

Reforma Rural Integral. Avances y desafíos. Colombia

Alzate Quintero, Carolina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Alzate Quintero, C. (2022). Reforma Rural Integral. Avances y desafíos. Colombia. *Revista Kavilando*, 14(2), 298-324.
<https://doi.org/10.69664/kav.v14n2a10>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Comprehensive Rural Reform. Advances and Challenges. Colombia

Alzate Quintero, Carolina

 Carolina Alzate Quintero

kro13med@yahoo.es

Fundación Forjando Futuros, Colombia

Revista Kavilando

Grupo de Investigación para la Transformación Social Kavilando, Colombia

ISSN: 2027-2391

ISSN-e: 2344-7125

Periodicidad: Semestral

vol. 14, núm. 2, 2022

revistakavilando@gmail.com

Recepción: 08 Febrero 2022

Aprobación: 15 Junio 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/377/3773823012/>

Resumen: El recurrente conflicto armado colombiano tiene sus raíces en el uso, goce, disposición, tenencia y control de la tierra. Si bien desde lo normativo se ha buscado regular el asunto, en la práctica varias de estas normas no han contribuido con la superación de las brechas de inequidad. Solo a partir del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre las Farc-EP y el Estado colombiano, este eje se incorpora como un mecanismo para la paz y la reconciliación. Sin embargo, la voluntad política para tramitar debidamente este tema, sigue siendo un reto.

Palabras clave: Implementación, Reforma rural integral, Conflicto armado, Acuerdo de paz.

Abstract: The recurrent armed conflict in Colombia has its roots in the use, enjoyment, arrangement, tenure, and control of land. Although the regulatory framework has sought to regulate the issue, in practice, several of these rules have not contributed to overcoming inequality gaps. Only since the Peace Agreement signed in 2016 between the FARC-EP and the Colombian State, has this axis been incorporated as a mechanism for peace and reconciliation. However, the political will to properly address this issue remains a challenge.

Keywords: Implementation, Comprehensive Rural Reform, Armed Conflict, Peace Agreement.

INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda inicialmente las disputas por la tierra y el territorio en el siglo XIX, los sucesivos conflictos agrarios y las reformas implementadas del siglo XX, la violencia bipartidista, el conflicto armado insurgente, los inicios de los procesos de diálogo con las FARC-EP y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Tras esta necesaria contextualización, el informe entra al análisis de algunos de los elementos de los Punto 1 del Acuerdo, refiriéndose al planteamiento que lo compone y la valoración al seguimiento de su implementación, en relación al tema de la lucha por el acceso a la tierra de los sectores rurales.

El Punto 1, Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral, analiza una problemática histórica en Colombia y un eje central del conflicto armado: el acceso y la propiedad de la tierra y su concentración. Para ello, plantea la necesidad de una transformación estructural del campo, que contribuya a revertir los efectos del conflicto, en la que se estimule la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra, promoviendo su desconcentración y recuperando su función social. Estos objetivos pretenden ser

alcanzados por medio de la Reforma Rural Integral, con un conjunto de medidas y mecanismos que proyecta el Acuerdo. Este artículo realiza un seguimiento de su implementación hasta el año 2021, destacando sus avances, pero también, sus múltiples carencias.

DISPUTAS POR LA TIERRA Y EL TERRITORIO

Se reconoce que la lucha por la tierra en Colombia ha sido un fenómeno constante desde la llegada de los españoles, donde se presentaron procesos de usurpación de los territorios de las comunidades indígenas, quienes dieron inicialmente una respuesta defensiva, pero, posteriormente, las dinámicas impulsaron toda una serie de acciones que marcaron la disputa por la apropiación privada y la concentración de la tierra.

Es a partir del siglo XIX cuando la problemática del acceso a tierras se acentúa aún más con continuas luchas por su control. Las primeras respuestas legislativas para hacer frente a esta situación llegaron en el año 1874 con la aprobación de la llamada Ley 61, que buscaba garantizar la protección de los trabajadores agrarios contra la tenencia de la tierra, seguida de la Ley 48 de 1882, que reconoció como propietarios a las personas que la cultivan.

A finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, conforme a la imperante hegemonía conservadora de la época, se formulan toda una serie de políticas estatales que desencadenan una gran crisis económica, olas de violencia y despojos de tierras: la Guerra de los Mil Días (1899 – 1902), la escisión de Panamá (1903) y el asesinato del líder liberal Rafael Uribe Uribe (1914). Estas acciones alimentaron la rebelión del naciente movimiento obrero, indígena y campesino, que para 1918 conforman las primeras organizaciones campesinas con ideales por las luchas agrarias, las cuales estaban organizadas principalmente en las plantaciones de las bananeras de la United Fruit Company, en Ciénaga, Magdalena y en las plantaciones de café del Valle bajo del río Bogotá (Gilhodes).

Concomitante a este contexto, el país continuaba siendo predominantemente agrario. Tanto por la gran habitabilidad de personas en los territorios rurales, como por las actividades desarrolladas en los mismos, en esta medida, se identifica para 1918 un total de población rural de 4.625.000 habitantes, que equivalía al 79% del total de habitantes del país; tras una década -1928-, se reduce esta población al 76% y la fuerza bruta de trabajo rural pasó a comprender el 67% a nivel nacional (Cantor, 2011).

Por ello, las luchas se concentraron en los territorios rurales y se agruparon, según Pierre Gilhodes, en tres niveles de conflicto (Gilhodes):

1. Relativos a las condiciones de trabajo en las haciendas
2. Disputas relativas a la propiedad de la tierra
3. Conflictos en regiones con población indígena

Los conflictos agrarios y sindicales se agudizaron desde esta época, como estallido a la búsqueda de mejores condiciones para los peones de las haciendas. Así mismo, se da más fuerte la represión y la persecución durante el Gobierno de Miguel Abadía Méndez, quien radicaliza la lucha contra el comunismo, el movimiento sindical y estudiantil, firmando en 1927 el Decreto 707, por el cual se dictan los reglamentos de Policía Nacional sobre orden público, reuniones públicas y posesión de armas y municiones y se dan poderes especiales para ejercer la fuerza sobre la población civil que se manifestara, lo cual desencadenó fuertes olas de confrontaciones y perpetuó La Primera Violencia en Colombia (1926-1930).

Igualmente, en este Gobierno se da la orden al general Carlos Cortez Vargas de controlar la huelga de los trabajadores de la United Fruit Company, seccional Ciénaga, Magdalena, dándose así una de las más grandes masacres obreras que ha vivido Colombia: La Masacre de las Bananeras (1928). Sumado a esto, se señala el asesinato de estudiantes y campesinos en medio del surgimiento del Partido Socialista Revolucionario – PSR (1926), quienes acogieron y defendieron estas luchas, conformándose para 1930 como el Partido Comunista Colombiano.

Esta primera ola de violencia lleva al Partido Conservador a una gran crisis, tras la que, en 1930, el Partido Liberal llega al poder con Enrique Olaya Herrera, quien inicia la República Liberal (1930 y 1946), en la cual “Todo el proceso de organización campesina disminuyó, aunque con intentos regionales de movilización, sin incidencia nacional, a la espera de las promesas agrarias del gobierno bipartidista denominado de la Concentración Nacional (Olaya Herrera) y la prometida Revolución en Marcha de López Pumarejo, que tuvo como conclusión la denominada Reforma Agraria por medio de la Ley 200 de 1936 llamada Ley de Tierras” (Chambers, 2018).

En esta medida, si bien esta Ley prometía para los sectores obreros rurales una redistribución de la tierra; por el contrario, por las condiciones preexistentes de desigualdad, lo que en la práctica hizo la norma fue incentivar a que los propietarios de los predios (hacendados) aceleraran el proceso de desplazamiento de los campesinos por medio de confusos registros catastrales y posesión de la tierra; además, de perpetuar condiciones laborales desiguales, salarios insuficientes, exceso de carga laboral y restricciones a la libertad de movimiento. De esta manera, los liberales no alcanzaron a dar soluciones reales a la población más excluida del país, debido al fuerte monopolio de los conservadores sobre la tierra y la ya instalada industria extranjera, que impidieron consolidar efectivamente varias reformas, incluyendo el tema agrario y de tierras.

Los grandes propietarios reaccionaron ante la amenaza con desalojos masivos, acciones y lanzamientos, permitidos por la ley. Tales conflictos derivaron en la expedición de la Ley 100 de 1944, en el contrato de aparcería retomó su papel central en la explotación de la tierra, al ser declarado de “conveniencia nacional”, con el propósito de rescatar la productividad afectada, de acuerdo con el diagnóstico de la época, por la ley 200 de 1936 y la crisis económica de 1929, en Estados Unidos. Pero también la animó el propósito de atenuar los conflictos sociales entre propietarios y arrendatarios. Para lograrlo, el Estado compraba tierra a particulares y vendía a los campesinos, concediéndoles subsidios e instrumentos para aumentar la producción de alimentos, incentivos fiscales o exenciones para la compra de maquinaria agrícola (Corte Constitucional Colombiana, 2016).

Al finalizar este periodo, las pugnas entre los liberales y conservadores se hacen más visibles y en 1939, tras la Masacre de Gachetá, Cundinamarca, donde todas las víctimas eran simpatizantes del Partido Conservador, se desató un escándalo liderado por Laureano Gómez, conservador, afirmando que todo este hecho lo había ordenado el Gobierno liberal del presidente Eduardo Santos. Con este rumor, lograron debilitar al Partido Liberal. En 1946 el Partido Conservador regresa al poder con el gobierno de Mariano Ospina Pérez, que, si bien propuso un Gobierno de Unidad Nacional, con su mandato recrudeció la guerra bipartidista, se dio el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, se promovió la censura a la prensa y se dio el cierre del Congreso en noviembre de 1949 tras un fuerte tiroteo al interior de la entidad.

La crisis nacional desatada a raíz del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en abril de 1948, se atenuó parcialmente en el plano político por la determinación de crear un gobierno de unidad nacional con participación del liberalismo. Sin embargo, un año después el pacto político se rompió y la victoria del liberalismo en los comicios legislativos de junio de 1949, envalentonó a la oposición al punto que puso en marcha un proyecto de ley para adelantar las elecciones presidenciales antes de concluir el año (El Espectador, 2016).

Por todo el país se extiende la ola de violencia con la presencia de bandas conservadoras conocidas como los Pájaros y los Chulavitas, quienes eran apoyados por el Ejército y la Policía de la época. Por su parte, desde el Partido Liberal se crean las Guerrillas Liberales, y desde el Partido Comunista, las Autodefensas Campesinas, respondiendo ambas al ataque de los conservadores.

En este contexto, Mariano Ospina declaró el estado de sitio arremetiendo, no solo contra el Partido Liberal, sino, contra los medios de comunicación, sindicatos y el Partido Comunista, dando apertura a la posterior presidencia de Laureano Gómez, quien extiende la lucha contra los campesinos rebeldes y crea, el 26 de diciembre de 1950, el Batallón Colombia para el entrenamiento de soldados en la lucha contrainsurgente.

