MARÍA DANIELA DE LA ROSA CALDERÓN*
DIEGO FELIPE CONTRERAS PANTOJA**

Instrumentos administrativos para la paz: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

SUMARIO

Introducción. I. Perspectiva rural del Acuerdo de Paz: la Reforma Rural Integral. A. Consideraciones generales del elemento territorio como eje central de los Acuerdos de Paz. 1. Derecho comparado. 2. Ámbito nacional: paz territorial. B. Alcances de la Política de Desarrollo Agrario Integral. 1. Fomento, productividad y desarrollo rural. 2. Mejoramiento de las condiciones de existencia de la población rural. 3. Fortalecimiento institucional. II. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). A. Componente sustancial. 1. Concepto. 2. Ejecución. a. Las zonas priorizadas y los criterios para su determinación. b. los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). c. Financiación. B. Componente estatal. 1. Actores gubernamentales. 2. Articulación entre los instrumentos administrativos y las instituciones que desarrollan la paz territorial. C. Componente social. 1. Participación ciudadana. 2. Enfoque étnico. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

Luego de más de cincuenta años de conflicto armado, en el escenario del posconflicto se ponen de presente herramientas que harán posible una Reforma Rural Integral (RRI) en aquellas zonas especialmente afectadas por el conflicto: es decir, el campo colombiano. Para ese fin se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y su mecanismo ejecutorio, los Planes de Acción para la Transformación Territorial. Estos instrumentos buscan solventar el aspecto territorial del conflicto armado en los espacios rurales, respondiendo de manera integral a todas las condiciones que generaron victimización de los campesinos y campesinas del país. Así, de la

---

* Estudiante de quinto año de derecho de la Universidad Externado de Colombia; se ha desempeñado como monitora, es miembro del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: mariadaniela.dlr@hotmail.com

** Estudiante de quinto año de derecho de la Universidad Externado de Colombia; se ha desempeñado como monitor, es miembro del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: diegoccontreras95@hotmail.com

mano de una participación directa de la población de zonas priorizadas en las cuales se dará aplicación a estas figuras, se busca transformar al campo colombiano en un escenario de reconciliación y progreso.

PALABRAS CLAVE

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Plan de Acción para la Transformación Territorial, Acuerdo Final, Reforma Rural Integral, Posconflicto, Paz Territorial.

ABSTRACT

In the post-conflict scenario, after more than 50 years of armed conflict, instruments that are going to make viable an Integral Rural Reform appear, in regions specifically affected by the conflict: the Colombian countryside. To this end the Development Programs with Territorial Approach and its implement mechanism, the Actions Plan for Territorial Transformation. These plans and programs seek to solve the territorial aspect of armed conflict in rural areas, responding in a comprehensive way to all the conditions that generated a victimization status en the farming populations of the country. Therefore, using direct participation of the prioritized zones population, in which this figures will be implemented, the transformation of the Colombian countryside to place for progress and reconciliations will be looked for.

KEY WORDS

Development Programs with Territorial Approach, Action Plan for Territorial Transformation, Final Agreement, Integral Rural Reform, Post-Conflict, Territorial Peace

INTRODUCCIÓN

Nuestra historia ha estado permeada por diferentes acontecimientos que provocaron el conflicto armado, uno ellos fue la tenencia de la tierra y sus vínculos con la violencia que desencadenó la vulneración de los derechos

fundamentales y la ruptura social de la población campesina, la cual, aislada de los cauces institucionales y de las grandes ciudades, quedó en el olvido.

Como respuesta al abandono institucional y al desarraigo por lo rural, el campo se erigió como un aspecto fundamental del Acuerdo Final y constituye uno de los puntos más álgidos en las negociaciones, pues en el contexto colombiano una reforma rural representa un cambio de paradigma normativo.

Anteriormente se realizaron transformaciones que resultaron en corrupción y vulneración de los derechos de los campesinos. Como consecuencia, se generó la concentración de la propiedad, y por ende, una distribución inequitativa de la tierra que propició el atraso rural.

En ese sentido, uno de los factores para transformar el campo de manera estructural reside en la adopción de una visión territorial del conflicto armado, que permita actuar de forma local y directa sobre las poblaciones afectadas por la guerra. De ahí que no se puede hablar de una reforma rural sin conocer el territorio en el que se implementarán las medidas del acuerdo, como tampoco se puede pensar en una nueva política rural encaminada a proteger los derechos de la población campesina sin su apoyo para eliminar las condiciones de vida que la convirtieron en víctima del conflicto.

Establecido el panorama en el que se gestó la Reforma Rural Integral (RRI) del Acuerdo de Paz, en el presente escrito se explican y analizan los instrumentos administrativos que desarrollarán la política rural en un contexto de paz, para lo cual, una vez analizado el elemento territorio en los acuerdos de paz de otros países se estudian, en primer lugar, los parámetros generales sobre los cuales se construyó dicha reforma; en segundo lugar se examina todo lo relacionado con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), su origen, su naturaleza, su vigencia, su articulación institucional y el escenario actual en el que se están implementando. Todo ello con el fin de determinar si era necesario crear un nuevo instrumento administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano en materia rural.

I. PERSPECTIVA RURAL DEL ACUERDO DE PAZ: LA REFORMA RURAL INTEGRAL

En este acápite se desarrollan los aspectos generales inmersos en el Acuerdo Final y que irradian uno a uno los instrumentos normativos e institucionales para su implementación. Por esa razón, en primer lugar, se abordan de

forma comparativa las medidas adoptadas en otros acuerdos de paz respecto del campo y la distribución de la tierra; y en segundo lugar, se exponen las características diferenciadores del acuerdo colombiano, haciendo especial énfasis en el concepto de paz territorial.

A. CONSIDERACIONES GENERALES DEL ELEMENTO TERRITORIO COMO EJE CENTRAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ

1. DERECHO COMPARADO

La historia mundial ha evidenciado que, como mecanismos de solución de conflictos, los acuerdos de paz han mostrado ser una salida viable para llevar a término una confrontación armada extendida.

Las causas de una guerra provienen de múltiples ámbitos, y en los acuerdos de paz se debe hacer un esfuerzo para que tengan el carácter de omnicomprensivos en las soluciones que proponen. Esto es necesario debido a que "llevar a combatientes a la mesa de negociaciones y resolver sus agravios no garantiza la paz" (Walter, 2002). Por esta razón, en estas situaciones es de vital importancia identificar cuáles fueron esos factores particulares que provocaron los graves enfrentamientos.

En escenarios de conflicto el acceso a la tierra, su tenencia, o las condiciones generales, son los componentes más notables que generan inequidad y, por consiguiente, prominente beligerancia. Es por esa razón que el elemento tierra ha tenido una posición central en los acuerdos de paz que han buscado atacar directamente la causa de las disputas armadas.

En la década de los noventa Ruanda fue protagonista de una guerra civil conocida mundialmente por el genocidio que se cometió en ella. Se teoriza que específicamente dicha "guerra civil ha influenciado y afectado el sistema de tenencia de tierra" (Takeuchi y Marara, 2009). Producto de ese enfrentamiento, el 4 de agosto de 1993 se firmó el Acuerdo de Arusham, en el cual se establece que para combatir la impunidad en los compromisos relacionados con la repatriación y el restablecimiento de refugiados el gobierno transicional debe implementar la restitución de tierras[1].

---

1 Arusham Agreement. Protocol II: *Democracy and Good Governance*, Chapter II: "Transitional Arrangements", Article 18: Combating impunity during the transition, numeral 3.

Sin embargo, dicho acuerdo dedica un artículo completo a los principios que deben regir en la resolución de los problemas relacionados con la tierra[2], entre ellos, el respeto por los derechos de propiedad, el derecho de los refugiados de recuperar la tierra, y a falta de ello una debida indemnización; además la priorización de los refugiados en la distribución de la tierra poseída por el gobierno, el establecimiento de un registro de propiedad rural e, incluso, unas consideraciones ambientales relevantes. La política de distribución de tierras debe tener en cuenta la protección medio ambiental y el sistema hídrico de la nación.

Más cercano a Colombia es el conflicto armado interno de Guatemala: después de treinta y seis años, llegó a su fin en 1996 cuando se firmó entre el Estado y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca un acuerdo de paz mediante la firma y consagración de una serie de documentos. En relación con el elemento tierra resulta de especial relevancia el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Los artículos 27 y siguientes del capítulo III reconocen cómo la "resolución de problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en un medio rural y es la más afectada por la pobreza, las inequidades y la debilidad de las instituciones".

