



Bono social para financiar el catastro multipropósito

Financing the multipurpose cadaster with social bonds

Bônus social para financiar o cadastro multiuso

TOMÁS-DANIEL RODRÍGUEZ-CORREA*

* Profesor investigador de la Universidad Santo Tomás, seccional Villavicencio. LL.M. Law and Economics de Queen Mary University de Londres, LL.M. Int. Law de Heidelberg University, especialista en Derecho Constitucional y Derecho Contractual de la Universidad del Rosario-Corporación Universitaria Empresarial Alexander von Humboldt, abogado de la Universidad La Gran Colombia seccional Armenia, Villavicencio-Colombia. Asesor en asuntos públicos. Correo: tdrodriguez@gmail.com. ORCID: 0000-0003-1455-6109. La presente investigación fue financiada por la Corporación Universitaria Empresarial Alexander von Humboldt en el marco del proyecto de investigación 2022. DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n27.08>

Resumen

El presente artículo de investigación científica examina la pertinencia de financiar el catastro multipropósito a través del bono social. Para ello el artículo estudia el estado del arte internacional y nacional de los criterios ambientales, sociales y de buen gobierno corporativo (ASG) en los bonos de deuda pública, y en particular se enfoca en la construcción de la taxonomía social en Europa y Colombia. A partir de la experiencia europea, el estudio analiza cuál debe ser el foco de financiamiento en Colombia para atender a las problemáticas coyunturales nacionales. Con este fin, el escrito realiza un análisis sociohistórico del conflicto armado colombiano para concluir los estrechos nexos que tiene este con la repartición de la tierra en Colombia. A continuación, el artículo analiza la relación de la tierra, el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las Farc-EP en el año 2016, y el catastro multipropósito, para concluir que es este último el proyecto que cuenta con mayor legitimidad y potencial eficiencia para contribuir a la solución del conflicto de tierras en Colombia, y en consecuencia la pertinencia de su financiamiento a través de bonos sociales. Al final se evalúa la propuesta y se concluye.

Palabras claves: propiedad del suelo, mantenimiento de la paz, ordenación del territorio, bono del tesoro, deuda pública.

Abstract

This scientific research article examines the relevance of financing the Multipurpose Cadastre through social bonds. To this end, the article explores the international and national state-of-the-art regarding environmental, social, and corporate governance (ESG) criteria in public debt securities, with a particular focus on the construction of social taxonomy in Europe and Colombia. Drawing on European experience, the study analyses the appropriate financing focus for Colombia in light of its current national challenges. For this purpose, the paper conducts a socio-historical analysis of the Colombian armed conflict to elucidate the close ties between the conflict and land distribution in Colombia. Subsequently, the article examines the relationship between land, the Peace Agreement signed between the Colombian Government and the Farc-EP in 2016, and the Multipurpose Cadastre, concluding that the latter is the project with the best legitimacy and potential efficiency to contribute to resolving the land conflict in Colombia, thereby justifying its financing through social bonds. The proposal is then evaluated, and final conclusions are drawn.

Keywords: real property, peacekeeping, regional planning, bond, public debt.

Resumo

O presente artigo de pesquisa científica examina a pertinência de financiar o cadastro multiuso através do bônus social. Para isso, o artigo estuda o estado da arte internacional e nacional dos critérios ambientais, sociais e de boa governança corporativa (ASG) nos bônus de dívida pública, e, em particular, foca na construção da taxonomia social na Europa e na Colômbia. A partir da experiência europeia, o estudo analisa qual deve ser o foco de financiamento na Colômbia, considerando as questões conjunturais nacionais. Com esse objetivo, o texto realiza uma análise sócio-histórica do conflito armado colombiano para concluir os estreitos nexos que o conflito tem com a distribuição da terra na Colômbia. Em seguida, o artigo analisa a relação entre a terra, o Acordo de Paz assinado entre o Governo Colombiano e as Farc-EP em 2016, e o Cadastro Multipropósito, para concluir que este último é o projeto que possui legitimidade e potencial eficiência para contribuir para a solução do conflito de terras na Colômbia e, consequentemente, a pertinência do seu financiamento através de bônus sociais. Ao final, a proposta é avaliada e são apresentadas as conclusões.

Palavras-chave: propriedade da terra, manutenção da paz, ordenação do território, bônus do tesouro, dívida pública.