En 1952, el Partido Comunista promueve la Conferencia Nacional Guerrillera convocando a las Guerrillas Liberales y a las Autodefensas Campesinas de todo el país, en un primer intento de articular las acciones de los diferentes grupos en sus áreas de influencia. Esta reconfiguración permite fortalecer la acción de los grupos rebeldes y genera una crisis al interior de las élites colombianas y las fuerzas militares, lo que permitió

al General Gustavo Rojas Pinilla declarar el Golpe de Estado y llegar al poder el 13 de junio de 1953. Así, perpetuó su mandato por medio de la Asamblea Nacional Constituyente de 1954, lo que le otorgó la posibilidad de ser reelecto hasta 1958. Esta misma Asamblea es la que da apertura al voto de las mujeres en Colombia.

Rojas Pinilla declara ilegal al Partido Comunista limitando sus áreas de influencia y, la amnistía para las Guerrillas Liberales y las Autodefensas Campesinas. Al inicio, las Guerrillas Liberales se acogieron a esta amnistía y entregaron sus armas, mientras que las Autodefensas Campesinas se replegaron en cuatro enclaves pequeños ubicados en la Cordillera Central: Marquetalia (Tolima) y Riochiquito (Cauca) y en la Cordillera Oriental: El Pato y El Río Guayabero (Meta).

Los constantes asesinatos de varios comandantes guerrilleros alertaron a las Autodefensas Campesinas, quienes decidieron a principios de 1960 cesar sus acciones, pero sin dejar las armas. De aquí, el Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) inició un plan de rehabilitación con diferentes grupos; no obstante, el asesinato de Jacobo Prías Álape, el 11 de febrero de 1960 en Gaitanía, Tolima, generó desconfianza en este Gobierno. Pedro Antonio Marín, conocido como Manuel Marulanda, junto a otros líderes de los grupos rebeldes, al ver que el Gobierno no brindó mayores garantías a quienes se acogieron a las amnistías, decidió reagrupar a las Autodefensas Campesinas y en 1961, después del IX Congreso del Partido Comunista celebrado en medio de la clandestinidad, debido a que Rojas Pinilla lo había declarado ilegal, se aprobó la creación de focos guerrilleros en las zonas de influencia.

Bajo las denuncias del entonces senador Álvaro Gómez Hurtado sobre las Repúblicas Independientes, que no eran más que zonas campesinas de influencia comunista, el Gobierno, entre el 18 de mayo y 22 de junio de 1964, lanzó un operativo con el apoyo de tropas norteamericanas a través del Plan LASO y la Operación Soberanía en contra de las personas que se refugiaban en Marquetalia. Pese a los intentos de Manuel Marulanda y otros campesinos por detener el ataque, la ofensiva militar continuó y el 20 de julio, días después del ataque a la comunidad de Marquetalia, se dio a conocer el Programa Agrario Guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC, donde se autoproclamaron como ejército guerrillero y lanzaron su programa de lucha por una Política Agraria que permitiera la entrega de la tierra del latifundio a los campesinos.

A manera de síntesis, según Valencia, se puede identificar el surgimiento de las FARC en cuatro etapas: la primera, como fase de incubación (1948-1953), en la época de la Violencia con la creación de escuelas guerrilleras y la captación de procesos de resistencia; en la segunda etapa, se forman las Autodefensas Campesinas (1954 y 1964); la tercera, de Reconstrucción (1964 - 1966), donde se da el reagrupamiento de los núcleos dispersos; y la última etapa, que comienza en 1966, denominada Guerra Revolucionaria, cuyo desarrollo se ajustaba a condiciones políticas y militares subversivas (Valencia, 1997).

En esa misma época, se aviva el tema sobre el desarrollo del campo, que sumado al de la insurgencia y la contrainsurgencia, dan pie al segundo intento de reforma agraria con la Ley 135 de 1961 (Ley sobre Reforma Agraria Social), durante el Gobierno de Alberto Lleras Camargo: “Estas normas persiguen el acceso del campesino a la propiedad de la tierra y defienden un modelo de desarrollo rural, a través de temas estratégicos como (i) el contrato de aparcería, (ii) el régimen de baldíos, (iii) las relaciones entre propiedad y producción, todo ello bajo un nuevo órgano institucional encargado de desarrollar la política agraria (el Incora)” (Corte Constitucional Colombiana, 2016). Esta norma fue reformada, posteriormente, por la Ley 1 de 1968, que junto con la ya creada Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), contribuyen a la redistribución de algunas tierras baldías a nivel nacional y a lograr créditos para algunos campesinos.

Esta normativa generó inconformidad en los grandes propietarios de tierras en Colombia, por lo que, en 1973, representantes políticos, latifundistas y el Gobierno de Misael Pastrana celebran el Pacto de Chicoral, en Tolima. Este acuerdo se convirtió en la Ley 4 de 1973, la cual modificó las leyes anteriores y no aplicó la posibilidad de la tenencia de la tierra en beneficio de los campesinos; obstaculizó la reforma agraria y

la sustituyó por un desarrollo rural fundado en la modernización de la gran propiedad, fortaleciendo los monocultivos y el incremento de la persecución al movimiento campesino.

...significó a juicio de los analistas un retroceso [...], al estimular, en lugar de la redistribución de tierras, el fomento de la colonización, así como el acceso a la tierra a través de las negociaciones directas, al mismo tiempo que los propietarios de la tierra deberían pagar una mayor tributación a partir del establecimiento de la renta presuntiva agrícola, como forma de incentivar el uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva. Como consecuencia, no se adelantaron expropiaciones, de modo que la actividad del Incora se redujo sustancialmente". Poco después se dictó la Ley 6ª de 1975, que estimuló los contratos de aparcería" (Corte Constitucional Colombiana, 2016).

Esta dinámica, en materia agraria, incentivó las luchas del sector campesino y a partir de la Constitución Política de 1991, se dio apertura a la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino con la Ley 160 de 1994, a través de la cual se buscaba que las y los campesinos/as ingresaran al mercado por medio de la compra directa de tierras, subsidiada de forma parcial por el Estado y mediada por el Incora, definió los derechos de exclusión a dos Unidades agrícolas Familiar – UAF, la prohibición de acumulación de tierras adjudicadas por el Estado, la extinción de dominio en predios con cultivos ilícitos y se establecieron las Zonas de Reserva Campesina – ZRC, para el fomento de la pequeña propiedad rural (reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996).

Es necesario señalar que la propuesta surge de procesos de exigibilidad política del derecho a la tierra por parte de colonos y pequeños propietarios, siendo así la figura de las ZRC una idea de las comunidades campesinas, que se fue complejizando hasta llegar a ser parte de la Ley 160 (Ordóñez Gómez, Freddy, 2012).

Si bien el Decreto 1777 estableció pautas para la creación de las ZRC, existían dificultades financieras, administrativas y socioculturales para operar en zonas de intenso conflicto armado. Aunado a esto, para la época se centró la atención en el desplazamiento forzado intraurbano, sin reconocer que la redistribución de la tierra y el problema agrario eran una de las causas del conflicto. En el año 1997 aparece la Ley 387 para atender el fenómeno del desplazamiento y, posteriormente, con la Ley 975 de 2005 se focalizaron los esfuerzos institucionales en afrontar las consecuencias del conflicto y no en sus causas (Machado, 2017).

Finalmente, mediante la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), se da apertura al proceso de restitución a despojados y desplazados de sus tierras en el marco del conflicto armado. Así mismo, se logró identificar que existe un conflicto armado interno en Colombia, que existen víctimas y que muchas de ellas han sufrido el desplazamiento forzado, se visibilizó la responsabilidad estatal en su atención, y se reconoció la relación tierra-conflicto de la cual ya venían hablando años atrás las organizaciones sociales y la academia.

PROCESOS DE DIÁLOGO CON LAS FARC-EP

ras la conformación de las FARC como grupo insurgente, le sucede la creación de otras estructuras beligerantes como el Ejército de Liberación Nacional – ELN, el 7 de enero de 1965 en Simacota, Santander; el Ejército Popular de Liberación - EPL, en 1967, como brazo militar del Partido Comunista de Colombia - Marxista Leninista. En enero de 1974 surge el Movimiento 19 de abril - M19, tras el fraude ele

Tras la conformación de las FARC como grupo insurgente, le sucede la creación de otras estructuras beligerantes como el Ejército de Liberación Nacional – ELN, el 7 de enero de 1965 en Simacota, Santander; el Ejército Popular de Liberación - EPL, en 1967, como brazo militar del Partido Comunista de Colombia - Marxista Leninista. En enero de 1974 surge el Movimiento 19 de abril - M19, tras el fraude electoral del 19 de abril de 1970. También se reconoce el surgimiento de la Autodefensa Obrera – ADO, en 1974. En los años 80' aparecen nuevas estructuras, entre ellas, el Comando Quintín Lame, considerada la primera guerrilla indígena en la historia de América Latina.

Entre tanto, en mayo de 1982 en El Guayabero (Meta), se realizó la Séptima Conferencia bajo el mando de Jacobo Arenas donde se reafirmó el principio de la combinación de todas las formas de lucha: la lucha política y la armada en las FARC. A partir de ese momento se agrega la sigla EP (Ejército del Pueblo) a su nombre, nominándose como las FARC-EP. Se destaca aquí la creación del Plan Estratégico para la Toma del Poder y la Ley 001 de Reforma Agraria Revolucionaria, recogiendo esta última, acciones de distribución de la tierra para los campesinos/as sin tierra.

En este contexto, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo - FARC-EP se convierten en un ejército de avanzada y más adelante se surten procesos de diálogo con los gobiernos de turno (previos al Acuerdo de Paz), que buscaron acercamientos de concertación hacia el fin del conflicto, pese al cese de hostilidades, finalmente, estos no prosperan.

LOS ACUERDOS DE LA URIBE - 1984

Se llevaron a cabo en el departamento del Meta, municipio de La Uribe, liderados por el presidente Belisario Betancur. En el Acuerdo se creó una Comisión Nacional de Verificación que acompañó el periodo de prueba para que las FARC-EP volvieran a la vida civil, política y económica; se consagró el cese bilateral al fuego, así como frenar el secuestro, la extorsión y el terrorismo; y se abrió la posibilidad de acogerse a los beneficios de la Ley 35 de 1982 sobre amnistía.

El Gobierno se comprometió a promover la modernización de las instituciones políticas, impulsar la reforma agraria, facilitar la organización sindical, incrementar la educación, la salud, vivienda y empleo, proteger los derechos de los ciudadanos/as, iniciativas de paz, mejoramiento de condiciones para la acción política y la participación electoral.

Este Acuerdo permitió la creación del Partido Unión Patriótica - UP conformado por exintegrantes de las FARC-EP, líderes/as políticos, sociedad civil, sindicalistas, entre otros, quienes participaron en las elecciones de 1986 y lograron obtener más de 325 concejales y 24 alcaldes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). Se consideró como un hecho trascendental para un partido de izquierda que se oponía al bipartidismo en la historia de Colombia.