Este acuerdo busca integrar la población rural al desarrollo del país para que la tierra sea un elemento de sustento básico que garantice la seguridad financiera y, además, proporcione bienestar, libertad y dignidad[3]. Dichos fines se podrán cumplir mediante la modernización de la producción, la seguridad de la propiedad, el adecuado uso de la tierra y la protección medioambiental[4]. Además, están enfocados en las poblaciones vulnerables, entre ellas, organizaciones rurales[5], de mujeres y grupos étnicos[6], que serán

---

2 Arusham Agreement. Protocol IV: Reconstruction and Development Chapter I: Rehabilitation And Resettlement of Refugees and Sinistres. Article 8 Issues relating to land and other property.

3 Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Capítulo III: "Situación Agraria y desarrollo rural", Artículo 27.

4 Artículo 28 ibíd.

5 Artículo 33a ibíd.

6 Artículo 33b ibíd.

los medios por los cuales se fortalecerá la capacidad y la participación de los actores involucrados en el manejo de la tierra.

En el caso de Filipinas, "tras constatación de unos 15.000 muertos y unas 48.000 personas desplazadas, la situación humanitaria empeoró por el impacto del tsunami de finales de 2004, lo que sirvió de estímulo a ambas partes para negociar la paz" (Caramés, Flasas y Sanz, s.f.) Luego de firmar la paz en 2005, en el Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, se puso en evidencia el elemento tierra como forma de reintegración a la sociedad de los excombatientes, de compensación para los prisioneros políticos y las víctimas civiles. Se consagró para ese fin el deber del gobierno de asignar fundos y tierras de cultivo adecuadas a dichas personas[7].

Lo interesante es que se utilizan las tierras de cultivo, el trabajo y, en caso de incapacidad, la seguridad social como alternativas intercambiables con la finalidad de que las personas se reincorporen a la vida social después de la guerra.

De esa manera, existen tres países que vivieron enfrentamientos armados internos, aunque con contextos socioeconómicos, políticos y culturales completamente diferentes, y que incluyeron en sus acuerdos de paz, como factor de especial importancia, el elemento tierra. Con dicha inclusión se buscó consolidar relaciones estables entre el Estado y los grupos armados, dando relevancia a la resolución de los problemas a los que estaban sujetas las víctimas del conflicto armado.

2. ÁMBITO NACIONAL: PAZ TERRITORIAL

El Colombia el acuerdo final surgió gracias a la participación de los diferentes sectores y grupos que conforman la sociedad, que establecieron los inicios de la paz como un proceso de construcción pluralista en el que se expresaron los intereses de las víctimas, los victimarios y los observadores, que de una u otra forma hicieron parte del conflicto.

---

7 Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh. 3: Amnesty and reintegration into society Movement. Article 3.2.5

Dicho acuerdo político no es un simple instrumento para alcanzar la paz como derecho, sino una herramienta política que tiene hondas repercusiones en la memoria de una nación. El acuerdo final representa la reconciliación de una sociedad que vivió bajo escenarios de violencia generalizada, humillación y miedo en diferentes municipios del territorio nacional.

En el preámbulo del acuerdo se alude a la especial atención que deben tener los diferentes grupos de la población, entre ellos, el campesinado que fue víctima del conflicto armado. También se mencionan el campo y la ruralidad como puntos relevantes para la implementación de una paz estable y duradera.

Un elemento sustancial y diferenciador respecto de otros acuerdos de paz reside en el concepto de reparación, puesto que se aleja de la tradicional concepción civilista de la reparación, en tanto que no solo se pretende reversar los efectos del conflicto sino que se trata de cambiar las condiciones que facilitaron la persistencia de la violencia en el territorio[8]. Al respecto es aspecto es necesario traer a colación las palabras de Saffon y Uprimny:

> […] el enfoque puramente restitutivo de las reparaciones resulta limitado, porque pretende devolver a las víctimas a una situación de vulnerabilidad y carencias. De esa manera, no atiende a los factores estructurales del conflicto, cuya transformación es esencial no sólo para garantizar la no repetición de las atrocidades, sino porque es necesaria la superación de una situación estructuralmente injusta en términos de justicia distributiva (Saffon y Uprimny, 2009).

En ese sentido, es dable deducir que para reparar a los campesinos víctimas se deben utilizar instrumentos jurídicos transformadores que impidan regresar a las condiciones que los convirtieron en sujetos vulnerables. Por esa razón, en el Acuerdo Final se utiliza el término *paz territorial* para expresar que todas las medidas que se adopten deben ser proyectadas desde los lugares en los que la violencia tuvo presencia directa, a fin de evitar la repetición de las atrocidades que se vivieron en el pasado como consecuencia del desarraigo rural.

Para comprender el concepto *paz territorial*, resulta imprescindible exponer que nuestro ordenamiento jurídico "percibe el territorio como

---

8 Preámbulo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016.

uno de los elementos constitutivos del Estado, en el cual se expresan las competencias de las autoridades administrativas y políticas sobre un espacio geográfico determinado" (Robledo, 2010). De ahí que la asignación de competencias específicas a las entidades territoriales cobre un papel relevante en la implementación del proceso de paz.

Es así como el enfoque territorial del acuerdo trae consigo una clara exaltación de la autonomía municipal de las entidades territoriales, puesto que de ellas depende la articulación adecuada y armónica de los todos los planes, programas y directrices que se consagren en el marco jurídico para la paz. Es por ello, que "se requiere de entidades territoriales capaces de gobernarse de manera autónoma, lo que implica tener capacidad institucional y presupuestal para prestar los servicios públicos de una manera eficiente, de forma que se disminuyan las brechas y desigualdades [...]" (Robledo, 2016).

Por otra parte, dicho enfoque debe concretarse en materia rural por medio de la restitución de tierras, la cual debe realizarse de forma ordenada y apegada a un esquema estructural claro y transparente que impida la generación de nuevos contextos de corrupción que provoquen inconformidad social en las zonas rurales que fueron azotadas por las violencia.

Es importante precisar que los enfoques sobre los cuales se cimentó el acuerdo político son el territorial, explicado en líneas anteriores, el diferencial y el enfoque de género. Respecto de los dos últimos no se profundiza aquí pues desbordan el objeto de estudio del presente escrito, no obstante, a lo largo de la explicación de los instrumentos que materializarán la política rural integral se harán las necesarias referencias.

Pues bien, una vez esclarecido uno de los fundamentos sobre los cuales se ha estructurado el acuerdo de paz, se abordan cada uno de los elementos que componen la Reforma Rural Integral (RRI), para posteriormente determinar cuáles son los instrumentos administrativos que la consolidarán desde una perspectiva local.

B. ALCANCES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO AGRARIO INTEGRAL

Cuando se habla de una política de desarrollo agrario integral se hace referencia a un cúmulo de medidas que tienen por objeto los diferentes

ámbitos en que se desenvuelve la población campesina para construir sus proyectos de vida.

Como consecuencia, el Acuerdo de Paz contempla varios principios y mecanismos que permitirán transformar estructuralmente el campo colombiano, entre ellos, principalmente: 1. El Fondo de Tierras; 2. Los Planes Nacionales Rurales, y 3. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Es importante reiterar que este artículo se centra exclusivamente en el ámbito de aplicación del tercer instrumento de la reforma rural, razón por la cual se analizan los componentes sustanciales que consagra la RRI, con el fin de determinar cuál es el alcance de dichas medidas, y cómo se pueden implementar al interior de un estado en transición hacia una paz establece y duradera.

1. FOMENTO, PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO RURAL

En el Acuerdo sobre la Política de Desarrollo Agrario Integral o, lo que es lo mismo, el Punto 1, "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral", se pueden identificar propuestas que buscan fomentar la productividad del campo y su desarrollo. De la misma forma, el desarrollo "responde a las condiciones de violencia, pobreza y atraso en el campo asociadas con la distribución y uso de la tierra y demás recursos para la producción" (D. Fajardo, 2015).

En la primera propuesta encontramos los *estímulos a la productividad*[9], mediante los cuales se exhorta a trabajar utilizando economías solidarias y cooperativas que sirvan como medio de comunicación y proximidad entre los integrantes del proceso productivo: consumidores y productores. Con ese fin el Gobierno debe crear e implementar el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.

De igual forma, se consagra la *asistencia técnica*[10], cuyo propósito es fortalecer la producción campesina fomentando la innovación mediante el uso de la tecnología[11]. este aspecto se materializará mediante la creación

---

9 Punto 1.3.3.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016.

10 Punto 1.3.3.2 ibíd.

11 Cfr. Ley 1876 de 2017, Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación

de un Plan Nacional de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación a cargo del Gobierno.

