



ADVOCATUS



**ARTÍCULOS
DE INVESTIGACIÓN**

Acerca de la reforma rural integral en el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP 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

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9758>

Resumen

El presente artículo analiza el estado actual de la reforma rural integral establecida en el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP. El estudio se realiza a partir de los esquemas territoriales del estado multicultural, específicamente en las dimensiones étnicas y afrocolombianas. A partir de la pregunta: ¿Cumple la Reforma Rural Integral establecida en el acuerdo final de paz con los esquemas de ordenamiento territorial del Estado multicultural?, se abre la posibilidad de discutir sobre la tenencia de tierras en los territorios étnicos y afrocolombianos, tomando en cuenta que la presencia del Estado maximiza la descentralización y modifica el concepto de municipio, entendido como un conjunto de áreas rurales y urbanas. No obstante, esta reforma amenaza lo establecido en el acuerdo final de paz. La investigación se hizo mediante un método

descriptivo y explicativo con un enfoque cualitativo, sistemático y documental.

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

Sergio Andrés Caballero Palomino

Abogado de la Universidad Libre, seccional Socorro. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, seccional Barranquilla. Magíster en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público de la 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 de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo (Uniciencia), sede Bogotá. Profesor del Colectivo Nacional de Abogados. sergio.caballero@uniremington.edu.co y sergioa.caballerop@uniciencia.edu.co. <https://orcid.org/0000-0003-4715-8537>.

Johan Sebastián Lozano Parra

Abogado y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre, seccional Socorro. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, del Colectivo Nacional de Abogados, Fundación CIEJLL, Centro Internacional de Estudios Jurídicos Interdisciplinarios y editor en la Revista UNA de la Universidad de los Andes. Categorizado 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. sebaslp2308@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-3414-9984>.

Como citar:

Caballero, S. A., Lozano, J. S., Tascón, M. L., Cruz, K. Y. & Jaimes, M. F. (2022). Acerca de la reforma rural integral en el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP y la justicia transicional: análisis del esquema de ordenamiento territorial y Estado multicultural colombiano. *Advocatus*, 19(39), 15-29. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9758>



Open Access

Recibido:

5 de julio de 2022

Aceptado:

12 de noviembre de 2022

Martha Liliana Tascón Rodríguez

Abogada. Especialista en Derecho Administrativo y en Pedagogía y Docencia Universitaria. Magíster en Derecho Administrativo. Docente de la Corporación Universitaria Remington, sede Bogotá. Integrante del Grupo de investigación Gesciente y del semillero de investigación Ratio Legis. martha.tascon@uniremington.

Katerin Yulieth Cruz Cadena

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

María Fernanda Jaimes Melgarejo

Estudiante de cuarto año de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre seccional Socorro. mariaf-jaimesm@unilibre.edu.co.

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

Desde el año 2012 el tema de la finalización del conflicto ha acaparado la atención en el escenario colombiano, por tratarse de un asunto paradigmático y de desconfianza por la diversidad de elementos que lo configuran. Todo este proceso se encuentra instrumentalizado y materializado en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

En palabras de Restrepo (2016), con el posconflicto se pone fin a décadas de guerra que afrontó el país en su lucha contra la entonces guerrilla de las FARC, lo cual significó una transformación de la guerra en su impacto hacia la sociedad civil. Como resultado del posconflicto, que se dio tras la firma del acuerdo final de paz entre el gobierno nacional con las FARC-EP, se empieza a prestar atención a los temas de reparación integral de las víctimas, a la reforma rural y a mejorar el enfoque territorial para garantizar la restitución y devolver las tierras a quienes las perdieron en el conflicto, entre los que se cuentan los grupos étnicos.

Dicho acuerdo tiene un enfoque netamente territorial, haciendo énfasis en uno de los seis puntos que componen los aspectos del ordenamiento territorial del Estado. Para su implementación y ejecución requiere la actuación de las partes que suscribieron el acuerdo, es decir, el gobierno nacional, la nación y las FARC-EP. No obstante, tal afirmación es reflexiva, puesto que señala a estas partes como

las encargadas de hacer efectivos los esfuerzos para cumplir los supuestos políticos que tienen como objetivo la terminación del conflicto armado. Este nuevo enfoque territorial maximiza la figura del municipio desde sus áreas rural y urbana, por ser el sujeto más afectado por el conflicto armado.