Sin embargo, posteriormente se registró el genocidio de este Partido sobre candidatos electos, militantes y simpatizantes en todo el territorio nacional. Como consecuencia de este exterminio y la pasividad del Gobierno ante el hecho, se retomaron las acciones armadas y se rompió el Acuerdo en 1990 tras el ataque, por parte de la fuerza pública colombiana, a la Casa Verde, reconocido campamento del Estado Mayor de las FARC-EP.

EL PROCESO DE PAZ DE CARACAS Y TLAXCALA – 1992

Se surten en el mandato presidencial de César Gaviria Trujillo, inicialmente en Cravo Norte – Arauca, luego se trasladan, en junio de 1991, a Caracas, Venezuela y finalmente culminan en el Centro Vacacional la Trinidad en Tlaxcala, México, en 1992. En los acercamientos participan el Gobierno y una versión de la época de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, integrada por las FARC-EP, el ELN y el EPL.

Para estos encuentros, la Coordinadora propuso desde un comienzo doce puntos a tener en cuenta en la concertación: sustitución de la apertura económica, administración de recursos naturales, garantías y funciones del Estado, corrupción administrativa, políticas militares, combate al paramilitarismo, derechos humanos, justicia e impunidad, democracia, redistribución de tierras, unidad nacional e indemnización de afectados por la violencia (Peñaloza, Jenny Viviana, 2016).

Las conversaciones se interrumpieron unilateralmente por el Gobierno en abril de 1992, tras la muerte en cautiverio del exministro Argelino Durán Quintero, quien había sido secuestrado por el EPL; en marzo

del mismo año, se retoman las conversaciones, pero ya por parte del Gobierno existía desconfianza y poca voluntad. En abril se vuelven a interrumpir y no se vuelven retomar, por lo que, el resultado es un proceso de diálogo sin acuerdos bilaterales y con un conflicto persistente.

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL CAGUÁN - 1999

Con el mandato del presidente Andrés Pastrana se inicia el proceso de paz con las FARC-EP en el Caguán, entre enero de 1999 y febrero de 2002. Estas negociaciones se dieron en medio de la confrontación y el presidente aceptó la desmilitarización de 47.000 km² para llevar a cabo el proceso y establecer la Mesa de Diálogo y Negociación.

De esta manera se comenzó la Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia, donde se establecieron como puntos de negociación: solución política, protección de los derechos humanos como responsabilidad del Estado, política agraria integral, explotación y conservación de los recursos naturales; estructura económica y social; apoyo a la economía solidaria y cooperativa; reformas a la justicia, lucha contra la corrupción y el narcotráfico; reforma política para la ampliación de la democracia, reformas del Estado, acuerdos sobre Derecho Internacional Humanitario, Fuerzas Militares, relaciones internacionales y formalización de los acuerdos.

El 29 de abril del 2000 las FARC-EP presentaron su brazo político llamado Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia, bajo el lema: El pueblo no puede seguir disperso. Posteriormente, tras una suspensión de las negociaciones a finales de 2000, el 9 de febrero de 2001, se firma el Acuerdo de Pozos en San Vicente del Caguán, reanudando el proceso de negociación de paz y retomando los compromisos de las partes. En este periodo se avanzó en cuatro acuerdos y la liberación de 250 miembros de la fuerza pública por medio del Acuerdo Humanitario; además, se creó la Comisión de Notables que promovieron los avances en los diálogos.

A pesar de los progresos, el proceso llegó a su fin tras varias tensiones alrededor de la negociación y, finalmente, el secuestro por parte de las FARC-EP del congresista Luis Eduardo Géchem el 20 de febrero de 2002, hecho que cerró la negociación y dejó sin efecto el reconocimiento de carácter político de esta organización.

MOMENTOS ACUERDO DE PAZ

Los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en la Habana, Cuba, comienzan a tomar forma a partir de la elección del presidente Juan Manuel Santos en el año 2012. En su desarrollo se identifican tres momentos:

Fase exploratoria

A partir de marzo de 2012 se anunciaron las primeras reuniones informales entre las partes y mediante el Acto Legislativo 1 de 2012 se incorporaron los principios de la justicia transicional en la Constitución Política Colombiana a partir del Marco Jurídico para la Paz. Esta fase tuvo como resultado la firma del documento Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el 26 de octubre de 2012, en el que se estableció cuáles eran los propósitos, las condiciones y las reglas del proceso.

Fase de Fin del Conflicto

Aquí se da la instalación y el desarrollo de la Mesa de Conversaciones en la ciudad de Oslo, capital del Reino de Noruega, donde se lograron acuerdos en puntos concretos de la agenda establecida y ante la cual la sociedad civil presentó sus observaciones. Este proceso contó con la República de Cuba y de Noruega como garantes internacionales y con los Gobiernos de la República Bolivariana de Venezuela y Chile como acompañantes. El 19 de noviembre de 2012, las FARC-EP anunciaron su primer cese al fuego unilateral entre el 20 de noviembre y el 20 de enero de 2014. Se instaló la Subcomisión de Género el 7 de septiembre de 2014.

Tras este proceso de negociación, el 26 de septiembre de 2016 se firmó en Cartagena de Indias el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. No obstante, conforme a la victoria electoral del NO en el plebiscito llevado a cabo para refrendar los Acuerdos, estos tuvieron que ser modificados y renegociados en ciertos puntos con quienes promovieron el NO, llegando a un acuerdo definitivo el 12 de noviembre de 2016, el cual fue firmado en Bogotá el 24 de noviembre del mismo año. El Acuerdo Final comprende seis puntos:

1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Busca aumentar el bienestar de los habitantes rurales, impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico, promoviendo oportunidades para la ruralidad colombiana, especialmente para las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y la pobreza.
2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz. Promueve la ampliación de la democracia para facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político, y enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los principales problemas nacionales. Con estas medidas se fortalecerá el pluralismo y la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política.
3. Fin del Conflicto. Plantea la hoja de ruta para terminar de manera definitiva las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, las hostilidades y cualquier acción que afecte a la población civil. De igual forma, propone medidas para realizar el procedimiento de dejación de las armas e iniciar el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP.
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. Se considera indispensable promover una nueva visión en donde impere un “tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género”. Importar lista
5. Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto. Se desarrollan los acuerdos centrales sobre: el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición – La Comisión; Jurisdicción Especial para la Paz - JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado– UBPD); y el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos.
6. Implementación, Verificación y Refrendación. Presenta la ruta para la implementación y los compromisos establecidos en términos de seguimiento, verificación y garantías al cumplimiento del Acuerdo. Además, se consignan las funciones de sus mecanismos de verificación, así como los principios rectores, los colaboradores y sus roles en las distintas instancias de verificación.

Fase de Construcción de Paz

Busca la construcción de una paz duradera entre todos los colombianos y colombianas luego de la firma del Acuerdo Final, a través de enfoques de paz territorial, de género y de carácter étnico.

Para este proceso se han consolidado variedad de consagraciones normativas, entre otras, los acuerdos para el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, el proceso de dejación de armas, la Ley de amnistía e indulto (Ley 1820 de 2016), la solución de justicia a través de la Jurisdicción Especial para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2017) y el desarrollo de un marco normativo del nivel constitucional, que estableció la condiciones de la participación política de las FARC-EP y su tránsito a partido político legal (Acto Legislativo 03 de 2017).

De manera específica, en el año 2017 se dan varios procesos: en junio, la ONU certificó la entrega total de armas por parte de las FARC-EP (7.132 armas individuales). El 24 de agosto, las FARC entregaron el listado de bienes que ayudarían a reparar a las víctimas del conflicto armado. El 1 de septiembre nació el nuevo Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC. En noviembre, se inauguró la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz- JEP.

Para el 2018, el 11 de marzo se realizó la primera participación en elecciones al Congreso del Partido FARC; en noviembre, el inicio al mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición – La Comisión. La UBPD comenzó su mandato en junio de 2019.

HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL

En mayo de 2013, como parte de la negociación de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, se llegó a un consenso sobre el punto de la reforma rural. Este punto dentro del Acuerdo es de vital importancia para el proceso de transformación de los territorios rurales, pues busca crear condiciones de bienestar para su población y, de esa manera, contribuir a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera. Por ello, en razón de promover la adecuada redistribución y acceso a las tierras, se diseñaron tres principales estrategias: la mejora del acceso y uso de la tierra por medio de la creación de un Fondo de Tierras; la creación e implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET); y el diseño de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (en adelante PNRRI).

Respecto al acceso y uso de las tierras y la creación de un fondo para la promoción de la distribución equitativa de estas, se estableció que dispondría de tres millones de hectáreas provenientes de tierras de extinción judicial, tierras de reserva forestal, inexplotadas, donadas y adquiridas o expropiadas por interés público conforme a la normativa. Así mismo, en el Acuerdo quedó señalado que: El Gobierno Nacional formalizará siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina; además, se dará la implementación del Catastro Multipropósito, como estrategia de caracterización de la propiedad rural en Colombia.

Con el propósito de reforzar el sistema creado para el acceso y uso de las propiedades agrícolas, el Estado se comprometió a la adopción de todo un conjunto de medidas, entre las que se destacan:

- Acceso integral con planes de acompañamiento
- Procesos masivos de formalización de la pequeña y la mediana propiedad.
- Programas y mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso (nueva jurisdicción agraria).
- Desarrollo y protección de Zonas de Reserva Campesina (ZRC).
- Promoción del uso productivo de la tierra donde se beneficia la producción agrícola que coordine, articule y armonice las políticas sectoriales.
- Sistema de Información Catastral Multipropósito.
- Cierre de la frontera agrícola, la protección ambiental y ordenamiento territorial.
- Restitución a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado.
- Formalización del catastro para favorecer una situación que estimule la desconcentración, creando un sistema de información que sirva para la promoción integral del desarrollo agrario.

En segundo lugar, en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto, la debilidad institucional y las economías ilegales, se acordó la implementación de PDET para acelerar la ejecución y financiación de los planes nacionales. Estos se iniciaron con un Plan de Acción para la Transformación Regional (en adelante PATR) que procura incluir una amplia participación de los sectores relevantes de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento del plan. A tal efecto, los objetivos planteados por los PDET son los siguientes:

- El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales.
- La protección de la riqueza multicultural y pluriétnica.
- El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades.
- El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.
- El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales como actores principales de la transformación estructural.