Introducción

En Colombia ha tenido lugar un conflicto armado que supera los setenta años. Desde la década de 1950 hasta hoy se ha desarrollado una conflagración con múltiples actores, diferentes intereses, millones de víctimas e intentos precarios de dar una solución final a la violencia intensa en el país (Grupo de Memoria Histórica, 2013). Aunque no existen estudios precisos que determinen cuánto le ha costado al Estado colombiano la guerra en materia de víctimas, y económicamente en armamento, infraestructura, desórdenes del orden público, salida de inversión, entre otros, es evidente que el conflicto ha tenido un impacto negativo en el normal funcionamiento de la economía colombiana.

El Estado colombiano tiene problemas para el financiamiento del gasto social, lo que implica que los sectores esenciales para los colombianos no cuentan con el presupuesto necesario para desarrollar sus actividades. Las proyecciones para el 2025 estiman que los gastos del servicio de la deuda serán mayores que lo destinado para inversión pública. Con el fin de manejar los problemas de desbalance fiscal, los Estados han venido innovando la forma de financiar su gasto público. En este particular, el Estado colombiano se encuentra en una etapa temprana de desarrollo de los criterios sociales con la finalidad de captar recursos del mercado de capitales para inversión en el país. En el año 2020, la Ley 2073 de ese mismo año asignó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) la función de elaborar y adoptar los marcos de referencia de bonos temáticos de deuda pública para el

desarrollo sostenible. Esta ley abrió la puerta a la reglamentación de bonos ASG a través de resoluciones ministeriales.

Mediante la Resolución 1687 de 2021, el MHCP adoptó el Marco de Referencia de Bonos Verdes de Colombia y, posteriormente, el mismo Ministerio modificó y complementó ese acto administrativo con la Resolución 2063 de 2022 que expandió el Marco de Referencia para los Bonos Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia. Bajo el mandato de la última resolución, y adoptando los criterios dados por la Asociación Internacional de Mercado de Capitales (ICMA), el MHCP emitió el Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia (en adelante Marco de Referencia) en agosto de 2022.

Según el Marco de Referencia, a efectos de elegir qué expensas sociales eran susceptibles de financiación mediante ese instrumento, los gastos debían recaer entre al menos uno de los ocho beneficios relacionados con el desarrollo sostenible del país y los compromisos internacionales de Colombia. Estos gastos fueron:

i) reducción de la pobreza, ii) reducción de las desigualdades sociales, iii) calidad y acceso a servicios esenciales como salud y educación, iv) promover la paz estable y duradera, v) incrementar la inclusión social, laboral y productiva, vi) poner fin al hambre y todas las formas de mal nutrición, vii) acceso a servicios básicos y vivienda digna, y viii) empoderar a las mujeres y niñas y poner fin a la violencia de género (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia [MHCP], 2022).

Para la promoción del beneficio iv, la paz estable y duradera, la métrica presentada en el Marco de Referencia estipuló la siguiente tipología de proyectos sociales elegibles (MHCP, 2022, p.36).

Construcción de paz:

- Proyectos de asistencia, rehabilitación psicosocial, indemnizaciones económicas y en especie y fortalecimiento de los canales de atención de víctimas del conflicto armado.
- Proyectos de retorno, reubicación, restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, búsqueda de personas desaparecidas y/o asistencia funeraria de víctimas afectadas por el conflicto armado.
- Proyectos relacionados con las acciones de reconocimiento social de las víctimas del conflicto y promoción de la convivencia y no repetición.

- Paquete de atención humanitaria que se brinda a todas las víctimas de desplazamiento forzado durante el primer año (garantizar alojamiento, alimentación, vestuario, búsqueda de personas desaparecidas).

Los proyectos señalados por el Marco de Referencia se enfocaron en atención a víctimas y, en consecuencia, no fue lo suficientemente claro respecto a cómo cada uno de estos proyectos podía tener un impacto en la construcción de paz. Así, el documento se concentró en gastos relacionados con el reconocimiento, mitigación de daños psicosociales, atención, compensación a las víctimas del conflicto armado y acciones que propendieran por la no repetición; sin embargo, la métrica no especificó cuáles rubros, inversiones o instituciones en particular debían ser fortalecidas para efectos de desescalar el conflicto armado y evitar que el mismo perdure.

Esta investigación considera que en la medida en que no existe certeza respecto de los programas, inversiones o entidades que se deben fortalecer con los recursos financieros apalancados con bonos sociales, la sociedad colombiana y los inversionistas estarán limitados en dos esferas. En primer lugar, el Estado colombiano no podrá fortalecer medidas eficaces para alcanzar un fin estructural del conflicto interno y, en segundo lugar, los inversionistas no podrán hacer un seguimiento detallado a la destinación de sus recursos. Con base en las anteriores situaciones, el presente trabajo busca responder el siguiente problema jurídico: ¿Cuál proyecto debe ser financiado con los bonos sociales emitidos por Colombia para alcanzar la meta de construcción de paz del Marco de Referencia? Esta investigación considera que los proyectos relacionados con tierras deben ser priorizados con el fin de abordar problemas estructurales en la sociedad colombiana.