Por su parte la consolidación de la *seguridad social*[12] busca "mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del campo y garantizar su afiliación a los mecanismos de protección social" (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s.f.) lo cual, bajo las pautas de la OIT, implica dignificar las condiciones laborales en el campo mediante una plena aplicación de todas las normas, principios y reglas constitucionales del derecho del trabajo.

Una de las medidas más relevantes es la del *acceso al crédito*, *subsidios y seguros*[13]. Los subsidios serán entregados por el Gobierno mediante la distribución de tierras, la asistencia técnica, la vivienda, la infraestructura y los demás bienes y servicios; estarán acompañados por una provisión de recursos de capital semilla, promoción de fondos agropecuarios rotatorios, una provisión de créditos subsidiados para pequeños productores, y la promoción de seguros de cosecha subsidiados.

2. MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EXISTENCIA DE LA POBLACIÓN RURAL

Los pilares esenciales de la transformación estructural del campo se relacionan de forma estrecha con el bienestar de la población campesina, porque no se puede hablar de un cambio estructural si no se replantean las condiciones de vida en que los campesinos y campesinas[14] tenían durante el desarrollo del conflicto armado.

Agropecuaria y se dictan otras disposiciones [Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria]".

12 Punto 1.3.3.5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016.

13 Punto 1.3.3.3 ibíd.

14 Constitución Política de Colombia de 1991. "Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos".

Como corolario de lo anterior, se establece que se deben igualar las condiciones de bienestar y de buen vivir de la población rural con los niveles de la población urbana. De esa forma podrán construir sus proyectos de vida con las necesidades básicas que actualmente se encuentra cubiertas para la población urbana, puesto que en las grandes ciudades se cuenta con una óptima prestación de servicios públicos, infraestructura, y espacios de recreación, entre otros.

Es necesario hacer énfasis en que uno de los principios sobre los que se erige la RRI es la priorización, es decir, que los grupos de atención más necesitados y vulnerables deben ser los primeros en recibir la implementación de las medidas que consagra la política rural. Como consecuencia, las entidades estatales que tienen a su cargo la puesta en marcha del acuerdo deben otorgarles un trato prioritario, que garantice la adopción adecuada de las medidas.

En ese sentido, la normativa en comento se debe aplicar de forma prioritaria para la población campesina víctima del conflicto[15]. A pesar de que el texto del acuerdo no señala expresamente los sujetos de especial protección, es evidente que al momento de hablar de priorización en los lugares que fueron profundamente afectados por el conflicto, se está haciendo referencia a una población en estado de vulnerabilidad que no se puede tratar de forma similar a un grupo de la población ajeno al contexto de guerra.

Ahora bien, entre los puntos en que se centra el mejoramiento de las condiciones de existencia de los campesinos está el de *la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra*[16], mediante el cual se pretende que aquellas personas que no cuentan con tierra tengan acceso a ella, o que quienes

---

15 En la sentencia C-180 de 2005, la Corte Constitucional sostiene que no todos los campesinos son considerados sujetos de especial protección sino solo aquellos que hayan sido marginados o estén en situación de pobreza, sean desplazados o personas de la tercera edad. Si bien en ocasiones pueden considerarse sujetos de especial protección, la regla general es que no por el simple hecho de ser campesinos son sujetos de especial protección sino que tienen el mismo tratamiento de una persona que no es del campo. Dicho razonamiento debe tenerse en cuenta al momento de realizar un juicio de igualdad.

16 Puntos 1.1.1; 1.1.2; 1.1.3 y 1.1.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016.

carecen de la suficiente para subsistir de forma digna puedan acceder a una parte mayor.

De conformidad con lo pactado, diez millones de hectáreas están destinadas para el cumplimiento de ese propósito, de las cuales el 70% será para formalización y el 30% para la distribución entre aquellas personas que no cuenten con un lugar para explotarla de manera agrícola. Dichas adjudicaciones serán inalienables e inembargables por siete años, y el Fondo de Tierras tendrá a su cargo concederlas de manera gratuita durante los primeros doce años de su creación y controlar la actividad.

En cuanto al derecho a la propiedad rural del campesinado, se realizarán jornadas de *formalización masiva*[17] para consolidar aquellas situaciones amparadas por el derecho, de forma que se restituya la propiedad rural arrebatada por la violencia[18]. No obstante, es preciso reiterar que dicha formalización no debe ser vista con los ojos tradicionales de la reparación, puesto que el preámbulo del Acuerdo sostiene una visión diferente de la simple reparación correctiva.

En ese sentido, la formalización de la que habla el acuerdo político se debe entender bajo la óptica "de una reparación transformadora, que pueda modificar las condiciones de existencia que llevaron a que campesinas y campesinos fueran víctimas del conflicto armado" (Uprimny y Sánchez, 2010).

Por otra parte, es de anotar que la única manera de obtener resultados positivos en la formalización de la propiedad rural en Colombia es mediante controles estrictos que garanticen una adecuada acreditación de las personas que realmente poseían dichas tierras. De esa forma, en caso "de no contar con unos parámetros transparentes se generarían nuevos canales de corrupción y de vulneración de derechos" (Pérez, 2000).

Otro elemento que permite equiparar las condiciones de bienestar a la población rural respecto de la urbana, son las *actividades para proveer bienes*

---

17 Punto 1.1.5 ibíd.

18 Mediante el Decreto Ley 902 de 2017, "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras", se establecen en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras herramientas administrativas y procedimentales que permitirán un trámite masivo y rápido para la adjudicación de tierras, pues la demanda no será el mecanismo principal.

y servicios públicos, en tanto que la prestación de los mismos trae consigo una estrecha relación con los derechos fundamentales. De ahí que la satisfacción de esos servicios adquiera mayor relevancia, porque no se puede hablar de una vida digna cuando el Estado no garantiza la prestación universal de los servicios públicos esenciales para la subsistencia como son el agua y el saneamiento básico[19].

Un tema que también comporta un alto grado de interés en la construcción de la paz desde los territorios es la *infraestructura vial*[20], pues muchos escenarios de violencia y de transgresión de derechos ocurrieron en zonas alejadas de las cabeceras municipales donde la falta comunicación hacía que la actuación del Estado fuera tardía. Por tanto, el acuerdo pretende incentivar la construcción de vías tercerías[21] en las zonas que estuvieron alejadas del desarrollo con el fin de dinamizar su esquema de producción y su comunicación con las entidades estatales.

Respecto de la *seguridad alimentaria*, la RRI contempla que se debe asegurarse para toda la población rural y urbana una buena nutrición, de forma sana y adecuada, basada en procesos agrícolas sostenibles que no vayan en detrimento de las generaciones presentes ni futuras.

En términos generales se puede afirmar que la estructura de la política rural es ambiciosa y amplia, porque regula aspectos que durante décadas fueron ignorados por el derecho. No podemos dejar de lado mencionar que entre los anhelos latentes existe una "situación actual que merece ser atendida de forma inmediata para evitar la consolidación de nuevos conflictos" (Franco y De los Ríos, 2011). De ahí que exista una concatenación de los componentes anteriores, porque no basta con que sean otorgadas tierras si no se cuenta con los servicios públicos esenciales para vivir en condiciones dignas, y muchos menos se puede hablar de una reforma estructural del campo, si no se realizan obras que incentiven el desarrollo agroindustrial.

---

19 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-752 y T-740 de 2011.

20 Punto 1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016.

21 El Plan 50/51 consiste en mejorar las carreteras de 51 municipios afectados por el conflicto y para ello se usarán $50 mil millones.

3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Como factor que ha contribuido al desarrollo del conflicto interno del país se debe señalar el abandono estatal en escenarios rurales. De forma que, para poder solucionar esa problemática el Acuerdo de Paz de manera omnicomprensiva determinó una serie de medidas con las cuales se busca vigorizar la presencia estatal.

El Gobierno creará el *Sistema General de Información Catastral*[22], el cual proporcionará información transcendental a la hora de dar un uso adecuado a la tierra. Esta medida servirá como herramienta para regularizar la propiedad de la tierra que se transformó debido a los desplazamientos y a las ventas ilegítimas realizadas a lo largo del conflicto, además de propiciar la transparencia, lo cual favorecerá la correcta imposición del impuesto predial rural.