Finalmente, por lo que respecta al diseño de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, su objetivo principal es, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Según se recoge en los Acuerdos de Paz, los Planes Nacionales debían ser ejecutados en un plazo de cinco años, contando con la implementación de medidas específicas en el sector agrícola para hacer frente a las necesidades específicas y diferenciadas. En particular, estas mejoras debían dirigirse en los siguientes ámbitos:

- Infraestructura y adecuación de tierras: vial, para integración regional; de riego, para impulsar la economía agrícola; y eléctrica y de conectividad, para fomentar condiciones de vida digna.
- Desarrollo social: salud, mejorar la red pública en zonas más desfavorecidas; educación, atención integral a la infancia y cobertura universal; vivienda y agua potable, construcción de vivienda social y planes de acceso al agua y manejo de aguas residuales.
- Potenciación del sistema de producción agropecuaria:
 - Estímulos a la economía solidaria y cooperativa: solidaridad y cooperación entre grandes y pequeños productores basándose en el apoyo técnico.
 - Asistencia técnica: fortalecer capacidades con asistencia integral.
 - Subsidios, generación de ingresos y crédito: facilitar el acceso a la economía funcional con seguros.
 - Mercadeo: generar condiciones adecuadas para la comercialización.
 - Formalización laboral rural y protección social.
 - Asociatividad: creación de alianzas para una producción a escala y competitiva que genere una economía equilibrada y sostenible.
 - Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación: propiciar una transversalidad de medidas donde estos planes nacionales se cumplan con el fin de favorecer el acceso a una alimentación sana y apropiada, minimizando aspectos negativos.

Pese a la claridad con la que el documento recoge esta metodología formulada para la consecución de una paz estable y duradera en el territorio, su puesta en marcha resulta a la fecha totalmente deficiente, como lo muestra el desorden administrativo en relación a la gestión de tierras, los obstáculos e impedimentos para su

efectiva consecución y los elevados márgenes de violencia que se perpetúan aún en el país, especialmente en los territorios PDET.

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL

Los PDET fueron consagrados de manera específica en el Acuerdo de Paz, en el punto 1, como el instrumento para lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, promoviendo un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. A partir del Decreto 893 de 2017 se da su reglamentación para promover la planificación y gestión de los planes y programas sectoriales e implementar con mayor celeridad el desarrollo rural y la transformación estructural del campo, formulados por una sola vez con una vigencia de diez años y bajo la coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio (en adelante ART).

De esta manera, la norma prioriza, para su implementación a nivel nacional, a 170 municipios que comprenden 16 regiones (19 departamentos): Sierra Nevada – Perijá, Montes de María, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Catatumbo, Urabá Antioqueño, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Chocó, Arauca, Alto Patía - Norte del Cauca, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena – Guaviare, Putumayo y Sur del Tolima. Estos territorios conforman el 36% del país y en ellos habita la cuarta parte de la población rural.

Así mismo, se establece que cada PDET se instrumentaliza en un Plan de Acción para la Transformación Regional (en adelante PATR) construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas (Art. 4). Estos PATR comienzan a crearse en agosto de 2018 y culminan en su totalidad en marzo de 2019, teniendo como base para su diseño el consolidado de las 32.808 iniciativas propuestas en los 170 Pactos Municipales para la Transformación Regional -PMTR, construidos por las comunidades en cada uno de los municipios PDET.

A partir del Acuerdo, se consagran los PDET como instrumentos de planificación y gestión para poner en marcha la implementación de la RRI; posteriormente, su decreto reglamentario establece que estos se instrumentalizarán a partir de los PATR “los Planes de Acción para la Transformación Regional (en adelante PATR) derivados de los PDET, son la única herramienta para la RRI que involucra todos los niveles del ordenamiento territorial, sus actores y recursos, y en ese sentido son urgentes ya que la transformación del campo no puede esperar a que se concluyan los numerosos compromisos del Gobierno Nacional en la materia”. No obstante, pese a la culminación de todos los PATR de manera participativa en los territorios priorizados, mediante el artículo 281 de la Ley 955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, se estableció un nuevo instrumento para poder ejecutar los PDET llamado Hoja de Ruta, la cual se diseña, también, a nivel regional:

Créase la Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final (Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, y el Plan Marco de Implementación cuando haya lugar), los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral donde coincidan territorial y temporalmente los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET definidas en el Decreto Ley 893 de 2017.

A diciembre de 2021, se habían creado 14 Hojas de Rutas, faltando a la fecha la de la Sierra Nevada – Perijá y la del Pacífico Medio

Frente a esta nueva reglamentación se han presentado varias críticas, no solo porque frenó la implementación de los PDET, sino, que, además, se indaga por qué si su objeto es articular los instrumentos del Acuerdo, no quedaron incluidos en las Hojas de Ruta los temas de reincorporación, Planes Integrales de Reparación Colectiva (en adelante PIRC) y desminado. Así mismo, está en duda el nivel de participación y

de incidencia de las comunidades y actores territoriales para este proceso de construcción, como si se presentó en los PATR.

Conforme a un ejercicio que se surte por investigadores del Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO -, al comparar los PATR y las Hojas de Ruta de las regiones de Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Putumayo advierten sobre los siguientes problemas: visiones territoriales disonantes y sustitución discrecional respecto a los sujetos protagónicos de la construcción de la paz territorial, ampliación en la temporalidad para la implementación, poca o nula participación de las comunidades y desconocimiento de los enfoques transversales: “Un análisis de la participación en la construcción y determinación de los pilares y sus indicadores en las hojas de ruta formuladas revela que, en especial aquellos referidos a la democratización y acceso a la tierra, en la práctica son inexistentes” (Jairo Estrada Álvarez, y otros, 2021).

Las anteriores consideraciones, sumadas al retraso en la implementación de los PDET, evidencian las irregularidades que pueden presentarse bajo la figura de la Hoja de Ruta, pues la aplicabilidad de la misma estaría desvirtuando los mandatos señalados de manera expresa en el Acuerdo, como las figuras de los PMTR y los PATR, que son de rango constitucional y permiten la construcción participativa de paz desde los territorios.

Por su parte, se destacan dos líneas de logros en las subregiones PDET; desde un enfoque general, las autoridades elegidas en octubre de 2019 en estas zonas comenzaron a diseñar Planes de Desarrollo en los que se incluyeron 11.000 de las 32.808 iniciativas presentadas en los Pactos Municipales (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021). Por lo que respecta al enfoque de género y étnico, se ha logrado la inclusión de 8.000 iniciativas dirigidas a la protección étnica y 4.600 a las mujeres. En el pilar 1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, a nivel nacional se tiene un total de 3.309 iniciativas, pero en materia de implementación de estos proyectos, solo hay 33 terminados y dos en ejecución al año 2021, lo cual evidencia un gran retraso en esta medida:

TABLA 1

Región PDET	Terminado	En ejecución
Alto Patía y Norte del Cauca	0	1
Arauca	2	0
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	8	0
Catatumbo	10	0
Chocó	0	0
Cuenca del Caguán y pie de Monte Caqueteño	0	0
Macarena - Guaviare	0	0
Montes de María	3	0
Pacífico Medio	0	0
Pacífico y Frontera Nariñense	0	0
Putumayo	0	0
Sierra Nevada del Perijá	1	0
Sur de Bolívar	7	1
Sur de Córdoba	1	0
Sur de Tolima	0	0
Urabá Antioqueño	1	0

A los efectos de valorar los avances en los PDET, es importante tener en consideración que su desarrollo asume un potencial transformador, pues por medio de la consolidación de las iniciativas en estas subregiones, también se logran mejores resultados en la implementación general del Acuerdo. En sentido contrario, y considerando las regiones PDET como puntos estratégicos, las deficiencias encontradas en estos territorios retrasarán el desarrollo rural, la participación ciudadana y la construcción de la paz en Colombia (Guarín, S., Tovar, P. y Amaya, A. M.).

LA SITUACIÓN DE LA TIERRA EN COLOMBIA: ¿HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO?

Según muestran los indicadores del quinto informe de seguimiento del Instituto Kroc, en materia de Reforma Rural Integral -RRI-, la implementación del punto 1 sigue siendo deficiente: hasta el año 2020 solo se había logrado la ejecución completa de un 4% de las medidas comprometidas; por su parte, el 70% se encuentra en ejecución mínima y un 14%, tiene sus proyectos sin iniciar. En este sentido, los PDET y el acceso a tierras han sido las medidas más retrasadas en la implementación del Acuerdo, así lo resalta el mencionado informe: “En el tema relacionado con el acceso y uso de la tierra, las disposiciones con nivel de implementación mínimo e intermedia están en 62% y 10%, respectivamente. No obstante, el 24% de las disposiciones en este tema no ha iniciado su implementación”.

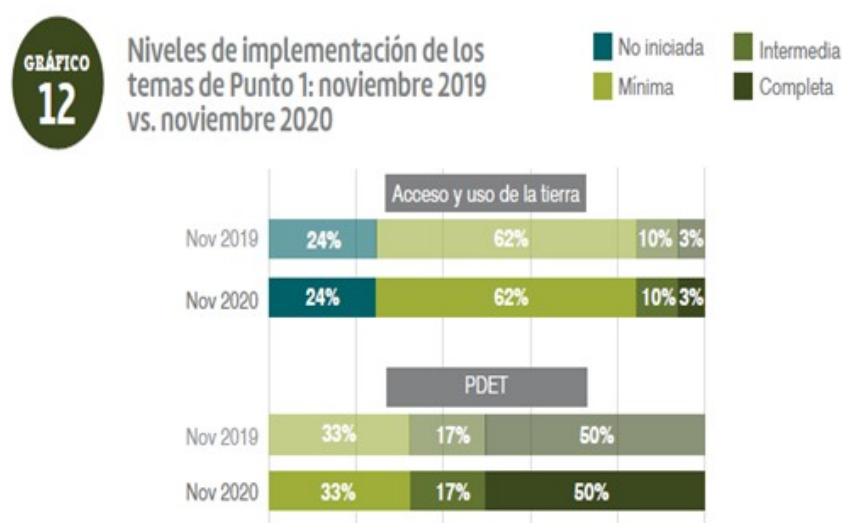


IMAGEN 1

Niveles de implementación de los temas de Punto 1: noviembre 2019 vs. noviembre 2020
Informe Instituto Kroc de Estudios 2021

Según el Kroc, los principales logros que pueden constatar en la implementación de la RRI se hallan en la aprobación del procedimiento para el acceso y formalización de la tierra por medio de la Decreto 902 de 2017, el diseño e implementación del Catastro Multipropósito, los avances en la creación de los PDET y la adopción de 10 de los 16 Planes Nacionales de Reforma Rural previstos.

No obstante, es evidente que se mantienen las deficiencias y faltas graves en la implementación de este punto del Acuerdo, lo que continúa confrontando a la población colombiana con tres problemas principales en el tema de la gestión de las tierras, los cuales están relacionados con la falta de información, con el desconocimiento evidente de los requerimientos de la RRI sobre las zonas que necesitan aprovechar con prioridad esa gestión rural y con la falta de efectividad en el ámbito judicial agrario.

Información deficiente y obstáculos en su acceso

Según informe de la Procuraduría General de la Nación, se evidencia la existencia de un problema relativo a la disponibilidad de información respecto al estado de tierras en la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como máxima autoridad de este tema en Colombia. En efecto, no se puede identificar con claridad cuáles son las tierras disponibles para su redistribución a nivel nacional, puesto que la ANT ignora la situación administrativa del 82,1% de las tierras del Fondo de Tierras; con todo, es importante subrayar que la Agencia proporciona diferentes cifras respecto de esta situación, lo que redundará en gran confusión y subregistros.

