámetros establecidos por los estamentos internacionales, pues si se desconocen, el Estado que los desconozca también se estaría convirtiendo en sujeto activo de la vulneración de derecho y se estaría victimizando a la persona.

Estas pautas fueron promulgadas en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2005. Allí se les denominó “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Y se ha transformado en una norma de *soft law*, con cierta tendencia a ser de costumbre internacional¹. En este conjunto de principios se reconocen los siguientes tipos de reparaciones:

1. La *restitutio in integrum*: La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o a la violación grave del derecho internacional humanitario. Comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.
2. La indemnización: La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones claras de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como: a) el daño físico

o mental; b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) los perjuicios morales; y e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, y servicios psicológicos y sociales.

3. Medidas de rehabilitación: La rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como los servicios jurídicos y sociales.
4. Medidas de satisfacción: La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las siguientes medidas: a) disposiciones eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; b) la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en tanto esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; c) la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos e inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; d) una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; e) una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; f) la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; g) conmemoraciones y homenajes a las víctimas; y h) la inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico de todos los niveles.
5. Garantías de no repetición: Las garantías de no repetición han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las siguientes medidas, que también contribuirán a la prevención: a) el ejercicio de un control efectivo por parte de las autoridades civiles de las Fuerzas Armadas y de seguridad; b) la garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; c) el fortalecimiento de la independencia del poder judicial; d) la protección de los profesionales del derecho, la

salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; e) la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las Fuerzas Armadas y de seguridad; f) la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por parte de los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las Fuerzas Armadas, además del personal de empresas comerciales; g) la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; y h) la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o que las permitan (Núñez y Zuluaga, 2017).

2. La Reforma Rural Integral y el esquema de ordenamiento territorial de Colombia.

La RRI debe ser comprendida como una herramienta que permite potencializar las capacidades rurales que existen en un determinado municipio del estado colombiano (Torres García, 2017). Así mismo, para realizar tales labores, la RRI en primera medida busca fortalecer las organizaciones de índole social como lo serían las campesinas, las desplazadas y en el caso del presente escrito, los enfoques étnicos que representarían el estado multicultural, a su vez las asociaciones de producción local.

La implementación del Acuerdo de Paz, por lo tanto, busca robustecer el campo, mediante la formación de vínculos directos entre el gobierno y los afectados por la violencia, mediante la contratación de servicios que son necesarios para consolidar una verdadera paz. En tal sentido, afirma Torres (2017) que la participación busca repercutir en la consolidación de los territorios, potencializando en primera medida los municipios respecto de las perspectivas de las comunidades.

Al respecto el Acuerdo de Paz (2016) señala que:

El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad (p. 6).

En palabras que permitan interpretar tal precepto, se puede afirmar que el estado con este enfoque busca consolidar una estructura territorial que permita el desenvolvimiento de los principios de descentralización y autonomía, pues no es de otro modo que el estado aspire a reconocer necesidades y a solucionar problemas (Sánchez, 2011), esto en torno, a implementar de manera integral y coordinada el involucramiento de los ciudadanos y grupos étnicos, en la toma de decisiones que al mismo territorio le concierne.

Ahora entrando al tenor de las expresiones “*territorios*” y “*regiones*”, cabe mencionar que se deben analizar las actuales entidades territoriales, que son los departamentos y municipios, puesto que la región propiamente dicha en el estado colombiano, si quiera es operable según elementos constitucionales (Lozano, 2018). No obstante, la definición a la que aspira el acuerdo de paz es una aproximación del ordenamiento territorial.

Al respecto, Samper Salazar (2016) señala que pareciera entonces que el acuerdo de paz, desde su enfoque territorial y la aplicación de la RRI, contiene criterios de descentralización territorial, que si bien no es nada diferente a lo ya existente y establecido en la constitución, es claro que los negociadores del acuerdo final, tienen claro que la implementación de este elemento territorial no está del todo implementado y su instrumentalización es poco adecuada para la sociedad colombiana, es por ello que los preceptos del enfoque territorial, permiten no solo la descentralización sino también la autonomía misma de las entidades territoriales de nivel municipal.

Es aquí donde es plausible realizar una primera crítica, al estado actual del acuerdo de paz en materia de ordenamiento territorial, la cual se divide en los dos siguientes puntos:

1. El conflicto armado tiene un trasfondo estrechamente relacionado con el territorio, en un inicio la disputa de 50 años tiene su origen en la ausencia del estado en los territorios, y en lugar de optar el foco territorial por un modelo especializado para la aplicación de la RRI, este aspira a la aplicación de un modelo territorial obsoleto como lo es el de las regiones.
2. Por otra parte, es procedente citar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – en adelante LOOT-, Ley 1454 de 2011, y hacer mención al otro modelo de regiones denominadas Regiones Administrativas de Planificación, las cuales, en el caso de la RRI, podrían de uno u otro modo distribuir las competencias entre la nación y las entidades territoriales. Lo cual, en otros términos, significa que el acuerdo de paz estaría abriendo el panorama a un modelo administrativo de organización territorial, permitiendo por medio del acuerdo, el reajuste necesario entre los territorios abandonados y los no afectados por la violencia.