En el punto primero del acuerdo la RRI plantea que no puede dejarse de lado la preocupación nacional y mundial por la protección medioambiental. Es por esa razón que se define una *protección de áreas de especial interés ambiental*[23]. Para el adelanto de esa medida el gobierno desarrollará un Plan de Zonificación Ambiental. La importancia de este instrumento reside en que se determinará el especial uso, protección y medidas acorde con los intereses que requieran las zonas de reserva forestal, las zonas que contengan alta biodiversidad, los ecosistemas que sean frágiles y estratégicos, las cuencas, páramos, humedales y recursos hídricos.

Además de establecer la forma de utilizar las zonas de manejo especial, este punto pone de presente la existencia de las poblaciones rurales que actualmente residen en ellas. Por esa razón se les proporcionará apoyo estatal y, en pro de la conservación ambiental, se tomarán aquellas medidas que satisfagan las necesidades actuales de dichas zona, lo cual se desarrollará mediante la prestación de servicios ambientales, sistemas de producción alimentaria sostenible y reforestación, entre otros.

---

22 Punto 1.1.9 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016.

23 Punto 1.1.10 ibíd.

La *Jurisdicción agraria*[24] tiene como finalidades, además de resolver conflictos de tenencia de la tierra, subsanar problemáticas tales como la regularización de la propiedad y el adecuado uso de la tierra. Para la justicia agraria las poblaciones rurales en situación de pobreza tendrán especial relevancia con el fin de garantizarles un ágil y oportuno acceso a la justicia, por eso contarán con asesoría legal.

Al respecto se debe mencionar que resalta el enfoque de género del acuerdo de paz, pues a las mujeres se les dará una formación especial respecto de sus derechos, y se promoverá su participación y la de sus organizaciones con el fin de conciliar y resolver conflictos.

Finalmente, mediante los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*[25] se implementarán todos aquellos instrumentos mencionados en la RRI con énfasis en su aplicación en *escenarios priorizados*. Estos programas son un mecanismo de fortalecimiento institucional que permitira hacer efectivos los lineamientos trazados en el Acuerdo de Paz, el cual debe ser desarrollado por el Gobierno dependiendo de las necesidades que cada región presente.

De esa manera pueden constituir un verdadero instrumento de transformación del campo mediante planes de acción concretos y específicos. Además, sirven como mecanismo para propiciar un mejoramiento de las condiciones de vida y, en general, fomentan la productividad y el desarrollo rural de sus zonas, materialziando de esa manera su naturaleza omnicomprensiva que hará posible una RRI.

II. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

Una vez establecidos los fundamentos esenciales de la RRI, a continuación se abordan los instrumentos administrativos que permitirán materializar la reforma rural en un contexto de paz, y para tal fin se analizan los componentes que orientan la construcción de los PDET a nivel local.

---

24 Punto 1.1.8 ibíd.

25 Punto 1.2 ibíd.

Antes de entrar en detalle es necesario analizar la validez constitucional del decreto ley 983 de 2017, "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)", pues la Corte Constitucional lo estudió a luz del control automático de constitucionalidad para avalar la aplicación de sus efectos jurídicos, conforme a los requisitos que exigía la expedición de las normas que desarrollaron el Acuerdo Final. No obstante, durante el proceso de constitucionalidad el jefe del ministerio público manifestó que el decreto ley 983 de 2017 debía ser declarado inexequible, puesto que desarrollaba un acuerdo final que no tenía fuerza normativa dentro del ordenamiento jurídico colombiano, por no ser parte del bloque de constitucionalidad.

Bajo esa perspectiva, mediante el Auto 240 de 2017 la Corte Constitucional suspendió el proceso que se tramitó bajo su competencia, porque no podía decidir de fondo hasta tanto no se estableciera la naturaleza jurídica del acuerdo final. En ese sentido, existía prejudicialidad pues la Corte Constitucional estaba analizando al mismo tiempo la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2017 que contempla que el acuerdo final forma parte del bloque de constitucionalidad para asuntos de derecho internacional humanitario, o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política.

Posteriormente, en la sentencia C-630 de 2017 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2017 porque razonó que no existía sustitución de la Constitución Política, pero precisó que el acto legislativo en comento no debía entenderse como parte del bloque constitucionalidad en su integridad, sino solo frente a aquellos aspectos relacionados con el derecho internacional humanitario, y que los derechos fundamentales podrían comprenderse como parte del bloque.

Conforme con lo anterior, es dable deducir que el acuerdo final tiene una doble naturaleza: para algunas materias tiene fuerza normativa constitucional por pertenecer al bloque de constitucionalidad, pero para otros asuntos no adquiere la misma fuerza normativa, por ejemplo, para la construcción de políticas de implementación, pues en esos casos el acuerdo se percibe como un referente que establece los lineamientos que deben seguir las normas que lo desarrollen.

Al respecto, es necesario aclarar que aquellas normas que desarrollen, interpreten y apliquen el acuerdo final deben guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando su espíritu y sus principios. Aquí

resulta útil traer a colación lo expresado por el magistrado Luis Guillermo Guerrero de la Corte Constitucional:

> […] el acuerdo tiene dos componentes: la terminación del conflicto y construcción de paz. En lo relacionado con la terminación del conflicto tiene un grado de terminación alto, que se ha trasladado a las normas de implementación y debe mantenerse. Por el contrario, el elemento de construcción de paz, está previsto de manera bastante amplia y se señala que deben respetarse los márgenes de apreciación de las autoridades en distintos niveles (Semana, 2017).

Por ende, todas las medidas dirigidas a la construcción de paz estarán sometidas por lo acordado, por el presupuesto y por las competencias que tengan las autoridades para la implementación del acuerdo. Es decir, tendrán un margen de maniobrabilidad más amplio que aquellas medidas relacionadas con la terminación del conflicto.

Tiempo después, en la sentencia C-730 de 2017 la Corte Constitucional declaró exequible el decreto ley 983 de 2017 que desarrolla el punto 1 del Acuerdo, porque cumple con los requisitos de forma y de fondo que se exigen para el uso de facultades presidenciales referidas a la paz, toda vez que la norma respeta a cabalidad el espíritu y los principios consagrados en el Acuerdo. Al respecto es preciso mencionar lo que la Corte Constitucional expresó de manera clara:

> La Sala Plena prestó especial atención al planteamiento de algunos intervinientes sobre los eventuales contenidos de ley orgánica del decreto ley bajo examen, en relación con lo cual constató que el mencionado *decreto no sujeta ningún aspecto propio del ejercicio de la actividad legislativa. En efecto, la norma bajo examen no modifica el reglamento del Congreso ni de sus Cámaras; tampoco las normas de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; del Plan Nacional de Desarrollo, ni las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151 C.P.)*. Por el contrario, los artículos 1, 4 y 6 del decreto ley 893 prevén la sujeción de los PDET y de los PATR a los planes de desarrollo, a otros instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, así como a las normas orgánicas de planeación, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 de la Constitución), y con respeto de la autonomía de las entidades territoriales (cursiva fuera de texto) (Corte Constitucional. Sentencia C-730 de 2017).

La jurisprudencia constitucional es clara en manifestar que los PDET respetan las reglas de planeación presupuestal y planificación del territorio, porque dichos instrumentos están completamente articulados con los demás programas, planes y directrices que orientarán el posconflicto. De ahí que resulte innecesario hablar de una usurpación de competencias, porque dicho instrumento administrativo se enmarca dentro de los límites que las normas constitucionales y de rango legal han establecido para la implementación del acuerdo.

En cuanto a la planificación del territorio, resulta de gran valía resaltar que los PDET servirán como herramientas administrativas que influirán en el progreso territorial de los municipios afectados por la violencia, porque propiciarán la participación activa de las comunidades en la definición de los intereses que se deben poner en consideración a la hora de estructurar dichos instrumentos, los cuales contribuirán a determinar el desarrollo rural durante los próximos diez años. Con lo cual, no se puede desconocer que la "planificación [...] integra una categoría esencialmente abierta [...]" (Parejo, 2017), sujeta a los diferentes cambios sociales, culturales y económicos de un territorio determinado.

Ahora bien, cerrado el debate constitucional acerca de la validez de la norma jurídica que le da vida a los PDET, a continuación se explica cada uno de los elementos que lo conforman, para luego realizar un análisis crítico respecto de la utilidad de dichos instrumentos al interior de nuestro ordenamiento jurídico.

A. COMPONENTE SUSTANCIAL (MD)

1. CONCEPTO

El *objeto*[26] de los PDET es implementar en el marco de la RRI los planes sectoriales y los programas, así como las demás medidas establecidas en el acuerdo final. Es por esa razón que su *naturaleza* es instrumental. Se utilizan como herramientas de planificación y gestión en la aplicación de los mencionados planes y programas que deben realizarse de manera articulada con los planes territoriales.