Respecto a los procesos judiciales agrarios de competencia de la ANT, también se identifica otra dificultad con la información y es que la Agencia reporta datos por medio de tres fuentes distintas: la Subdirección de Seguridad Jurídica, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica y las Unidades de Gestión Territorial. La concurrencia de esta triple fuente de información dificulta el tratamiento de los datos de manera conjunta y coherente, en tanto que, cada una de las instituciones encargadas utiliza distintas fórmulas de tratamiento de datos; por consiguiente, esta situación genera que se produzcan omisiones relevantes, resultados deficientes y duplicidades innecesarias.

La ausencia de focalización en las regiones PDET/RRI.

De un análisis de la implementación de la RRI también se identifican problemas destacables en el ámbito de la adjudicación, formalización y acceso a tierras, de donde la Procuraduría a identificado: “Sobre la base de la información reportada por la ANT el dato de adjudicación de tierras corresponde a 8.143,7 has (compras directas y subsidios integrales)”. Por su parte, en materia de formalización de tierras, la entidad identificó 913.548 hectáreas entre 2017 y 2020, de los cuales el 43% obedece a procesos de titulación y ampliación de resguardos indígenas:

El 93,4% de las tierras formalizadas en cumplimiento del Acuerdo de Paz corresponde a títulos colectivos de comunidades negras, constitución y ampliación de resguardos indígenas y sólo el 6,6% corresponde a la adjudicación de títulos baldíos a persona natural, adjudicación de baldíos a entidades de derecho público, bienes fiscales patrimoniales, adjudicación por compra directa de tierras y subsidio integral de tierras y formalización de pequeña propiedad privada

En relación al acceso a tierras, la ANT recibió un total de 71.512 solicitudes en el Registro Único de Sujetos de Ordenamiento (RESO) a 2020, y de estos, el 93,5% lo hizo a título gratuito, el 5,9% parcialmente gratuito y 0,6% a título de manera onerosa. De este total, solo el 2% (530) ha materializado el derecho de acceso.

De igual forma, la Procuraduría identifica que solo dos regiones PDET han avanzado significativamente en su implementación para la disponibilidad de predios de formalización o redistribución en el marco del Acuerdo: Sur de Bolívar con el 26% y Arauca con el 19%. Por su parte, solo el 29% de las familias reciben los Subsidios Integrales de Acceso a Tierras, mientras que el 52% de las hectáreas y el 31% de los recursos de inversión corresponden a zonas PDET.

Analizados los procesos agrarios que se concentran en los municipios PDET, se encontró que el 93,6% de los procesos agrarios que adelanta la ANT no coinciden con zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo de Paz. Del 6,4% de los procesos agrarios adelantados en zonas PDET, el 2,2% se desarrollan en Alto Patía - Norte del Cauca y el 1% en el Sur de Córdoba. Las restantes zonas PDET tienen una muy baja gestión de procesos agrarios

Sin efectividad en los procesos judiciales agrarios

Conforme al Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras tiene competencia para adelantar el Procedimiento Único el cual se relaciona con ciertos procedimientos judiciales en relación al acceso a la tierra.

Acorde a la competencia establecida para la ANT, sin que sea esta una jurisdicción agraria propiamente, el análisis de los datos permite resaltar la lentitud de estos procesos judiciales agrarios, donde las estadísticas muestran que el 81,5% de los procesos agrarios siguen en fase preliminar de solicitud de inicio de proceso. Entre los 18,5% restantes, apenas el 3% está en etapa final, concluidos y archivados; mientras que el 10% está en conformación del expediente en apertura de trámite administrativo.

La lentitud de la justicia colombiana en lo que se refiere a la gestión de las tierras demuestra la debilidad de la reacción del Estado colombiano a los mandatos contenidos en la RRI. La ausencia de jueces especializados en derecho de acceso a tierras dificulta la posibilidad de efectividad de los tribunales colombianos en materia

agraria; en efecto, “si existen normas que regulan relaciones, derechos y obligaciones de los sujetos que tienen unas características especiales y diferenciadas (...) se requiere órganos jurisdiccionales que apliquen dichas normas y den solución a los conflictos que se presenten” (Sánchez, A., 2007). La jurisdicción agraria sigue siendo una deuda histórica para el campesinado y los habitantes de territorios rurales, que no pueden resolver eficazmente los conflictos relacionados con los derechos de propiedad y tenencia de las tierras rurales.

Catastro multipropósito

Uno de los tantos problemas que padece el campo colombiano es la desactualización de la información catastral, donde se identifica que el Estado tiene dispersas sus funciones; además, cuenta con un catastro precario, se presenta una debilidad y desigualdad en el sistema tributario predial y una frágil planeación y aplicación en las políticas públicas, lo que ha generado informalidad en la tenencia de la tierra, inseguridad jurídica y el impulso del acaparamiento, el despojo y la apropiación indebida de la tierra (León, Felipe, Juana Dávila, 2020).

Conforme a lo anterior, se considera el catastro multipropósito como un mandato clave que persigue resolver las carencias y proporcionar seguridad jurídica en el tema de tierras, mediante la creación de un sistema de información actualizado y completo. Este mecanismo se integró como uno de los elementos de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, mediante la inclusión de variables fundamentales “multipropósito”, como el respaldo y apoyo a los procesos de acceso a tierras y no sólo como un asunto de recaudación fiscal.

1.1.9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural...Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. (...) este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas (...). Este sistema tendrá información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación (Gobierno de Colombia y FARC EP, 2016).

El alcance de la labor desarrollada por el catastro multipropósito es mínimo en el porcentaje de los territorios intervenidos: a nivel nacional Colombia pasó de tener el 2,25% del territorio con información catastral actualizada para el año 2020; al 15,39%, equivalente a 17,56 millones de hectáreas, al año 2021 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2021). En este sentido, es importante precisar que, aunque se tenga la actualización de la información catastral y se avanzó en la caracterización de los predios, aún no se tiene avance en la información registral de los mismos, lo que indica que no se cuenta con la identificación de quienes son las y los propietarios.

Por su parte, el Gobierno de Colombia anunció el propósito de alcanzar la meta del 60% del territorio con información actualizada a 2022 y un 100 % en 2025 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), pero el ritmo de avance actual está muy lejos de poder lograr estos objetivos, pues si bien el promedio anual de avance es del 13,14%, para lograr el 100% de la actualización se necesitarían ocho años más, es decir, hasta el año 2029.

Para lograr una mayor velocidad en la implementación, se ha aprobado la descentralización de las funciones catastrales permitiendo que agentes territoriales puedan habilitarse y hacerse cargo de la gestión predial. Según el IGAC, a febrero de 2022, se han habilitado 34 gestores catastrales, que tienen jurisdicción sobre un área que supera los once millones de hectáreas (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s.f.).

TABLA 2

N°	Gestor Catastral	N°	Gestor Catastral
1	Gerencia de Catastro de Antioquia	18	Municipio de Sincelejo
2	Municipio de Barranquilla	19	Municipio de Sesquilé
3	Subdirección de Catastro Municipal de Cali	20	Municipio de Zipaquirá
4	Subsecretaría de Catastro de Medellín	21	Municipio de Envigado
5	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital Bogotá	22	Municipio de Armenia
6	Área Metropolitana de Bucaramanga AME	23	Municipio de Jamundí
7	Área Metropolitana de Centro Occidente AMCO	24	Municipio de Sabaneta
8	Municipio de Soacha	25	Municipio de Neiva
9	Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño - Masora	26	Municipio de Valledupar
10	Área Metropolitana de Barranquilla AMBQ	27	Municipio de Ibagué
11	Departamento del Valle del Cauca	28	Asomunicipios
12	Departamento de Cundinamarca	29	Municipio de Sabanalarga
13	Municipio de Fusagasugá	30	Municipio de Girardot
14	Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta	31	Municipio de Sahagún
15	Municipio de San José de Cúcuta	32	Municipio de Garzón
16	Área Metropolitana de Valle de Aburrá AMV	33	Municipio de El Espinal
17	Municipio de Rionegro	34	Municipio de Chiriguana

Hasta la fecha, el desarrollo del catastro multipropósito se ha guiado por lo dispuesto en diversas estrategias del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): 3951 de 2018, 3958 de 2019 y 4007 de 2020 encargados de diseñar estrategias y permitir la concesión de créditos para su implementación. Por su parte, la normativa que regula el catastro se complementa con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), la Resolución 499 de 2020, 388 de 2020 y 471 de 2020 y los Decretos 1983 de 2019 y 148 de 2020.

Es importante resaltar que las cifras de actualización catastral, reportadas por el IGAC, están relacionadas con el trabajo realizado por las entidades de Antioquia y Soacha, que vienen desarrollando esta labor desde hace años, por lo que estos datos no son propiamente un avance de la implementación de lo pactado en el Acuerdo de Paz.

De los 17,56 millones de hectáreas actualizados, 8,99 millones son producto del trabajo realizado por el IGAC, la ANT y los Catastros de Antioquia y Soacha durante el 2020, así como de los municipios que han sido actualizados durante los últimos cinco años y 8,56 millones corresponden a las áreas actualizadas mediante el proceso de conservación adelantado por el Instituto y otros gestores (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, s.f.)

Finalmente, una de las principales críticas vertidas sobre la implementación de este catastro, se basa en la demora en su ejecución y en la no apropiación del enfoque “multipropósito”, que es el espíritu del mandato del Acuerdo.

Seguimiento en materia de restitución de tierras

Por otro lado, teniendo en cuenta que el Punto 1 del Acuerdo también hace referencia a fortalecer la política de restitución de tierras, resulta pertinente realizar un estudio comparado entre el número de solicitudes de restitución de la población víctima, ante la Unidad de Restitución de Tierras, y el número de casos que finalmente han logrado obtener una sentencia judicial en las regiones PDET. Este análisis permitirá identificar conclusiones sobre la ineficacia del sistema en los procesos de restitución de tierras y, especialmente, en la reparación a las víctimas.

La base que acompaña este análisis muestra el seguimiento de casos realizado por la Fundación Forjando Futuros desde el período 2012-2021, haciendo énfasis en las 16 regiones PDET. Los datos mostrados indican que, en estos municipios, se han presentado 68.086 solicitudes (61.701 predios) de restitución de tierras ante la Unidad, siendo así que la mitad (50,1%) de las solicitudes a nivel nacional (a nivel nacional, con corte a diciembre de 2021 se tiene un total de 135.856 solicitudes ante la Unidad de Restitución de Tierras) son presentadas en los municipios PDET. Así mismo, solo el 6,7% (4.576) de casos, han sido restituidos o compensados judicialmente, promedio por debajo de la media nacional que es del 8,7%.