El marco que regula los acuerdos de paz se encuentra en la Ley 1448 de 2011, que permite la materialización de la justicia transicional, haciendo efectivo el goce de los derechos de las víctimas por medio de los postulados de justicia que llevan a dignificar y materializar los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991. En la justicia transicional se integran todos los procesos de violación sistemática de derechos humanos, entre los que se encuentran la reforma rural y su consiguiente análisis de las víctimas dentro del contexto multicultural.

Si bien en los seis puntos del acuerdo no se especifica de manera taxativa un capítulo específico para el territorio, este elemento se desarrolla en el primero de los puntos acordados, denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”. Esta reforma no comprende que en el ordenamiento territorial del Estado colombiano existe lo que se denomina propiedad cultural y colectiva, que representa el 33 % del territorio nacional (Betancur, 2016). Desde una perspectiva histórica, esto obedece al origen de la guerrilla y a las bases sobre las cuales se fundó socialmente. En los diálogos de la Habana no se agendó la perspectiva de los pueblos indígenas y la po-

blación afrocolombiana; no obstante, la RRI en su contenido de reforma territorial visualiza un enfoque étnico, que permitió el ingreso de la construcción de la paz estable y duradera a los sectores sociales afectados directamente por el conflicto armado. 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, con procesos organizativos autóctonos.

El presente artículo plantea lo siguiente como pregunta problema: ¿Cumple la Reforma Rural Integral establecida en el acuerdo final de paz con los esquemas de ordenamiento territorial del Estado multicultural? El objetivo general de esta investigación es analizar el estado actual de la RRI en torno a dos elementos básicos: el esquema de ordenamiento territorial y el Estado multicultural. Para el desarrollo formal del trabajo se abordan tres grandes temas: i) lo relacionado con 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, ii) la RRI y el ordenamiento territorial y la forma como el plan de desarrollo busca modificar de manera sustancial ambos aspectos, desde el foco de los municipios y iii) los factores de esta reforma rural en el Estado multicultural.

METODOLOGÍA

Para el desarrollo de la investigación se empleó un método descriptivo y explicativo, que

según Hernández et al, permite caracterizar la realidad e identificar los fenómenos y situaciones que se estudian. En este caso, se aborda el acuerdo de paz entre las FARC-EP y el gobierno nacional, para analizar el contexto de la justicia transicional y su enfoque territorial. En este sentido, se generan reflexiones en torno a los motivos que llevan a la crítica del acuerdo y la manera como opera actualmente dentro del Estado colombiano.

A su vez, mediante un enfoque cualitativo se hace un análisis documental y de tratamiento de información sistemática entre la norma, la doctrina y la jurisprudencia propiamente dicha. Razón por la cual no se realiza trabajo de campo, debido a que es una investigación eminentemente teórica.

DESARROLLO

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

Los Derechos Humanos deben ser transversales 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 esta razón, ninguna situación debe ser ajena a ellos, pues su rango supremo en la normatividad internacional los dota de una gran importancia. En el presente artículo se muestra la relación entre los Derechos Humanos y la paz, la economía y el gobierno en el mundo. Así mismo, se hace un breve análisis del caso colombiano, dando una mirada a los Derechos Humanos y el posconflicto, especí-

ficamente sobre la justicia transicional que se materializó con 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 deduce que los Derechos Humanos deben tener íntima relación con los temas económicos, políticos, culturales y sociales. Ejemplo de ello es su estrecho vínculo 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 importancia el tema de la reparación, por lo cual Colombia para estar al nivel de los estándares internacionales de la reparación, ha desplegado diversas estrategias que vinculan a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, y a los mismo órganos de control, para reparar a las víctimas del conflicto armado interno, además de la expedición de la Ley

1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y los demás decretos reglamentarios de dicha norma. Sin embargo, al momento de observar el real y efectivo cumplimiento de dichos postulados de reparación integral, los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) no poseen verdaderas políticas públicas en cuanto a víctimas y reparación integral.

Prueba de lo anterior es que tras expedirse la Ley 1448 de 2011 los órganos y entidades encargadas de los procesos de restitución de tierras y reparación de víctimas han tenido que enfrentar grandes obstáculos para cumplir los criterios establecidos, tanto por esta ley como por la Constitución; verbigracia, acontece con los problemas relacionados con la micro y macro focalización de terrenos, el trámite del proceso judicial frente a la restitución de tierras abandonadas y despojadas forzosamente y la falta de respaldo institucional (Lozano, 2019).