---

26 Artículo 1.º del Decreto 893 de 2017.

El ámbito de aplicación de esos instrumentos es limitado. Como se explica a profundidad en los siguientes apartados, los PDET deben ser aplicados en escenarios priorizados, determinados como tales según los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz. En cuanto a su *vigencia*, los PDET no tienen vocación de permanencia debido a que se formulan por una sola vez y su aplicación se realiza a lo largo de diez años.

Su *finalidad*[27] primordial se puede estudiar desde dos ópticas: en primer lugar se refiere a la transformación estructural del campo, y en segundo lugar, a un relacionamiento equitativo entre aquellos escenarios priorizados en los que se desarrollarán los PDET y la ciudad.

¿Qué implican estas dos finalidades? El punto 1 del acuerdo (RRI) señala que para que este fenómeno se lleve a cabo es necesario implementar medidas cuya finalidad sea el uso adecuado de la tierra y su función social, así como la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra, buscando la democratización de la propiedad y, por ende, un acceso progresivo a la propiedad rural. Dichas medidas deben hacer énfasis en las mujeres rurales[28] y en la población vulnerable[29]. De igual forma, una verdadera transformación requiere la igualdad de oportunidades entre géneros frente a los beneficios obtenidos por la aplicación de la RRI.

Finalmente, se reconoce que el acceso a la tierra no es suficiente para cumplir con dicha finalidad, y por eso debe haber planes que se concentren en solventar las ausencias estructurales del campo colombiano, específicamente frente a los elementos de salud, educación, recreación, infraestructura, y alimentación.

Según los principios que deben regir la implementación de la RRI, la transformación estructural se resume como la *transformación de la realidad rural con equidad*, *igualdad y democracia*[30].

---

27 Artículo 2.º del Decreto 893 de 2017.

28 El Acuerdo es una remisión a la Ley 731 de 2002 "por la cual se dictan normas para favorecer a mujeres rurales"

29 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016. Consideraciones del Punto 1 RRI

30 Principios del Punto 1 RRI.

Dicha transformación debe garantizar el bienestar de la población asegurando sus derechos fundamentales, civiles y políticos, y, al mismo tiempo, protegiendo su riqueza étnica y cultural. Además, se debe buscar la protección de la economía campesina y familiar pues mediante su desarrollo será posible integrar regiones históricamente abandonadas y afectadas por el conflicto armado. A su vez, se deben apoyar las organizaciones de comunidades, haciendo énfasis en las mujeres para que con su intervención hagan posible la determinación del campo como un escenario rural de reconciliación.

2. EJECUCIÓN

Los PDET se instrumentalizan mediante un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), lo cual implica que son el mecanismo por medio del cual se llevarán a cabo las finalidades de los PDET, y con ellos, efectivamente, los lineamientos de la RRI.

Los PATR se deben llevar a cabo en las zonas priorizadas. Por esa razón, antes de adentrarnos más en los PATR como concepto, es necesario definir cuáles son las zonas priorizadas y qué criterios se utilizaron para definirlas.

a. LAS ZONAS PRIORIZADAS Y LOS CRITERIOS PARA SU DETERMINACIÓN

En el artículo 3.º del decreto ley 893 de 2017 se listan como escenarios priorizados ciento setenta municipios incluidos en dieciséis subregiones, entre ellos, Alto Patía –Norte del Cauca, Arauca, Bajo Arauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena–, Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacídifo y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada, Perijá, Sur de Bolivar, Sur de Córboba, Sur del Tolima, y Urabá Antioqueño. Esto implica que se desarrollarán un total de 16 PDET en cada una de las zonas referidas.

Esos lugares fueron escogidos como zonas rurales que presentan una mayor necesidad y urgencia según criterios de pobreza, pobreza extrema y necesidades insatisfechas, el grado en que cada región ha sido afectada por el conflicto, y la presencia de cultivos ilícitos y demás economías ilegítimas.

Según el censo de 2005, en las zonas priorizadas se puede determinar una alta pobreza multidimensional de 72,8%[31], "indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones" (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Esto implica que no se entiende la pobreza únicamente en relación con el nivel de ingresos, sino que se evalúan factores que pueden contribuir a exacerbar dicha situación como, por ejemplo, la educación, la salud, el empleo, el acceso a los servicios básicos, las condiciones de la vivienda y las condiciones de la infancia.

Ante la exposición de la zona al conflicto armado, se evaluó el grado de afectación con base en dos variables: la confrontación armada y las variables de victimización. En la primera se evaluaron no solo las operaciones que llevaron a cabo los grupos al margen de la ley, sino también las acciones realizadas por las Fuerzas Militares. La segunda recoge todas aquellas graves violaciones a las que fue expuesta la población de cada región: homicidios, secuestros, masacres, despojos, desplazamientos, afectados por minas antipersona, desaparición forzada, entre otros.

La descripción de esas transgresiones a los derechos humanos, y el establecimiento de PDET en los lugares donde ocurrieron los hechos conforman una radiografía actual del país, donde por primera vez luego de cincuenta años de conflicto y abandono estatal, se van a establecer y concretar lineamientos que buscan superar la victimización estructural a la cual estuvo expuesta la población.

Finalmente, en relación con un factor determinante para la guerra y su financiación, como fueron los cultivos ilícitos y otras economías ilegales, se observó la explotación ilegal minera y el número de cultivos de coca.

Así, se valoraron con el mismo peso todos los criterios, y aquellos municipios que mostraron el mayor resultado de priorización se fueron agrupando dando como resultado las 16 subregiones mencionadas en las cuales se pondrán en marcha los PDET. Ante el interrogante de si serán las únicas zonas a nivel nacional en las cuales se podrá evidenciar la aplicación de los planes, la respuesta depende de la disponibilidad de los recursos estatales. Es

---

31 Decreto 893 de 2017. "Consideraciones: […] 3. Requisitos materiales de validez constitucional: […] 3.2 Conexidad estricta".

por esa razón que, por lo menos en un tiempo razonable, los ciento setenta municipios serán los únicos en los que se implementará dicho instrumento.

b. Los planes de acción para la transformación regional (PATR)

Volviendo al mecanismo de ejecución de los PDET, los *PATR se harán de manera participativa en las zonas priorizadas*, para lo cual se concertará con las autoridades locales y con la población de cada municipio para identificar las necesidades a las que se enfrenta la región y las acciones que se utilizarán para subsanarlas cabalmente.

El contenido mínimo de los PATR debe incluir lo necesario para su desarrollo en cada etapa. Las comunidades de cada región deben realizar lo que se denomina un *diagnóstico participativo*[32]. Como reflejo de los lineamientos generales del decreto y del Acuerdo Final, en el adelanto de los PATR es menester que estén presentes los enfoques territoriales, diferenciales y de género.

El enfoque territorial se refiere a la determinación de todos aquellos rasgos específicos que diferencian a cada región, es decir, las características sociales, históricas, culturales, ambientales y productivas de cada territorio, lo cual permite identificar situaciones particulares merecedoras de diferentes soluciones a sus problemáticas.

Además del enfoque territorial, se contempla también el enfoque diferencial, el cual supone en la incorporación de la perspectiva étnica de las comunidades en la que se pone de presente que "para que la igualdad sea efectiva, el reconocimiento, el respeto, la protección, la garantía de derechos y el trato deben estar acordes con las particularidades propias de cada individuo" (Ministerio del Interior, s.f.).

Finalmente, en cuanto al enfoque de género, se garantiza que haya una respuesta específica a las necesidades de las mujeres rurales, por que "según la región en la que habiten, sus posibilidades de desarrollo siguen siendo desparejas e inequitativas" (Unicef, 2017), y por eso, en la ejecución de los PDET se les debe proporcionar un escenario relevante para que puedan ser escuchadas.

---

32 Artículo 4.º ibíd.

Así mismo, los PATR deben contar con un capítulo dedicado a establecer todos los programas y proyectos que ataquen directamente las problemáticas coyunturales identificadas, teniendo como parámetro los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Como mecanismo de ejecución de los PDET deben poder controlar su realización, razón por la cual se establecen metas. Más allá, como elemento de transparencia, deben conformarse mecanismos de rendición de cuentas para llevar a cabo esa finalidad de buena y correcta ejecución.