Es dable señalar entonces que la RRI, busca principalmente la presencia del Estado, definido en específico de manera amplia y eficaz en los territorios rurales. Es decir, en palabras de Samper Salazar (2016) reiterar la necesidad de tener presencia del estado en todos los territorios. Esto significa que, aunque el foco principal de la organización territorial, sea de foco rural en esencia, lo que se busca es el reconocimiento del poder público como reconocimiento del estado en todas las partes del territorio. Es a partir de este precepto que se vincula el estado multicultural como forma de evitar un separatismo territorial desarticulando, y en contrario, admitiendo la posibilidad de unidad bajo las premisas de los intereses locales y regionales.

El objetivo por lo tanto para lograr la implementación de la RRI, es el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial – en adelante PDET-, el cual busca la transformación de la estructura del campo y la relación que esta tiene con la ciudad, así mismo, la integración de las regiones abandonadas con el desarrollo de las comunidades étnicas y campesinas.

No obstante, si bien es la RRI frente al esquema de ordenamiento territorial se muestra de manera positiva, el cambio de gobierno de inicio denoto una creciente crítica hacia la esfera del acuerdo de paz, en tal medida que la RRI no ha podido dar inicio de manera pertinente. Esto se asevera con el informe entregado ante el congreso de la republica el día 28 de agosto del 2019, por parte de la Procuraduría General de la Nación, donde se indica que tres (3) de los pilares de la RRI, presentan problemas en su ejecución. Estos son: i) los planes de ordenamiento social de la propiedad rural – en adelante POSPR-; ii) los planes nacionales de la reforma rural integral y iii) el fondo de tierras.

En gran medida esto se debe según informa Bautista Revelo (2019) del portal digital Dejusticia, por cuestiones presupuestales y de orden público. Esto se ve reflejado por lo sucedido con los POSPR, donde en cumplimiento del Decreto ley 902 de 2017, se encontraban focalizados 43 municipios para la elaboración de los POSPR. No obstante, de los 43 municipios solo 12 fueron aprobados para la formulación y aprobación de planes y de estos solo 5 se encuentran en vigencia. Esto no solo representa una negativa de ejecución, si no a su vez de planeación, puesto que, conforme a lo establecido en el año 2014 por la Misión Para la Transformación del Campo, se esperaba contar con un total de 691 municipios para avanzar en lo que respecta al acceso y formalización de tierras. Es decir, tan solo está operando el POSRP de la RRI, en un 0,7% del territorio al cual se aspiraba a dar inicio en los diálogos de paz.

Ahora bien, respecto del fondo de tierras, han ingresado para su uso un total de 546.700 hectáreas, a lo que se aspira ingresen un total de tres millones, no obstante, del 100% de tierras que se tienen a la fecha, un 39% provienen del Fondo Nacional Agrario y el restante 61% proviene de tierras baldías, es decir, el actual fondo de tierras no ha recibido un solo porcentaje de tierras que correspondan al proceso de recuperación de tierras, puesto que son tierras que ya se encontraban en propiedad del estado al momento de crear el fondo con el acuerdo de paz.

A lo anterior hay que sumarle el llamado de atención que realizo la comunidad internacional, en específico, de 21 parlamentarios europeos al gobierno nacional de implementar la Reforma Rural Integral, los cuales ven con ojos negativos el cambio de

gobierno y la conversión que este ha tenido con la reestructuración del conflicto armado (Agencia Prensa Rural, 2019).

Paradigmáticamente, de lo rescatable se encuentran los PDET, que a la fecha se encuentran listos para integrar y construir con las comunidades campesinas y étnicas, la coordinación de 33 mil iniciativas de transformación territorial (Portal la Paz, 2019). Estos PDET, buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes de 170 municipios, para lo cual se dará inicio al Plan 50/51 que busca mejorar un total de 50 kilómetros de vías terciarias de 51 municipios de los seleccionados (Zambrano, 2019). A su vez 52 municipios propusieron un total de 1.082 obras de las cuales 50 obras se encuentran en estado de ejecución, 403 en etapa de revisión y un total de 520 obras implementadas total o parcialmente.