Los municipios PDET con más solicitudes de restitución son: Turbo (2657), el Carmen de Bolívar (2521) y Tibú (1993), en las subregiones del Urabá Antioqueño, Montes de María y Catatumbo, respectivamente; juntas conforman el 10,5% del total de solicitudes de municipios PDET. No obstante, en los procesos judiciales, los municipios con más sentencias han sido El Carmen de Bolívar (475), Valencia (456) y Valle del Guamuez (436), en las subregiones PDET de Montes de María, Sur de Córdoba y Putumayo; juntas representan el 29,8% del total de estas regiones; resaltando que, en el Sur de Córdoba, existe un gran número de casos resueltos por que han sido por procesos de restitución colectiva (sentencias con casos acumulados), lo cual permite acelerar el proceso.

En relación con el número de solicitudes de restitución presentadas por la ciudadanía ante la URT a nivel nacional, se identifica que el número de estas han venido disminuyendo progresivamente, viendo una gran afectación en el periodo ocasionado por la Pandemia del Covid-19 en el año 2020 y reconociendo un gran porcentaje de solicitudes en los primeros periodos de comienzo de implementación de la Ley 1448 de 2011.

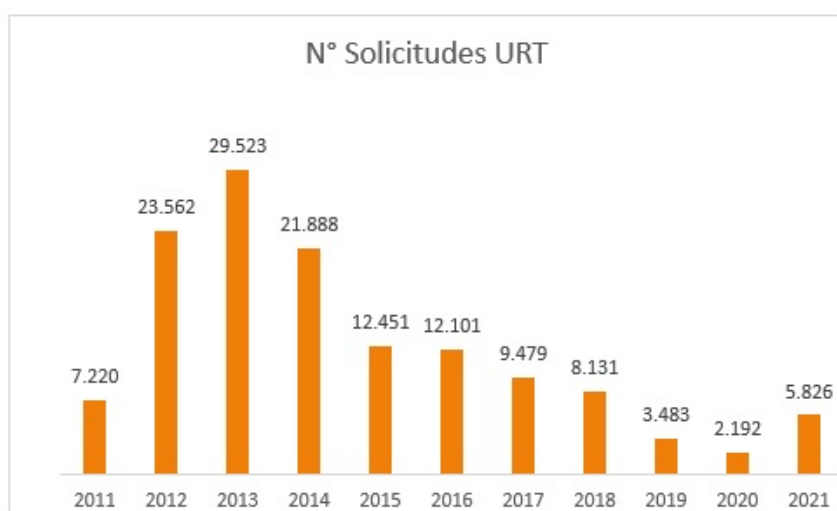


IMAGEN 2

Cantidad de solicitudes URT

Construcción propia. Fundación Forjando Futuros

Igualmente, teniendo en cuenta la cifra consignada en el Conpes 3712 de 2011, donde se estiman 360 mil reclamaciones relacionadas con el despojo de tierras, se identifica que a 2021 solo se ha llegado al 37,7% de lo esperado a nivel nacional. “Teniendo en cuenta el RUPD y el RUPTA se estiman 360 mil reclamaciones relacionadas con el despojo de tierras las cuales serán atendidas por la Unidad de Tierras. Esto, considerando que el 65% de las solicitudes de restitución han sido rechazadas por la URT a nivel nacional; en este sentido, Dejusticia ha reconocido:

Si bien la tasa nacional de negación es del 65%, existen diferencias enormes con respecto a las dinámicas de decisiones negativas a nivel territorial. A nivel departamental, el departamento con la tasa más baja de negación es Antioquia (49,36%). Por su parte, el departamento con el segundo número más alto de solicitudes tramitadas, Cesar, tiene una tasa de negación de 70,56%. La situación en Cesar es particularmente grave considerando que han tramitado 7.100 solicitudes. En esta misma lógica, también son especialmente preocupantes las situaciones en Meta, Valle del Cauca, Cauca y Santander. (Acosta, Aaron Alfredo y Sánchez León, Nelson Camilo, 2021).

La URT ha tomado decisiones bajo la aplicación de conceptos jurídicos que se consideran deben ser aplicados solo por los jueces de restitución, como lo es el nexos causal en el análisis del despojo o abandono forzado, el análisis de los vicios de consentimiento en las compraventas y, finalmente, el análisis del abandono forzado, los cuales han sido también objeto de fuertes debates por la jurisprudencia colombiana. Dejusticia concluye en su investigación:

La evidencia que recolectamos en esta investigación apunta a una necesaria revisión de tres tipos de situaciones que han sido determinantes para producir este abultado número de decisiones negativas. La primera corresponde a la fase inicial de revisión de reclamaciones, en la cual la regulación administrativa adoptó criterios restrictivos, incluyendo criterios de rechazo no dispuestos en la Ley 1448. En segundo lugar, la práctica de los desistimientos en fase administrativa que tampoco fue contemplada en la Ley 1448, pero que ha sido utilizada sistemáticamente por la URT. Finalmente, en el momento de tomar decisiones de fondo sobre la procedencia del registro, la URT se ha tomado un rol de interpretación jurídica que debería descansar en los jueces de restitución (Acosta, Aaron Alfredo y Sánchez León, Nelson Camilo, 2021).

En relación a los casos con sentencia en los municipios PDET, el análisis permite identificar que el 26,6% se ha presentado con la oposición de terceros ocupantes que no probaron la buena fe exenta de culpa, lo cual refleja las dinámicas de apropiación de las tierras en el marco del conflicto en estos territorios y como la presencia de diversos actores armados coinciden con estos contextos de abandono forzado y despojo.

Según el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, privaron arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Por el contrario el abandono forzado es la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer a administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento.

De esta manera, se reconoce en las sentencias de restitución como principales victimarios del despojo o abandono forzado, a grupos paramilitares con un 57,7% y a grupos guerrilleros con un 21,3%.

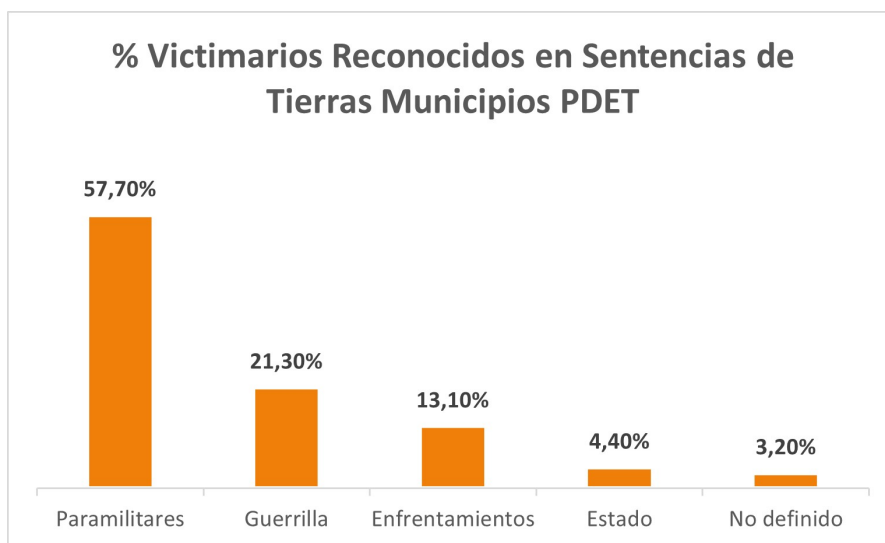


IMAGEN 3

Porcentaje de victimarios reconocidos en sentencias de tierras municipios PDET

Construcción propia. Fundación Forjando Futuros

Igualmente, se identifican las regiones de Urabá Antioqueño, Sur de Córdoba y Sierra Nevada del Perijá como las tres zonas PDET con más alto índice de intervención de grupos paramilitares. Por su parte, en las subregiones del Sur del Tolima, Cuenca del Cagúan y Piedemonte Caqueteño y Catatumbo hubo más presencia de grupos guerrilleros. Finalmente, en las regiones de Pacífico Medio, Chocó y Montes de María se identifica la mayor presencia del Estado en procesos de victimización.

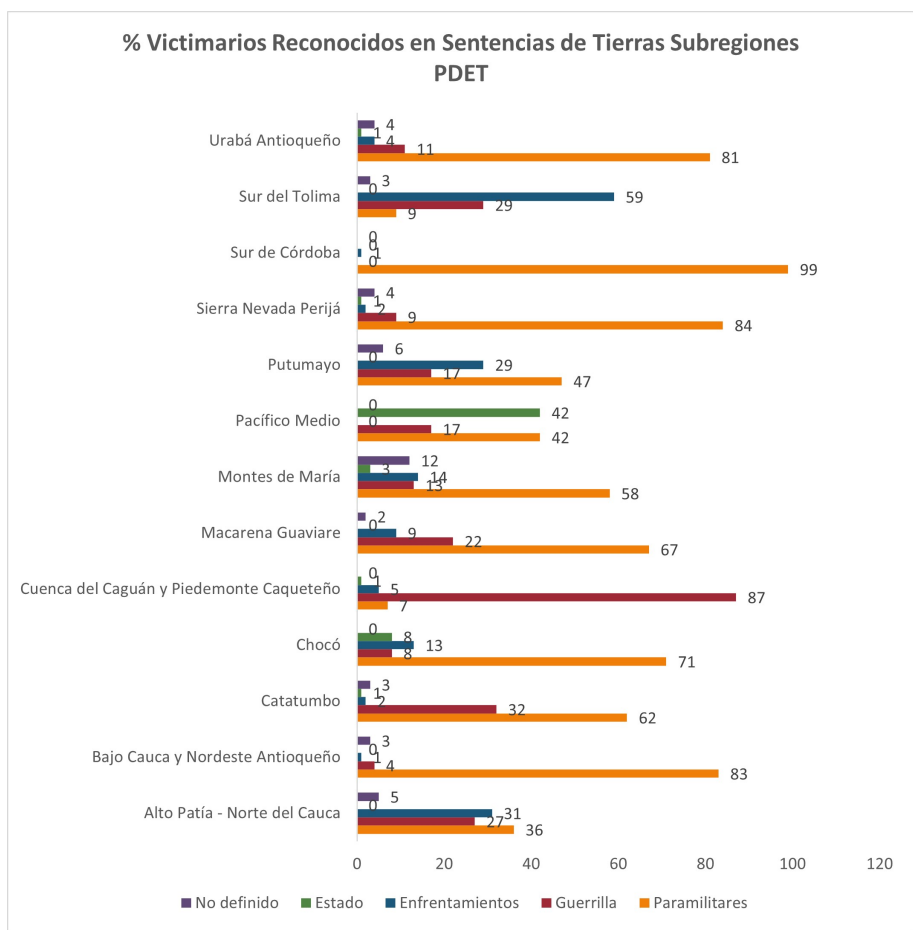


IMAGEN 4

Porcentaje de victimarios reconocidos en sentencias de tierras de subregiones PDET
 Construcción propia. Fundación Forjando Futuros

Con relación al tema de despojo, el total de los casos con sentencia de restitución de tierras en las zonas PDET es de un 40% con 1.836 casos, por encima del porcentaje nacional. De igual forma, los municipios PDET con más casos de despojo, según las sentencias de restitución, son: Valencia (418), El Carmen de Bolívar (195) y Morroa (147).