Ahora bien, ante una población que ha estado expuesta a situaciones de victimización las necesidades pueden ser cambiantes, por lo cual, y según su desarrollo, los PATR tendrán una vigencia de cinco años, al término de los cuales se revisarán sus lineamientos, programas y proyectos, y el cumplimiento o no de sus metas, y de forma participativa se examinará ese contenido, y de ser el caso se actualizará.

Así, siendo un instrumento de planeación participativa, los PATR se establecerán y ejecutarán desde las asambleas comunitarias (veredas), las comisiones municipales de planeación participativa (municipios), y la comisión subregional de planeación participativa (nivel subregional), de forma que comienza en el ámbito más local y específico para que pueda ser coordinado con aquellos lineamientos establecidos en un nivel territorial más amplio.

c. financiación

Para entender el funcionamiento de los dos instrumentos mencionados es conveniente saber que los recursos para su correcta ejecución provienen del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías; sin embargo, el artículo 9.º del decreto ley 893 de 2017 deja abierta la posibilidad para que también los PDET y los PATR obtengan recursos de otras fuentes de financiación públicas o privadas, además de recursos de cooperación internacional.

El gasto se programará utilizando diversos instrumentos de planeación presupuestales tales como el marco de gastos de mediano plazo, cuya importancia radica en que "define la restricción presupuestal de mediano plazo del Presupuesto General de la Nación y, por lo mismo, se convierte en el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables

a nivel sectorial que se definen en el MGMP" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 2015).

B. COMPONENTE ESTATAL

Cuando nos referimos a un componente estatal estamos aludiendo a la estructura administrativa con la que contarán los PDET para su materialización, y a los instrumentos administrativos que permitirán su consecución; por ello, en un primer punto describiremos los órganos y las entidades encargadas de dicha labor, para luego en un segundo plano analizar la forma en que dichas competencias se han articulado de manera armónica y coordinada.

1. ACTORES GUBERNAMENTALES

Para determinar cuáles son los actores gubernamentales de la puesta en marcha de los PDET es necesario observar las diferentes entidades que participarán en la construcción de dichos programas.

Los principales actores gubernamentales dentro del proceso de formación de dichos instrumentos son la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las entidades territoriales, las entidades de orden nacional (como el DNP) y las autoridades tradicionales de los pueblos étnicos.

La ART[33] coordinará la construcción de los PDET y de los PART, y será la encargada de ponerlos en ejecución de manera articulada con los distintos niveles administrativos, puesto que deberá crear políticas dirigidas a armonizar

---

33 Decreto 2366 de 2015. "Artículo 1.º. *Creación y naturaleza de la Agencia de Renovación del Territorio* –ART–. Créase la Agencia de Renovación del Territorio –ART, como una agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. [...] Artículo 3.º. *Objeto*. La Agencia para la Renovación del Territorio tiene por objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitirán su reactivación economica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país".

lo que cada uno de los actores proponga con base en los criterios y parámetros de formulación de los planes que se llevarán a cabo en la zonas priorizadas.

No obstante, es cuestionable el carácter nacional que tiene la agencia, pues no hay certeza respecto del modo como operará en los territorios de forma directa. Ante dicha problemática algunos funcionarios de la entidad han respondido que se usarán mecanismos de delegación para que las funciones establecidas para el orden nacional puedan trasladarse a los municipios priorizados.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que desde su génesis los PDET han sido convocados a la descentralización puesto que dichos programas serán aplicados de manera local, lo cual permite afirmar que si bien algunos cuestionan el papel de la ART en cuanto al manejo de dichos programas, la creación de los PDET está permeada por una clara participación de los entes territoriales.

Resulta oportuno destacar aquí que las entidades territoriales cuentan con el fundamento constitucional y legal para desplegar todas aquellas actividades que tengan que ver con la implementación del acuerdo, pues quien tiene liderazgo sobre sus territorios es el gobierno local. Por tanto, una forma de ejercer dichas funciones locales es colaborar en la elaboración y ejecución de los programas, porque serán las zonas afectadas las que determinen los parámetros a partir de los cuales se aplicará el acuerdo en materia rural y en otras áreas.

Las autoridades tradicionales de los pueblos étnicos tendrán una participación crucial en la elaboración de los programas, los cuales estarán atados a los modos de vida y cosmovisión de las zonas priorizadas que habiten dichos pueblos. Mediante este enfoque se pretende evitar que se vulnere la consulta previa, libre e informada de los pueblos étnicos, a tal punto que se ha desarrollado un mecanismo de consulta para que los PDET cuenten con su consentimiento a la hora de desarrollar las medidas que deben ser implementadas en sus territorios, las cuales deben apegarse a sus costumbres ancestrales.

El Gobierno Nacional armoniza y articula cada una de las instancias en los distintos niveles territoriales, puesto que quien establece las directrices de formulación y su modo de operar es la ART. Y es el DNP el que por medio de estudios estrictos elabora los criterios para determinar las zonas priorizadas que deben gozar de una atención directa una vez firmado el acuerdo final.

Para una mayor comprensión de la articulación entre los actores que participarán en la creación y ejecución de los PDET, en el acápite siguiente se expone la forma de dinamizar todo el esquema que se ha venido explicando.

2. ARTICULACIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LAS INSTITUCIONES QUE DESARROLLAN LA PAZ TERRITORIAL

Detrás de las estructuras administrativas se materializan los derechos sustanciales, pues no se puede hablar de derechos efectivos en tanto no exista un Estado que se encargue de reconocer su valor frente a los ciudadanos. Lo anterior permite afirmar que, más allá de crear entidades que desarrollen el acuerdo de paz, se debe observar su real coordinación para el desempeño de las funciones encargadas, porque un engranaje institucional defectuoso puede llevar al fracaso de la paz que tanto se anhela y se persigue en el acuerdo final.

La articulación institucional es un tema que debe ser abiertamente discutido a la hora de poner en marcha los acuerdos de paz, porque las instituciones que se encarguen de desarrollar las labores deben tener presente el objeto que cada una de las entidades cumple en el posconflicto. Un ejemplo de la clara desarticulación que existe en nuestra sociedad, es el problema de la justicia real y efectiva en todo el territorio, porque el rol de los jueces en las diferentes zonas del país varía según el contexto en que imparten justicia.

Como complemento de lo anterior, es conveniente traer a colación lo que algunos operadores jurídicos manifestaron respecto de la justicia local que:

> … "no existe coordinación alguna", "nada que ver", "no conozco a los operadores de la justicia administrativa", "cada quien por su lado", "a quien tiene más poder", existe una marcada ineficiencia "todos sacan el cuerpo, es mejor evadir las responsabilidades". Estas expresiones de la desarticulación y limitada organización y estructuración del sistema, se explican, de forma generalizada y guardando las especificidades de cada región […] (Fundación Ideas para la Paz, 2015).

El anterior panorama pone de presente que la manera de impartir justicia a nivel territorial varía de conformidad con el contexto social dentro de los

escenarios de violencia y guerra, lo que trae consigo un fuerte tinte subjetivista de los jueces sometidos a dichos contextos de violencia. El anterior ejemplo se trae a colación en el presente esquema discursivo-argumentativo con el fin de señalar que la desarticulación de las autoridades socava el derecho de las personas a la justicia, de ahí que una mala coordinación entre entidades encargadas de poner en funcionamiento el acuerdo repercute directamente sobre los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Ahora bien, establecida la importancia de articular las estructuras administrativas, es necesario hablar del modo en que las entidades que desarrollan los PDET y los PATR articulan dichos instrumentos administrativos con otras instituciones y figuras administrativas. Para el efecto, se analiza en primer lugar la articulación par financiar los programas y planes; en segundo lugar, se hace referencia a los mecanismos de seguimiento, control y evaluación local, regional y nacional, y en tercer lugar, se observa la relación de los PDET con otros instrumentos de planeación y gestión administrativa.

La forma en que se articulan financieramente los PDET y los PATR se basa en criterios tanto de orden nacional como territorial, puesto que los recursos para su financiación se obtienen no solo del Gobierno Nacional, sino también de las entidades territoriales que hacen su aporte para la construcción de políticas de implementación para la paz. Es necesario reiterar aquí lo que se expresó en líneas anteriores: dichas políticas están sometidas a las normas presupuestales en su totalidad; sin embargo, los recursos del presupuesto general deben estar avocados prioritariamente a la realización de los PDET.