3. El Estado Multicultural, el enfoque étnico y la tenencia de tierras.

El Acuerdo final de Paz no solo posee una especial tendencia de enfoque territorial, sino que, a su vez, presenta elementos de reconocimiento del estado multicultural como lo es el capítulo 6.1.12, también denominado como el enfoque étnico o capítulo étnico. Esta prerrogativa, fue creada para la salvaguardia y reconocimiento de la diversidad cultural y social del estado colombiano, la cual fue propuesta por la intervención de la Comisión Étnica – en adelante CE-. En un inicio cada capítulo del acuerdo iba a contar con una tendencia étnica, pero al final se decidió impulsar un capítulo que recogiera las consideraciones, principios y aspectos de índole sustancial que sirvieran como pilar (Comisión Étnica para la Paz, p. 5, 2016).

Al respecto de este enfoque étnico, la RRI, busca lo siguiente:

1. Mejorar las condiciones jurídicas de la tenencia de las tierras y la propiedad colectiva, respecto de los mecanismos para la posesión de tierras ancestrales y tradicionales de los grupos étnicos.
2. La integralidad de las dimensiones culturales frente a los territorios, así como la protección de carácter especial y reforzado para los pueblos en estado de extinción.

3. Acceso al fondo de tierras, realización de procedimientos de adjudicación de predios y procedimientos de formalización respecto de la creación y ampliación en la titularidad de la tenencia de tierras.
4. Relevancia de la función ecológica de la propiedad, así como el uso de tierras ancestrales, que se antepone a la explotación y avance económico que verse sobre el detrimento cultural de la tierra.

Ahora bien, respecto de los PDET en los territorios étnicos, estos planes deben estar orientados para los siguientes tres (3) factores:

1. Implementación de PDET orientados a los planes de vida y al étno desarrollo de las comunidades en peligro de extinción, con alta vulneración en los derechos fundamentales, en detrimento económico y con altos índices de violencia.
2. Planes de manejo y cuidado del medio ambiente y los ecosistemas que se encuentran ubicados en los territorios ancestrales y tradicionales de las comunidades culturales.
3. Implementación de Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Territorial, Planes de Organización Territorial y Planes Administrativos, que sean equiparables para un nivel territorial menor y que corresponda al que pertenece a los pueblos culturales.

A lo anterior es dable señalar que, según el Resumen informativo del año 2019, aportado por Akubadaura comunidad de juristas y en relación al Informe entregado por la Contraloría de la República sobre la ejecución de recursos y el cumplimiento de las metas del Acuerdo de paz (2018) se indica que, en el año 2017 inicio la concentración para la creación de PDETs, y en el año 2019, se consolidaron, de los 170 municipios seleccionados, 86 municipios que corresponden al 51% presentan resguardos indígenas y 136 que corresponden al 81%, presentan comunidades afrocolombianos, es decir, la reforma rural integral respecto del cumplimiento del enfoque territorial estaría ejecutando la cuota del estado multicultural, no obstante, la implementación de estos planes está siendo tardía y los Planes de Salvaguardia Étnica – es decir, los planes que aspiran a preservar los pueblos indígenas de su extinción, así como del cuidado de las tierras ancestrales- no se están concluyendo de manera pertinente, lo cual llevaría a pensar

según Puentes (2019) que si quiera para el año vigente se podría llegar a definir de entre los 16 planes PDET uno para que permita configurar los Planes de salvaguardia étnica.

CONCLUSION

A manera de colofón y buscando darle respuesta de forma pertinente a la pregunta problema planteada al inicio del artículo es plausible señalar que la Reforma Rural Integral – RRI– si cumple con el esquema territorial del estado multicultural, por las siguientes razones:

- De todos los puntos negativos que pueden ser tocados en la RRI, como el modelo territorial al que aspira, que desde las bases constitucionales se podría considerar obsoleto, hasta la demorada aplicación y ejecución a lo largo del territorio colombiano con un 0.7% del territorio al que se aspira. Paradigmáticamente se está cumpliendo en un inicio con la cuota étnica, dándole relevancia al enfoque territorial con los PDETS.
- De los 16 PDETS que corresponden a 170 municipios, en los cuales 1082 obras se encuentran en ejecución y 50 en proceso, tal numero en relación directa con la extensión territorial indígena permite señalar de estos números 547 obras en ejecución y 25 en proceso se encuentran en territorios indígenas y afrocolombianos.