El artículo desarrolla una investigación jurídica multimétodo. La primera parte estudia la regulación jurídica aplicable a los bonos sociales: en primer lugar, examina la regulación europea y, en segunda instancia, explica cuál ha sido el desarrollo que se ha dado en Colombia. La segunda parte estudia el problema de tierras en Colombia usando un análisis histórico y sociológico del conflicto. La tercera parte expone el Acuerdo de Paz y su relevancia frente al problema de tierras. Posteriormente, se analiza el catastro multipropósito (CM) como instrumento clave para abordar la problemática de tierras en Colombia y, en consecuencia, la necesidad de su financiamiento con el bono social. Por último, se concluye.

I. Regulación aplicable a los bonos sociales

A. El antecedente europeo

Después de la adopción del Acuerdo de París (2015; Di Pietro, 2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS (Naciones Unidas, 2015), el mercado de capitales internacional se ha inclinado a la inversión en proyectos sostenibles que cumplan criterios ambientales, sociales y de buen gobierno corporativo (ASG). Europa ha sido el continente pionero

en la implementación de estándares sociales. Así, en febrero de 2022 la Plataforma de Finanzas Sostenibles de la Comisión Europea publicó el *Reporte final de taxonomía social* (Platform on Sustainable Finance, 2022).

El modelo de la taxonomía social europeo se enfocó en la profundización en la inversión social para dar cumplimiento a diferentes mandatos regionales e internacionales. Primero, con el fin de cumplir los ODS de la agenda 2030 de las Naciones Unidas; adicionalmente, para profundizar en la creación de un mercado social interno de acuerdo con el mandato del Tratado de la Unión Europea (artículo 3); y, finalmente, para dar cumplimiento a los principios de Naciones Unidas sobre negocios y derechos humanos (Platform on Sustainable Finance, 2022, p.6).

Según el análisis realizado en la taxonomía europea, la dificultad para determinar las características de una inversión social complicaba el diseño de estrategias que pudieran financiar soluciones para problemáticas sociales (Platform on Sustainable Finance, 2022, p.25). Por ejemplo, según el reporte europeo, algunas calificadoras de criterios ASG no diferenciaban cuáles criterios sociales eran más significativos; además, los enfoques de divulgación actuales no permitían identificar líderes sociales; y, adicionalmente, no existía una estandarización en materia de medición social, lo que llevaba a que se incrementara la incertidumbre en materia de definición de este criterio (Platform on Sustainable Finance, 2022, p.25).

B. El caso colombiano

La ICMA (sigla de International Capital Markets Association; en español, Asociación Internacional de Mercados de Capitales) en el año 2021 publicó la definición de bonos sociales de la siguiente manera: “Social Bonds are any type of bond instrument where the proceeds, or an equivalent amount, will be exclusively applied to finance or re-finance in part or in full new and/or existing eligible Social Projects [...] which are aligned with the four core components of the SBP”. Además, la ICMA estableció cuatro componentes para efectos del contenido de los bonos sociales: “1. Use of Proceeds; 2. Process for Project Evaluation and Selection; 3. Management of Proceeds; 4. Reporting” (ICMA, 2023, p.3; 2023).

Las disposiciones de la ICMA no son una fuente formal de derecho doméstico ni de derecho internacional, sin embargo, sus sugerencias y guías son implementados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). La naturaleza jurídica de las guías emitidas por la ICMA hace parte de la evolución del derecho internacional financiero que se ha desarrollado como una serie de prácticas del derecho suave financiero (*soft law*) (Lastra y Bodellini, 2018), sin las cuales ningún Estado podría gozar de una buena reputación en el sistema financiero internacional. Por lo anterior, las autoridades monetarias y financieras colombianas (y de otros países del mundo) adoptan las sugerencias dadas por esta organización. Por ejemplo, el MHCP, mediante las resoluciones 1687 de 2021 y 2063 de 2022, adoptó los criterios de los bonos verdes y sociales bajo los parámetros de la ICMA. El no

cumplimiento de estos parámetros implicaría limitaciones de los Estados para acceder a los mercados de capital internacionales, porque estos últimos consideran que este tipo de prácticas brindan seguridad jurídica y predictibilidad en los mercados financieros.