Con respecto a los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, resulta indispensable hacer referencia al punto 6 del acuerdo final, puesto que en él se consagra que tanto los PDET como los PATR deben contar con instrumentos de verificación y seguimiento que garanticen que efectivamente se están desarrollando a cabalidad y conforme al principio de buena fe que sustenta el cumplimiento del acuerdo final. Esas funciones varían de acuerdo con el orden nacional, departamental y municipal, porque para cada una de ellas, según sus competencias, se analiza si realmente se están llevando acabo o no los parámetros trazados por los PATR y PDET. A su vez, la ART se encarga de observar aquellos cuestionamientos y dificultades que surjan en la consecución de los propósitos planteados en esos instrumentos administrativos.

Acerca de la relación entre los PDET y los PATR con otros instrumentos de planeación y gestión administrativa, se debe precisar que los primeros no podrán desconocer lo que contemplen tanto el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), como los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial (EOT), toda vez que esos instrumentos de planeación sirven para precisar aquellos aspectos sobre los cuales se puede regular dentro de las zonas priorizadas. En ese sentido, es posible concluir que en el momento de la creación y ejecución de los PDET y los PATR se deben tener en cuenta las normas que rigen la aplicación de dichos instrumentos de planeación, ya que inciden directamente en el territorio de los municipios priorizados.

C. COMPONENTE SOCIAL

Un aspecto central en la creación de los PDET es el componente participativo de las comunidades, y el rol que desempeñan para su puesta en marcha, por cuanto la mejor forma de conocer las necesidades de una comunidad es a través de la experiencia de los habitantes de esos territorios. Por esa razón, resulta relevante establecer cuál es el carácter esas comunidades en la construcción de paz, para lo cual se analiza cómo los grupos locales y étnicos contribuyen a ese proceso de formulación de políticas locales que regirán las dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas de su territorio durante los próximos diez años.

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Uno de los principios que consagra nuestro ordenamiento jurídico es la participación ciudadana como mecanismo de control social y de elaboración de políticas al interior del Estado, puesto que la participación local de los habitantes de una comunidad determinada permite tomar las medidas efectivas y concretas que necesitan. Con base en ello es que el acuerdo final considera de forma expresa y clara que los habitantes de los municipios podrán desempeñar funciones de veeduría, control social y vigilancia respecto de las medidas que se adopten dentro de sus territorios.

De ahí que uno de los objetivos principales de los PDET[34] y los PATR[35] sea la concertación real y efectiva con la comunidades, toda vez que esos espacios brindarán una verdadera discusión acerca de los programas y planes que se deben implementar para realizar una paz estable y duradera.

En ese sentido, los PDET presentan una amplia vocación participativa que permite que las comunidades sean escuchadas a la hora de tomar decisiones sobre su territorio y su intereses. Así mismo, se garantiza una participación pluralista que tenga en cuenta las diferencias sociales y culturales de los habitantes, al punto que se han creado mecanismos específicos para desarrollar adecuadamente las consultas entre la administración y los habitantes de las zonas priorizadas.

Algo interesante de la dinámica participativa de los PDET es el papel que tendrán los empresarios del sector privado en su construcción, pues podrán expresar sus intereses para la explotación agrícola de las zonas priorizadas de manera sostenible.

2. ENFOQUE ÉTNICO

La obligatoriedad de realizar un mecanismo especial de consulta para implementar los PDET y los PATR en aquellas zonas en las que habiten comunidades étnicas es el resultado del enfoque étnico presente a lo largo del acuerdo final.

---

34 Punto 1.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016: "[…] es el desarrollo y la integración de las regiones abandonas 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 encadenamiento entre la ciudad y el campo […]".

35 Punto 1.2.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016: "[…] para cumplir los objetivos de los PDET es necesario elaborar de manera participativa un Plan de Acción para la Transformación Regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, que sea *concertado con autoridades locales y comunidades*, y que contemple tanto el enfoque territorio, como un diagnóstico objetivo de necesidades y acciones en el territorio. También debe tener metas claras y precisas para su propósito. Finalmente, señala que el plan nacional de desarrollo acogerá las prioridades y metas de los PDET […]".

El fin de esta medida es efectuar una adecuación verdadera de las medidas en el posconflicto de conformidad con las especiales perspectivas étnicas o culturales de dichos grupos permitiendo así una realización de sus planes de vida, según su cosmovisión. Este mecanismo especial de consulta también posibilita el etnodesarrollo, definido como "la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, utilizando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica, y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo a un proyecto que se adapte a sus propios valores y aspiraciones futuras" (Bonfil Batalla, 1995).

Es por esa razón que dicho mecanismo especial de consulta se entiende como la forma en que las poblaciones étnicas pueden tener una participación efectiva en la planeación, el establecimiento y la ejecución de los PDET y PATR. De acuerdo con el artículo 12 del decreto 893 de 2017, mediante esa consulta especial se garantiza también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada de los pueblos en riesgo de extinción, y sus planes de salvaguarda así como la visión que tienen del desarrollo, en armonía con todos los actores del territorio.

Para que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palanqueros y el pueblo Room (y los demás grupos étnicos del país) participen se deben tener en cuenta elementos tales como su propio gobierno, su espiritualidad, su pervivencia cultural, sus visiones de desarrollo, y también sus particulares procesos económicos, con el fin de garantizarles una participación en la creación de un "nuevo campo" colombiano según sus particularidades culturales.

CONCLUSIONES

Los PDET, y su mecanismo ejecutorio los PATR, merecen un especial protagonismo en el escenario del posconflicto a fin de asegurar realmente la solución de los problemas estructurales de las zonas rurales afectadas por el conflicto. De ahí que sea imperativo resaltar que la utilidad de esos instrumentos administrativos dentro del ordenamiento jurídico colombiano comporta una gran variedad de intereses y necesidades diferenciadas, que fueron desarrolladas por medio de los enfoques territoriales, de género y étnicos.

Se puede afirmar que en materia rural las instituciones jurídicas que existían antes del acuerdo final no tenían una vocación real y efectiva para contrarrestar los efectos de la violencia, pues se encontraban bajo la égida

de la concepción tradicional del derecho civil, que impedía hablar de una reparación transformadora; por tanto, replantear los paradigmas normativos en materia rural encaminados a crear escenarios reales de reparación produce como consecuencia nuevos horizontes en el campo colombiano.

En ese sentido, crear instrumentos de planeación y gestión en las zonas rurales comporta la materialización de las normas constitucionales referidas al acceso progresivo a la propiedad y otros derechos de la población campesina. Ello representa un cambio en la historia normativa de Colombia, por cuanto los PDET sirven como herramienta para consolidar una reforma estructural del campo colombiano.

La importancia de los PDET recae en el elemento de participación, ya que permiten acercar a las víctimas del conflicto y colocarlas en un espacio en el que puedan construir entre ellas un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). Esos espacios son lugares de reconciliación pues mediante el diálogo se busca de manera pacífica y concertada el lineamiento de las prioridades de la población campesina, para que puedan ser solventadas al interior del marco jurídico para la paz.

Por último, si bien existe una estructura administrativa organizada y normativamente consagrada, no se puede dejar de lado que las limitaciones presupuestales pueden ser factores que impidan su completa materialización A su vez, se debe tener presente que algunas figuras ambientales pueden colisionar con la aplicación de los PDET pues no permiten ejercer a cabalidad el derecho de la propiedad rural al desplegarse la función ecológica de la propiedad.

BIBLIOGRAFÍA

"Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", Alto Comisionado Para la Paz, 11 de diciembre de 2017, disponible en [http//www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf].

"Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", 24 de noviembre de 2016.

ALBÁN, A. "Reforma y contrarreforma agraria en Colombia", *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, n.º 24, 2011.

BALDWIN, R., y M. CAVE. *Understanding Regulation. Theory, strategy and practice*, New York, Oxford University Press, 1999.

BEUF, A. "Las tierras, su concentración y el ordenamiento territorial", en A. BEUF y P. RINCÓN. *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Universidad Nacional e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017.

BOBBIO, N. *Contribución a la teoría del derecho*, M. ALFONSO RUÍZ (trad.), Madrid, Debate, 1990.

BONFIL BATALLA, G. "Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización", en *Obras escogidas de Bonfil Batalla*, t. 2, 1995.

Contraloría General de la República. *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2014.

CARAMÉS, A.; V. FLASAS y E. SANZ. "Indonesia (Aceh)", A. E. Internacional (ed.), s.f. s.f., disponible en [http: //escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/mapa/indonesia.pdf], consultada el 12 de diciembre de 2017.

Centro Nacional de Memoria Histórica. *La política de reforma agraria y tierras en Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013.

Centro Nacional de Memoria Histórica. *Tierras y conflictos rurales; historia, políticas agrarias y protagonistas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2016.