Números que si bien se esperarían fuesen más altos, el proceso actual de implementación del Acuerdo es lento y se aspira a una tenencia de tierras mayor a estos grupos. No obstante, actuales posturas del gobierno nacional y aspectos relacionados con la política interna no han permitido que el desarrollo de la reforma rural integral se materialice y muy probablemente, de aquí a una década recién se encuentre en implementación lo aspectos de mayor relevancia e importancia para las comunidades colombianas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Abuchaibe, H. (2017). La justicia transicional del posacuerdo con las FARC-EP. OPERA. 20 (may 2017), 129–153. DOI:<https://doi.org/10.18601/16578651.n20.07>.

- Acuerdo de paz. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf>
- Agencia Prensa Rural. (2019). *Europarlamentarios le piden a Duque avanzar en la reforma rural integral*. Disponible en: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article24248>
- Akubadaura Jurídica. (2019). *Acuerdo de Paz y pueblos Etnicos*. Guajira: Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura.
- Bautista Revelo, A. J. (2019). *Una reforma rural que no arranca*. Obtenido de DeJusticia: <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/una-reforma-rural-que-no-arranca-columna-882431>
- Caso de los “Niños de la Calle”, Serie C No. 77 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de mayo de 2001).
- Cecilia Betancur, A. (2016). El acuerdo de paz y los derechos territoriales indígenas y afrocolombianos. *Semillas* .
- Comisión Etnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. (2016). *Participación Etnica en el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Boceto.
- Contraloría General de la República. (2018). *Segundo Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la Paz del Plan Plurinacional de Inversiones*. Bogotá.
- Johnson, K. (2019). *En que quedó la implementación del acuerdo de paz y que esperar para 2019*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/en-que-queda-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-y-que-esperar-para-2019-articulo-857525>
- Noguera Sánchez, H. A. (2010). Consejo de Estado vs. Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones. *Verba Luris*, (24), 99–120. Recuperado a partir de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/2165>
- Núñez Marín, R. F., & Zuluaga Jaramillo, L. N. (2012). Estándares internacionales de reparación de violaciones de derechos humanos: principios de implementación en el derecho colombiano. *Revista Análisis Internacional (Cesada a Partir De 2015)*, 1(6), 24. Recuperado a partir de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/853>
- Lozano Parra. J. S. & Cediell Ribero. L. T. (2017) *Atribuciones del EBDH en las políticas públicas de ordenamiento territorial en Colombia*. *Revista Escenarios Sociojurídicas*. No. 10.
- Lozano Parra. J. S. *Capítulo IX - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. pág. 261 – 301 Citado en Parra Cárdenas A. & Ortiz Parra M. A. *Ordenamiento Territorial y*

ambiental. Instrumentos de gestión. Edit. Leyer. 2018.

Lozano Parra J.S., & Chacón Campo D.S., (2021) Operatividad del control de convencionalidad por vía de excepción: medio de garantía en los procesos judiciales en el Estado colombiano. *Revista Cadena Cerebros*. 5(1): pp. 51-60.

Lozano Parra, J., Caballero Palomino, S., Cruz Cadena, K., & Lascarro Castellar, C. (2021). El estado multicultural y los pueblos indígenas: construcción del marco jurisprudencial a partir de la acción de la corte constitucional colombiana. *Advocatus*, (36). <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.36.7480>

Organizacion de Estados Americanos. (1969). *Convencion Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. San José, Costa Rica.

O'donnell, D. (2004) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Edición General de VALENCIA VILLA, Alejandro. Bogotá D.C. pp. 507

Portal la paz. (2019). *Listos los 16 planes de accion de los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*. Disponible en: <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Paginas/Listos-los-16-Planes-de-Accion-de-los-Programas-de-Desarrollo-con-Enfoque-Territorial-PDET.aspx>

Puentes Ramos, J. (2019). *Asi quedo el plan que pretende "rescatar" a los municipios mas pobres de Colombia*. Disponible en: <https://semanarural.com/web/articulo/planes-de-desarrollo-con-enfoque-territorial/887>

Red de Promotores de Derechos Humanos. (2017) *¿qué son los Derechos Humanos?* Edición General Catalina Botero Marino. Bogotá D.C. pp. 36-37.

Samper Salazar, J. (2016). *El acuerdo final de paz y el Ordenamiento Territorial del Estado*. Disponible en: <http://blogs.portafolio.co/juridica/acuerdo-final-paz-ordenamiento-territorial-del-estado/>

Torres - Tovar, C. A. (2016). Conflictos territoriales y acuerdos de paz en Colombia. *Bitacora*, pp. 7 - 10.

Torres Garcia, C. (2017). Recomendaciones para la implementacion de la reforma rural integral en el municipio de tumaco, nariño: Retos para la priorizacion de apuestas en un contexto de discucion pluriétnica y disputa por la economia rural. *Documentos de politicas publicas* , pp. 2 - 16.