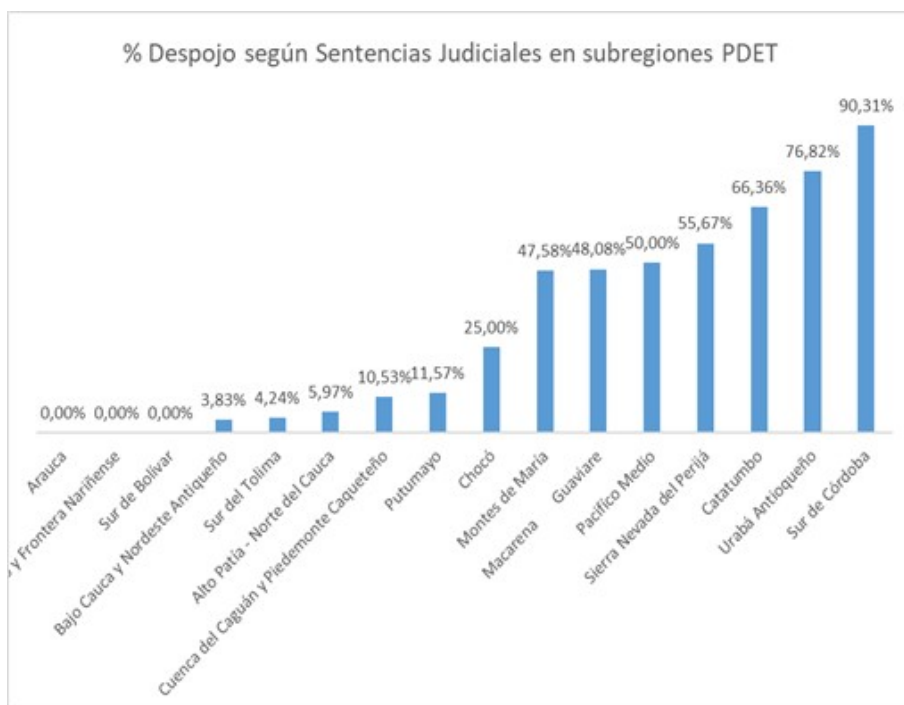


IMAGEN 5

Porcentaje despojo según sentencias judiciales en subregiones PDET

Construcción propia. Fundación Forjando Futuros

Por su parte, en las dos regiones PDET de Arauca y Pacífico y Frontera Nariñense aún no existe ningún caso resuelto judicialmente en restitución de tierras, a la fecha. Así mismo, en estas dos regiones y en otras cinco, se identifica que el proceso de restitución se ha implementado con un porcentaje inferior al 1%.

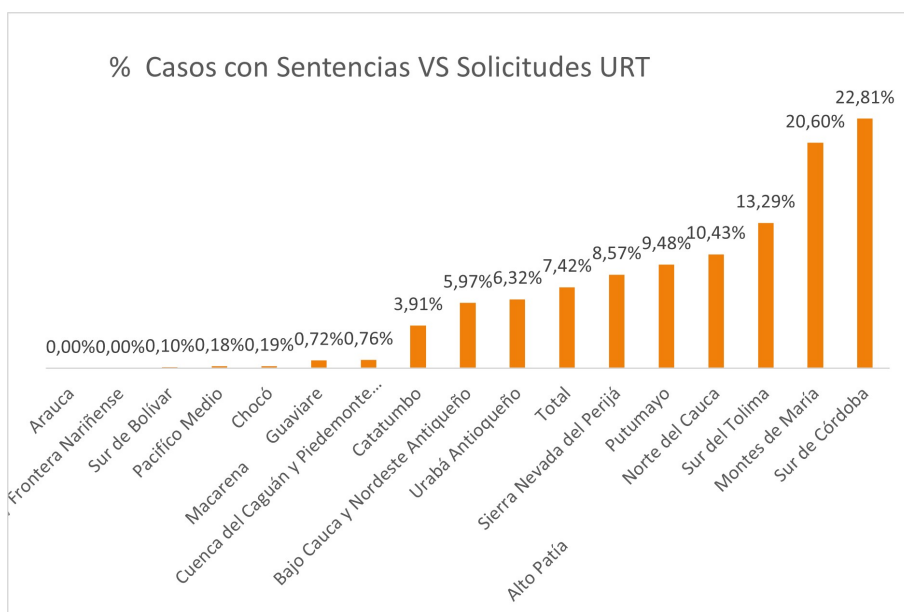


IMAGEN 6

Porcentaje casis con sentencias vs solicitudes URT

Construcción propia. Fundación Forjando Futuros

También, se reconoce que los territorios en los que las empresas han presentado oposición a las solicitudes y fueron condenadas judicialmente a restituir tierras en razón a que se aprovecharon de la violencia, están concentrados principalmente en algunas zonas ubicadas en las tierras bajas y planas del norte del país.



IMAGEN 7
Casos con empresa que se aprovechó de la violencia
 Construcción propia. Fundación Forjando Futuros

46 de estas empresas fueron condenadas por aprovecharse de la violencia, donde se relaciona en las sentencias que en su mayoría se dedicaban a las actividades agropecuarias (ganadería y monocultivo para la exportación).



IMAGEN 8
Número de empresas por actividad
 Construcción propia. Fundación Forjando Futuros

Hasta 2021, a través de los procesos judiciales, se han restituido doce territorios étnicos que corresponden a: nueve resguardos indígenas y tres consejos comunitarios afrocolombianos, siendo las subregiones más favorecidas las del Pacífico Medio y la Sierra Nevada del Perijá.

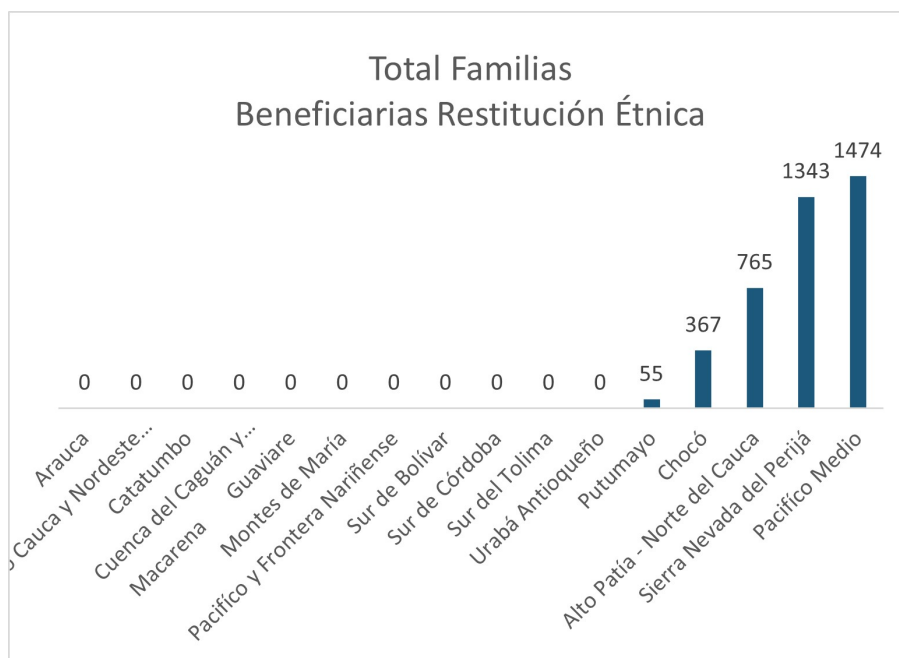


IMAGEN 9
Total familias beneficiarias restitución étnica
 Construcción propia. Fundación Forjando Futuros

Teniendo en cuenta que, para el año 2010, la Comisión de Seguimiento de la Política Pública de Desplazamiento estimó que 6.638.195 hectáreas habían sido despojadas o abandonadas forzosamente en Colombia (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2011), desde la Fundación Forjando Futuros se ha sostenido que, tras una década de la Ley de Restitución de Tierras, a nivel nacional solo se han restituido judicialmente 495.699 hectáreas que comprenden el 7,4% de la meta.

Con relación al número de sentencias emitidas por los jueces y tribunales de restitución de tierras, que son quienes definen la situación de las solicitudes de las y los reclamantes, ha sido claro que, tras la firma del Acuerdo, se dio una importante alza en el número de sentencias, pero tras el mandato del actual Gobierno, vuelve a tener una baja a nivel nacional.

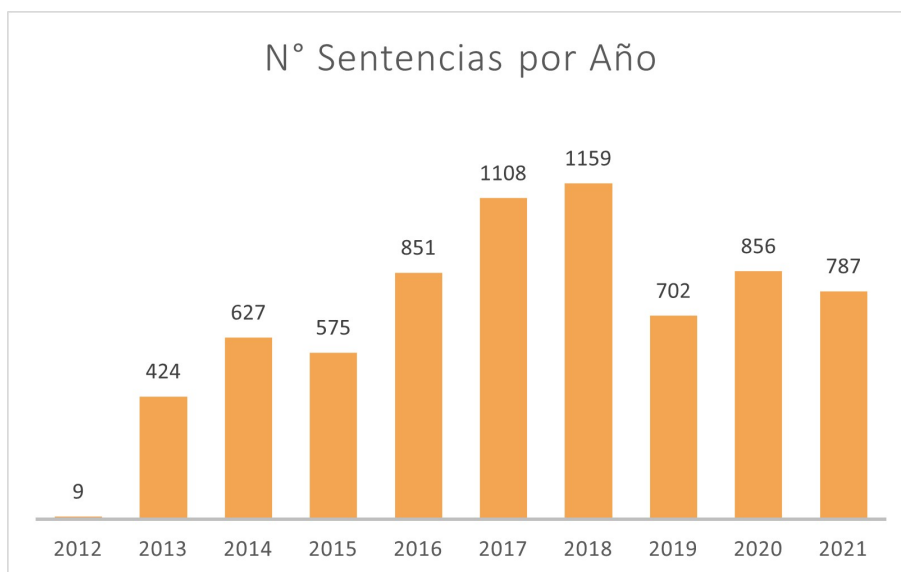


IMAGEN 10
 Número de sentencias por año
<http://siff.eaconsultores.com.co/Datos/Index>

CONCLUSIONES

Para entender el contexto actual del conflicto armado colombiano e impulsar estrategias hacia futuro es vital comprender que esta situación lleva arraigada en la sociedad colombiana varios siglos, reconociendo como una de sus causas la disputa por la tierra, que si bien desde lo normativo se ha buscado regular el asunto, en la práctica varias de estas normas no han contribuido con la superación de las brechas de inequidad, en especial en el acceso a la tierra para las mujeres.