Los Derechos Humanos deben estar intrínsecos en cada actuación de los Estados y los particulares en materia política, económica, social, cultural y, en general, en todos los ámbitos de la vida en sociedad, por lo que no se limitan a proteger la vida, la igualdad, la libertad, entre otros derechos, sino que se extienden al bienestar integral del ser humano, pues su propósito es la consecución de elementos que hagan digna a la persona, es decir, no solo protegen la existencia del ser humano, su integridad física sino que van más allá, hacia la alimentación, la educación, la vivienda digna, la protección de los bienes, los

trabajos, la garantía 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, ya que permiten interpretar las normas internas y aplicarlas con base en ellos. Actualmente, se han materializado los estándares de reparación integral a las víctimas de los conflictos generados por actores al margen de la ley que hostigaron, secuestraron, desplazaron y agredieron los Derechos Humanos de la población civil. Para proteger a las víctimas del conflicto armado se expidió la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, dando apertura formal a un proceso de justicia transicional, que pretende una reparación económica y social. No obstante, aún no se cumple la reparación integral a las víctimas, pues no existen políticas públicas de víctimas que tengan continuidad por los entes territoriales. No se han adelantado indemnizaciones administrativas. Por su parte, el Ejército Nacional sigue reclutando a jóvenes víctimas sin respetar su condición, que solo hacen después de los requerimientos de la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales o cuando dichos jóvenes interponen acciones de tutela para que el Estado respeten sus derechos. Estas situaciones revictimizan a quienes fueron objeto de la vulneración de sus derechos a causa del conflicto armado.

Según Anichiarico et al. (2018), las víctimas que han acudido a la Unidad de Reparación Integral de Víctimas no han recibido reparación de la Ley 1448, no se les notificó el estado

de su proceso posterior a la aparición del Registro de Unidad de Víctimas (RUV) ni han sido incluidas en los espacios de participación ciudadana para las víctimas. Algunas personas a quienes se entrevistó argumentaron estar inscritas en el RUV y ser reconocidas por el Estado colombiano como víctimas; no obstante, solo han sido sometidas a trámites administrativos, no se les ha otorgado alguna medida que les permita sanar, reparar y reestructurar sus planes de vida.

En este orden de ideas, 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 los respeten el Estado y los particulares, guiados por 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 Estado tiene autonomía para fijar sus estándares para la reparación de los ciudadanos, pero siempre deben estar sujetos a los parámetros establecidos por los estamentos internacionales, pues si el Estado los desconoce también se estaría convirtiendo en sujeto activo de la vulneración de derecho y victimizando a la persona.

La Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó estas pautas en el año 2005, denominándolas “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”. Estos se han convertido en una norma de soft law, con cierta tendencia a ser de costumbre internacional¹. En estos principios se reconocen los siguientes tipos de reparaciones:

1. *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: Debe 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 reco-

nocimiento 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. Estas garantías 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 se debe comprender 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 las campesinas, las desplazadas y, en el caso de este artículo, los enfoques étnicos que representarían el Estado multicultural; a su vez, las asociaciones de producción local. En ese sentido, la implementación del Acuerdo de Paz busca robustecer el campo mediante la formación de vínculos directos entre el go-

bierno y los afectados por la violencia, a través de la contratación de servicios necesarios para consolidar una verdadera paz. Según Torres (2017), 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).

Con este enfoque, el Estado busca consolidar una estructura territorial que permita el desenvolvimiento de los principios de descentralización y autonomía, siendo este el único modo que tiene el Estado para reconocer necesidades y solucionar problemas (Sánchez, 2011), involucrando de manera integral y coordinada a los ciudadanos y grupos étnicos en la toma de decisiones de su territorio.

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 en el Estado colombiano la región propiamente dicha 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, los negociadores tienen claro que este elemento territorial no está del todo implementado y su instrumentalización es poco adecuada para la sociedad colombiana; por esta razón, los preceptos del enfoque territorial permiten no solo la descentralización sino también la autonomía misma de las entidades territoriales de nivel municipal.

Aquí cabe realizar dos críticas al estado actual del acuerdo de paz en materia de ordenamiento territorial:

1. El conflicto armado tiene un trasfondo estrechamente relacionado con el territorio. 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, aspira a aplicar un modelo territorial obsoleto como el de las regiones.
2. Por otra parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley

1454 de 2011, y el modelo de regiones denominadas Regiones Administrativas de Planificación, 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 el reajuste necesario entre los territorios abandonados y los no afectados por la violencia.