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación. "Avances en la implementación normativa de la reforma rural integral RRI", 5 de mayo de 2017, disponible en [http//www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1csivi-rri.pdf].

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). "Documento Conpes 3859", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2016.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 28 de frebrero de 1936.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). "Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018). Todos por un nuevo país", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2014.

Dinero. "El llanero solitario", 17 de octubre de 2014, disponible en [http//www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/artículo/agropecuaria-aliar-planes-para-futuro/202134].

Eltayeb Elhadary, Y. y F. Obeng-Odoom. "Conventions, Changes, and Contradictions in Land Governance in Africa: The Story of Land Grabbing in North Sudan and Ghana", *Africa Today*, vol. 59, n.º 2, 2012.

Fajardo, D. "De La Habana al frente por la paz. El tema de tierras y desarrollo rural", *El acuerdo preliminar para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, 2015.

fao y onu Hábitat. *Hacia una mejor gobernanza de la tierra*, 2009.

fao. "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", 9 de marzo de 2012, disponible en [http//www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_SP_March_2012_final.pdf].

fao. "Herramientas para el monitoreo y evaluación de los proyectos de administración de tierras en América Latina", s.f., disponible en fao: [http//www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/introduccion/concepto-administracion-tierras/es/].

Franco, A. e I. de los Ríos. "Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual", *Cuaderno de Desarrollo Rural*, 8 (67), 2011.

Franco, A. M. e I. D. Carmendado. "Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral", 30 de diciembre de 2011, disponible en [http//www.scielo.org.co/pdf/cudr/v8n67/v8n67a05.pdf].

Fundación Ideas para la Paz. *Institucionalidad socavada: justicia local, territorio y conflicto*, Bogotá, 2015.

Fajardo, D. *Las guerras de la agricultura colombiana. 1980-2010*, Bogotá, Ilsa, 2014.

Guinard Hernández, D. "La 'regulación económica' como instrumento de dirección estatal de la economía", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 18, 2017.

Gómez, I.; E. Matiz, J. Avendaño, Y. Medina, A. Maluendas y O. Forero. *Evaluación de la gobernanza de la tierra en Colombia*, Bogotá, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), 2015.

Grain. "¿Inversión responsable en tierras agrícolas? Los actuales esfuerzos para regular el acaparamiento de tierras agravarían la situación", 2012, disponible en [https//www.grain.org/es/article/entries/4567-inversion-responsable-en-tierras-agricolas-los-actuales-esfuerzos-para-regular-el-acaparamiento-de-tierras-agravaran-las-situacion].

Gutiérrez Sanín, F., y P. García Reyes. "Acceso a la tierra y derechos de propiedad campesinos: recorriendo los laberintos", *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 52, n.º 1, 2016.Hernández, C. "El enfoque del desarrollo rural y las políticas públicas territoriales", *Encrucijada*, 2009.

Londoño Ulloa, J. "Acceso a tierras y formalización para la legalidad. Apuesta de paz territorial", en *Lecturas sobre Derecho de Tierras*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

Locke, J. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza, 2008.

Machado, A. "La reforma rural, una deuda social y política", Bogotá, 2009, disponible en [http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf].Pérez Martínez, M. E. "La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto el desarrollo y el destierro", 2004, disponible en [http//www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/61_90.pdf].

Machado, A. *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*, Bogotá, Debate, 2017.

Melgarejo, P.; N. Olivares, H. Vargas y L. Gazca. "Conociendo el territorio a través de los sig para priorizar políticas públicas", *Global Conference on Business and Finance Proceedings*, 2013.

Ministerio del Interior. "El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado", s.f., disponible en [http: //gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_fin_1.pdf].

Misión para la Transformación del Campo. "Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo", 2014,

disponible en [https: //colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf].

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", 24 de noviembre de 2016, disponible en [http//www.altocomisionadoparalapaz.gov.co: [http//www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/pdf/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf].

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. "Acuerdo Política de desarrollo agrario integral", 16 de enero de 2018, disponible en [http//www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/politica-de-desarrollo-agrario-integral.html.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. "El Acuerdo Final de Paz. La Oportunidad para Construir Paz", 7 de diciembre de 2017, disponible en [http//www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf].

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). "La agricultura mundial en la perspectiva del año 2050", Roma, 2009, disponible en [http//www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/Issues_papers_SP/La_agricultura_mundial.pdf].

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). "Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia", Bogotá, 2016.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, Roma, 2012.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, F. S. GÓMEZ (ed.), Roma, 2012.

OXFAM. "Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina, 2016, disponible en [https//www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina].

Parejo, L. "La planificación y el plan como formas de actuación del poder público, en particular el administrativo", en *Medio ambiente y ordenación del territorio*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

Pérez, E. *Reconstruir la confianza en Colombia: Nueva institucionalidad en el sector rural*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2000.

Restrepo Salazar, J. y A. Bernal Morales. *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*, Bogotá, Debate, 2014.

Reyes Posada, A. *La reforma rural para la paz*, Bogotá, Penguin Random House, 2016.

Reunión Interregional de Expertos sobre Catastro. United Nations/fig Bogor Declaration on Cadastral Reform, Bogor, Indonesia, 1996.

Robledo, P. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

Robledo, P. "El ordenamiento territorial para la paz", en *La constitucionalización del Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo para la paz*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

Rozo Gutiérrez, C. "Las funciones extrafiscales del tributo a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico Colombiano", Revista Foro, n.º 1, 2003.

Saffon, M. y R. Uprimny. "Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática", en *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, Bogotá, ICTJ y DeJusticia, 2009.

Sánchez León, N. *Estrategias para una reforma rural transicional*, Bogotá, DeJusticia, 2017.

Sánchez, A. "Dinámicas de mercado de tierras en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización", en A. Beuf y P. Rincón. *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017.

Santaella Quintero, H. y L. F. Guzmán Jiménez. "Las Zidres: aspectos generales y problemáticos", en C. M. García. *Lecturas sobre Derecho de Tierras*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

Santaella Quintero, H. "Derecho agrario para el posconflicto", en A. Montaña y A. Ospina (eds.). *La constitucionalización del Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo para la paz*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

Santaella Quintero, H. "Acuerdo de Desarrollo Rural Integral y Derecho Agrario del posconflicto: mitos, verdades y desafíos de su materialización", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 17, 2017, disponible en [http: //revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4839].

Semana. "Corte Constitucional deja firme el piso jurídico de la paz", 2017, disponible en [http//www.semana.com/nacion/artículo/corte-constitucional-deja-firme-el-piso-juridico-de-la-paz-acto-legislativo-02-de-2017/543564].

Senado de la República. Proyectos de Ley, 2017, disponible en [http//www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley].

Shapiro, S. *Legalidad*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

Steudler, D. y A Rajabifard. *Spatially Enabled Society*, Copenhagen, International Federation of Surveyors (fig); Global Spatial Data Infrastructure Association (gsdi), 2012.

Takeuchi, S. y J. Marara. "Conflict and Land Tenure in Rwanda", "1. Japan International Cooperation Agency Research Institute", *Policy Dialogue*, 2009.

Tipke, K. *La ordenanza tributaria alemana de 1977*, Madrid, Civitas, 1977.

un-ece. *Land Administration Guidelines. With special reference to countries in transition*, Nueva York y Génova, United Nations, 1996.

un-habitat. *Derechos seguros al suelo para todos*, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (un-habitat), 2008.

Villaveces Niño, J. y F. Sánchez. "Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia", febrero de 2015, disponible en [http: //repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10933/12538.pdf].

UNICEF. "Perspectiva de Género", Buenos Aires, 2017, disponible en [https//www.unicef.org/argentina/spanish/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf].

UPRIMNY, R. y C. SÁNCHEZ. "Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia", *Estudios Socio-Jurídicos*, 2010.

VELA ORBEGOZO, B. *Colombia no es una isla*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

VILLEGAS CARRASQUILLA, L. "Regulación económica: derecho, eficiencia e instituciones", en *Seguridad jurídica. Estabilidad y equilibrio constitucional: hacia un derecho eficiente*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

WALTER, B. *Committing to Peace: The successful Settlement of Civil Wars*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2002.

WILLIAMSON, I.; S. ENEMARK, J. WALLACE y A. RAJABIFARD. *Administración de la tierra para un desarrollo sostenible*, Redlands, ESRI Press Academic, 2009.

YÁBAR STERLING, A. "El medio ambiente y su protección mediante instrumentos económicos. La experiencia internacional", en M. D. PACHÓN (ed.). *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.