Si bien durante los intentos de acuerdos previos entre el Gobierno y las FARC-EP el tema agrario fue uno de los puntos propuestos por parte del grupo insurgente, solo a partir del Acuerdo de Paz firmado en 2016 se da cabida a generar una deliberación sobre este tema, reconociendo, además, que este punto es el primero y único en la historia de Colombia donde se incorpora el tema de la tierra y el acceso a los territorios rurales, como un mecanismo para la paz y la reconciliación.

En cuanto a la efectividad en la implementación del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, puede constatar que existen a la fecha múltiples deficiencias, a nivel geográfico, pues las instituciones agrarias no se focalizan en las zonas prioritarias establecidas por el Acuerdo y a nivel temporal, en razón a que los procesos de acceso a tierras y de restitución de tierras se alargan perpetuamente y muy pocas de las solicitudes de restitución de tierras y de formalización logran obtener un resultado favorable.

Lentitud de los procesos administrativos y judiciales de acceso a tierra y de implementación de acciones en las subregiones PDET

Constatación de irregularidades en la implementación del Acuerdo de Paz bajo la creación de las Hojas de Ruta del presente Gobierno Nacional, las mismas desvirtúan en la práctica la participación de las comunidades de los territorios PDET y las iniciativas que ya habían sido priorizadas.

Según la Procuraduría, la Agencia Nacional de Tierras, máxima autoridad de tierras de la nación, ignora la situación administrativa, es decir, desconoce el uso y la disposición, del 82,1 % de las tierras del Fondo Nacional de Tierras.

Según Procuraduría, del compromiso de 3 millones de hectáreas a adjudicar, a 2021 solo se han alcanzado 8.143,7 hectáreas.

Según informe de la Procuraduría, del compromiso de 7 millones de hectáreas formalizadas, a 2021, solo se han alcanzado 913.548 hectáreas.

El gobierno de Colombia prevé que para el año 2025 se tenga información catastral actualizada del 100% a nivel nacional; no obstante, al ritmo que avanza, indica que solo el tema caracterización predial se tomaría hasta 2029.

El 81,5% de los procesos agrarios de competencia de la ANT siguen en fase preliminar y solo el 3% está en etapa final, concluidos y archivados.

En municipios PDET se han presentado 68.086 solicitudes (61.701 predios) ante la Unidad de Tierras y solo el 6,7% (4576) han sido restituidos o compensados judicialmente, promedio por debajo de la media nacional que es del 8,7%.

En los procedimientos judiciales de restitución de tierras en regiones PDET, se reconoció el despojo en un 40% de las tierras finalmente restituidas; a diferencia del nacional, que corresponde al 33%. En regiones PDET hay comparativamente respecto a las cifras nacionales, un porcentaje más alto de despojo y un porcentaje más bajo de restitución.

El 65% de las solicitudes a la URT han sido rechazadas por la entidad a nivel nacional.

Desde el año 2016, el número de solicitudes de restitución ha ido disminuyendo progresivamente en el orden nacional: 2016 (12.066), 2017 (9452), 2018 (8017), 2019 (3093), 2020 (2152).

Tras una década de la Ley de Restitución de Tierras, solo se ha dado un avance de restitución de 495.699 hectáreas, que comprende el 7,4 % a nivel nacional de la meta establecida por la Comisión de Seguimiento de la Política Pública de Desplazamiento.

Los municipios PDET donde se han presentado más solicitudes de restitución son Turbo – Antioquia (2657), el Carmen de Bolívar – Bolívar (2521) y Tibú -Santander (1993), conformando en conjunto el 10,5 % respecto al total de los municipios PDET.

En siete regiones PDET el proceso de restitución se ha implementado con un porcentaje inferior al 1%. De estas, en las regiones PDET de Arauca y Pacífico y Frontera Nariñense, no se ha resuelto ningún proceso judicial de restitución de tierras.

En las zonas PDET se han condenado a 46 empresas a restituir tierras o suspender la explotación minera.

Los municipios PDET donde se han emitido más sentencias de restitución son Carmen de Bolívar (475), Valencia (456) y Valle del Guamuez (436), conformando en conjunto el 29,8 % respecto al total de municipios PDET. Muchas de estas corresponden a resultados de procesos de restituciones colectivas (acumulación de casos).

Recomendaciones y estrategias para la implementación del Acuerdo

Vistos los problemas que afronta la población rural para ver garantizado el justo acceso a la tierra y las deficiencias en la implementación del Acuerdo de Paz, se propone generar políticas de mejora de la gobernanza de la tierra e instrumentos internacionales de protección de los derechos de las comunidades rurales. Frente a esto resultan del máximo interés, tener en cuenta las iniciativas encaminadas a la mejora de la gobernanza de la tierra surgida desde el Sistema de las Naciones Unidas, los aportes de la Organización de los Estados Americanos, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia y las referencias al Derecho Internacional de los Derechos Humanos en reivindicación de un posible derecho humano a la tierra, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales - PIDESC.

La función de la acción gubernamental en la implementación de la RRI. El Estado de Colombia tiene la responsabilidad de crear y mantener unos marcos políticos, jurídicos y organizativos que promuevan la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, en cumplimiento de sus obligaciones jurídicas

internacionales en favor del respeto y promoción de los derechos humanos. Esto implica tener en cuenta el desarrollo de las infraestructuras y la implementación de programas específicos; así mismo, es fundamental tener los recursos necesarios para poder llevar a cabo los programas de redistribución de tierras, por lo que las instituciones públicas encargadas de gestionar el acceso a ellas deben ser de calidad y cantidad, con sistemas modernos que faciliten la creación de bases de datos y la búsqueda. La apuesta del gobierno debe ser la implementación de nuevos programas que estén enfocados en la correcta distribución de las tierras.

El necesario fomento de la participación de las víctimas. Para garantizar que el acceso a tierras sea pragmático y real, es vital potenciar la participación de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones, escuchar sus reivindicaciones y hacerlas partícipes de los resultados alcanzados. Puede constatarse la existencia de un déficit de representación política de las comunidades rurales, lo cual constituye un problema estructural y arraigado, al que se suma la existencia de políticas de riesgo y desprotección del liderazgo social.

El papel catalizador de la educación en el proceso de paz colombiana. Pese a que la sociedad colombiana es plenamente consciente de la repercusión que tiene el proceso de despojo y acaparamiento de tierras en las comunidades rurales, es necesario mantener la sensibilización y concienciación al conjunto de la ciudadanía. En este sentido, de acuerdo con la Ley 1732 de 2014, se requiere la implementación efectiva de la cátedra de paz e incorporar dentro de ella el componente histórico sobre el pasado y presente de las causas del conflicto, incluyendo la solución al despojo de tierras y territorios.

En atención a la lentitud en los procesos de restitución se sugiere modificar la ley 1448, bajo el entendido de otorgar competencia a la Unidad de Restitución para que decida sobre las solicitudes de restitución de los predios, bajo procedimiento administrativo, cuando no se presente oposición, concediendo todas las medidas complementarias, bajo la vigilancia estricta de la Procuraduría General de la Nación. Así mismo, se propone derogar el apartado normativo que regula la microfocalización, que retrasa los procesos y no garantiza la seguridad de las víctimas ni de los funcionarios.

En este mismo sentido, se sugiere darle prioridad a la restitución colectiva (acumulación de casos), consagrada en la Ley 1448 de 2011, en la etapa administrativa y judicial.

Regular la revisión que hace la Procuraduría delegada para asuntos de restitución de tierras con metas y tiempos, para los casos de rechazo de las solicitudes presentadas ante la URT, las cuales representan el 65% de solicitudes presentadas.

Urge de manera prioritaria la implementación de la jurisdicción agraria, que permita acceso a la administración de justicia de una manera ágil, eficaz y segura jurídicamente.

Generar acciones de articulación interinstitucional entre nación y entes territoriales para la adecuada, eficaz y pronta implementación de las acciones priorizadas para los municipios PDET.

Según el Plan Marco de Implementación -PMI-, esta se financia en los PDET con los recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales ya cuentan con una destinación específica (salud, educación, agua potable y el saneamiento básico), con los que ya contaban las entidades territoriales; por lo tanto, se requiere la revisión del PMI para asignar recursos que si garanticen la implementación de los PDET.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Aaron Alfredo y Sánchez León, Nelson Camilo. (2021). *¿Barreras insuperables? Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras.*
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002.* Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2011). *El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios* (Vol. 10). Bogotá. Obtenido de https://issuu.com/codhes/docs/el_reto_volumen_10

- Consejo de Seguridad. (2021). *Informe del Secretario General. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). *Conpes 3932*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Corte Constitucional Colombiana. (2016). *Sentencia C-330*. Bogotá, D.C: M.P. María Victoria Calle Correa.
- El Espectador. (27 de septiembre de 2016). Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/el-dia-que-mariano-ospina-perez-declaro-el-estado-de-sitio-article-656315/>
- Gilhodes, P. (s.f.). *Las luchas agrarias en Colombia* (Ediciones El Tigre de Papel ed.). Bogotá.
- Gobierno de Colombia y FARC EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Guarín, S., Tovar, P. y Amaya, A. M. (s.f.). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición "El Siriri"*. Notas Estratégicas, 5, p. 9. Obtenido de https://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2021). *El Catastro Multipropósito avanza: 17,56 millones de hectáreas ya están actualizadas*. IGAC. Obtenido de <https://www.igac.gov.co/es/noticias/el-catastro-multiproposito-avanza-1756-millones-de-hectareas-ya-estan-actualizadas#:~:text=Gracias%20al%20trabajo%20interinstitucional%2C%20la,veces%20el%20departamento%20del%20Meta>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.). *Catastro Multipropósito*. IGAC. Obtenido de <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/que-es>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (s.f.). *Noticias Catastro*. Obtenido de <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/directorio-de-gestores-catastrales>.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2021). *Matriz de Acuerdos de Paz, Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación*. Notre Dame, IN and Bogotá, Colombia.
- Jairo Estrada Álvarez, y otros. (2021). *La implementación territorial del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Estudio de los Programas con Enfoque Territorial - PDET*. Bogotá D.C.: Centro De Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO y Gentes del Común.
- León, Felipe, Juana Dávila. (2020). *Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades*. Bogotá: Dejusticia. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/06/DD-59-CATASTRO-WEB-11-06-2020.pdf>
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House grupo Editorial.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (s.f.). *Solicitudes de restitución según mes de presentación*. Obtenido de www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Solicitudes-de-restitucion-segun-mes-de-presentacion/qsrc-b3k4
- Ordóñez Gómez, Freddy. (2012). *Zonas de reservas campesinas : elementos introductorios y de debate*. Bogotá: ILSA, Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20170808044426/pdf_305.pdf
- Peñaloza, Jenny Viviana. (2016). *De Caracas a Tlaxcala un callejón sin salida. Negociaciones de paz, 1991-1992*. Trabajo de grado. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Obtenido de <https://repository.udistrital.edu.co/bitstream/handle/11349/24899/Pe%C3%B1alozaPe%C3%B1alozaYennyViviana2016pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Procuraduría delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz y Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contemplada en el*.
- Sánchez, A. . (2007). La jurisdicción agraria en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 33, pp. 152-153. .