Cabe señalar, entonces, que la RRI busca principalmente la presencia amplia y eficaz del Estado en los territorios rurales. Es decir, en palabras de Samper Salazar (2016), reiterar la necesidad de hacer presencia en todos los territorios. Esto significa que aunque el foco principal de la organización territorial sea rural; en esencia, lo que se busca es el reconocimiento del poder público en todo el territorio. A partir de este precepto se vincula al Estado multicultural para evitar un separatismo territorial desarticulando, admitiendo la posibilidad de unidad bajo las premisas de los intereses locales y regionales.

Por lo tanto, el objetivo para lograr la implementación de la RRI es el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que busca transformar la estructura del campo y su relación con la ciudad; así como integrar las regiones abandonadas con el desarrollo de las comunidades étnicas y campesinas.

No obstante, si bien la RRI frente al esquema de ordenamiento territorial se muestra de manera positiva, el cambio de gobierno denotó una creciente crítica hacia la esfera del acuerdo de paz, razón por la cual la RRI no ha podido iniciar de manera pertinente. Esto lo ratifica un informe de la Procuraduría General de la Nación ante el Congreso de la República, entregado el 28 de agosto del 2019, en el cual se indican tres pilares de la RRI que presentan problemas en su ejecución: i) los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), ii) los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral y iii) el Fondo de Tierras.

Según Bautista (2019), del portal digital Dejusticia, esto se debe a cuestiones presupuestales y de orden público, como se refleja con los POSPR, que en cumplimiento del Decreto ley 902 de 2017 se encontraban focalizados 43 municipios para su elaboración. 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 representa una pésima ejecución y planeación, puesto que, conforme a lo establecido en el año 2014 por la Misión para la Transformación del Campo, se esperaba abarcar 691 municipios para avanzar con el acceso y la formalización de tierras. Es decir, solo está operando el POSRP de la RRI en un 0,7 % del territorio nacional.

En cuanto al Fondo de Tierras, han ingresado para su uso un total de 546.700 hectáreas de los tres millones a que se aspiraba; no obstan-

te, del 100 % de tierras que se tienen a la fecha, el 39 % proviene del Fondo Nacional Agrario y el restante 57,9 % de tierras baldías, es decir, este fondo no ha recibido un solo porcentaje de tierras que correspondan al proceso de recuperación, puesto que son tierras que ya se encontraban en propiedad del Estado al momento de crear el fondo con el acuerdo de paz (Bautista, 2019).

Adicionalmente, la comunidad internacional 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).

Sin embargo, se rescatan los PDET, que a la fecha están listos para integrar y construir con las comunidades campesinas y étnicas, coordinando 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, mediante el cual se recuperarán 50 kilómetros de vías terciarias de 51 municipios (Zambrano, 2019). A su vez, 52 municipios propusieron un total de 1.082 obras, de las cuales 50 se encuentran en estado de ejecución, 403 en etapa de revisión y 520 están total o parcialmente implementadas (Puentes, 2019).

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

El Acuerdo Final de Paz no solo consta de un importante eje transversal de enfoque

territorial, sino que presenta elementos de reconocimiento del Estado multicultural, como el capítulo 6.1.12, denominado el enfoque étnico o capítulo étnico. Esta prerrogativa se creó para la salvaguardia y reconocimiento de la diversidad cultural y social del Estado colombiano, propuesta por la Comisión Étnica (CE). En un principio, 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, 2016, p. 5).

Frente al enfoque étnico, la RRI busca lo siguiente:

1. Mejorar las condiciones jurídicas de la tenencia de las tierras y la propiedad colectiva, respecto a 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 para 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 sobre el detrimento cultural de la tierra.

Ahora bien, los PDET en los territorios étnicos deben estar orientados hacia los siguientes factores:

1. Implementación de PDET orientados a los planes de vida y al etnodesarrollo 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 medioambiente 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.

Cabe señalar que, según el resumen informativo del año 2019 aportado por la comunidad de juristas Akubadaura, y en relación con el informe entregado por la Contraloría General 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 se inició la concentración para la creación

de PDET y en el año 2019 se consolidaron 86 municipios de los 170 seleccionados, que corresponden al 51 %, para resguardos indígenas. De los cuales, 136 (81 %) presentan comunidades afrocolombianas. Es decir, la Reforma Rural Integral está ejecutando la cuota del Estado multicultural; no obstante, la implementación de estos planes es tardía y 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 lleva a pensar, según Puentes (2019), es posible que para el año vigente se defina al menos uno de los 16 planes PDET para configurar los planes de salvaguardia étnica.

CONCLUSIÓN

Respondiendo la pregunta problema planteada al inicio del artículo, se puede decir que la Reforma Rural Integral (RRI) sí cumple con el esquema territorial del Estado multicultural, por las siguientes razones:

- A pesar de la demorada aplicación y ejecución, que es del 0,7 % sí está cumpliendo con la cuota étnica, dándole relevancia al enfoque territorial con los PDETS.
- Así mismo, de los 16 PDETS cabe señalar que 547 obras se encuentran en ejecución y 25 en proceso en los territorios indígenas y afrocolombianos (Puentes, 2019).

El actual proceso de implementación del acuerdo es lento y se espera para estos gru-

pos una mayor tenencia de tierras. La política interna no ha permitido materializar el desarrollo de la Reforma Rural Integral, muy probablemente hasta dentro de una década recién se empiecen a implementar aspectos de mayor relevancia e importancia para las comunidades colombianas.

El proceso de cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 ha sido precario, la cobertura de protección a las víctimas no ha surtido el efecto esperado, ocasionando que los mecanismos de respuesta al Acuerdo Final de Paz no cumplan los objetivos esperados. De todas maneras, esto no significa que su implementación sea del todo ineficaz, toda vez que el Estado ha pretendido dirigir sus esfuerzos hacia el cumplimiento del enfoque territorial, que encierra la transversalidad del Acuerdo Final de Paz, haciendo énfasis en temas de ordenamiento territorial.

No puede ignorarse que el Estado ha buscado implementar una Reforma Rural Integral de cara a la multiculturalidad, haciendo énfasis en planes de salvaguarda étnica; empero, tal implementación ha sido tardía y considerablemente lenta, lo que podría provocar un estancamiento en la garantía del estado multicultural si no se buscan soluciones rápidas y pertinentes.

Existe una falta de celeridad en la aplicación de los procesos respecto a la restitución de tierras y al enfoque territorial, especialmente en la protección al estado multicultural, en relación con los grupos étnicos. Es importan-

te la creación y materialización de políticas públicas orientadas a potencializar las capacidades rurales de las entidades territoriales, por intermedio de planes de ordenamiento territorial e, incluso, administrativos, para armonizar la aplicación de la RRI y la garantía de los derechos de los grupos étnicos, como respuesta a la garantía del estado multicultural colombiano.

REFERENCIAS

- Abuchaibe, H. (2017). La justicia transicional del posacuerdo con las FARC-EP. *OPE-RA*. 20 (may 2017), 129-153. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.07>.
- Acuerdo de paz (2016). *Acuerdo final para la terminacion del conflicto y la construccion 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 étnicos*. Guajira: Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura.
- Anichiarico González, A. M., Silveira Martins, S., & Rengifo Omen, Y. F. (2018). La toma de Almaguer: crítica al concep-

- to institucional de víctima hacia la era del posconflicto. *Estudios de Derecho*, 75(155), pp. 223-245.
- Bautista Revelo, A. J. (2019). *Una reforma rural que no arranca*. Obtenido de De-Justicia <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*.
- Comision Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales (2016). *Participación étnica 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 qué quedó la implementación del acuerdo de paz y qué 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* 10.
- Lozano Parra. J. S. (2018). *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.
- 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>.
- Lozano Salazar, M. (2019). Ineficacia de la Ley 1448 de 2011. Un problema de colaboración armónica entre poderes públicos. Medellín: Universidad EAFIT.
- 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. p. 507.
- Portal la paz. (2019). *Listos los 16 planes de acción 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). *Así quedó el plan que pretende "rescatar" a los municipios más 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.
- Restrepo Márquez, J. (2016). *Algunas consecuencias del posconflicto en Colombia para la sociedad civil y las fuerzas armadas*. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada.
- 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 García, C. (2017). Recomendaciones para la implementación de la Reforma Rural Integral en el municipio de Tuma-co, Nariño: Retos para la priorización de apuestas en un contexto de discusión pluriétnica y disputa por la economía rural. *Documentos de políticas públicas*, pp. 2-16.