Las recomendaciones de la ICMA respecto de los bonos sociales estipulan que estos deben describir los proyectos de índole social que buscan respaldar. En el caso del Marco de Referencia de Colombia, la resolución estipuló la categoría “construcción de paz” y realizó una caracterización general de los proyectos a financiar. Así, el Marco de Referencia estipuló algunos ejemplos de proyectos que pudieran ser financiados para el restablecimiento de los derechos de las víctimas y que debían recaer en el siguiente marco: “Financiamiento de proyectos o gastos relacionados con el reconocimiento, mitigación de daños psicosociales, atención, compensación a las víctimas del conflicto armado de Colombia a nivel nacional” (MHCP, 2022, p. 36); no obstante, la taxonomía social planteada por el Gobierno no estipuló de manera detallada los proyectos que se querían realizar, la forma de invertir en estos, la manera de evaluarlos, el modo de administrar los recursos ni la presentación de informes.

Por otro lado, la reparación legítima que tienen las víctimas del conflicto no fue *per se* la consecuencia de este, por lo que es necesario identificar puntos neurálgicos en la problemática colombiana para financiar componentes que contribuyan a abordar la guerra desde sus raíces. Según el informe general *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, del Grupo de Memoria Histórica (2013, pp. 402-404) (en adelante, Informe del GMH), el reconocimiento, la mitigación de daños psicosociales, la atención y la compensación a las víctimas del conflicto armado por sí solos no son suficientes para la construcción de paz en Colombia. Por el contrario, la reparación de las víctimas es solo uno de los eslabones que debe cubrir el Estado colombiano para cerrar el capítulo del conflicto armado. En la sección siguiente se expondrá por qué la cuestión de la tierra es un punto clave para abordar el conflicto en el país.

II. Diagnóstico: la tierra en Colombia

A. Tierras y conflicto armado

A partir del Informe del GMH, se pueden distinguir dos aspectos fundamentales en la generación y el escalamiento del conflicto armado colombiano: en primer lugar, el problema de tierras en Colombia y, en segundo lugar, el problema de la plantación extensiva de hoja de coca para exportación ilegal de la pasta base de cocaína. Aunque ambos tienen sus propias características, el del narcotráfico se exacerbó por cuestiones atadas a la irregularidad de la distribución de la tierra en Colombia (Centro Nacional de Memoria Histórica [CN-MH], 2018, pp. 75-79). Por lo anterior, abordar de manera íntegra las dificultades relativas a tierras en Colombia puede brindar herramientas para solucionar problemas asociados con la plantación ilegal de hoja de coca.

El problema de tierras tiene antecedentes históricos que son esenciales para comprender la historia del conflicto armado. Aunque en Colombia los problemas de tierras han sido variados de una región a otra, existen características que pueden ser generalizadas para muchas áreas del país. Desde el siglo XIX, Colombia ostenta el modelo de hacienda heredado de la Colonia, mediante el cual la corona española entregaba las tierras al mejor postor y excluía al campesinado del acceso a estas (CNMH, 2018, p. 17). Además, en algunas partes de Colombia persisten estructuras feudales y rentistas que han dificultado la transición a un régimen democrático, lo que ha dificultado el desarrollo económico y social del país (CNMH, 2018, p. 121). Las prácticas feudales con respecto a la tierra y la ausencia de autoridades estatales ha hecho que diversos grupos armados reemplacen al Estado en su papel respecto del manejo de las tierras, lo que ha producido procesos de desplazamiento forzado y de tributación irregular en varias regiones del país (CNMH, 2018, p. 122).

La debilidad del Estado colombiano contribuyó enormemente a la monopolización de tierras o las adquisiciones irregulares de las mismas. Los instrumentos jurídicos creados por el Estado a inicios del siglo XX para la apropiación jurídica de tierras beneficiaron la concentración de estas en personas que contaban con capacidad económica, especialmente para la explotación de ganado o de cultivo, dejando de lado el criterio distributivo para la adjudicación (CNMH, 2018, p. 23). La distribución desigual se observa mucho mejor desde el enfoque territorial. Hay departamentos que tienen altos índices de concentración de tierras, otros que poseen gran propiedad y mediana propiedad, y otros que poseen en su mayoría pequeña propiedad (CNMH, 2018, p. 36). Por ejemplo, los grandes propietarios aprovecharon las debilidades del Gobierno respecto a falta de identificación de predios, registro de baldíos y deslinde para iniciar procesos de prescripción adquisitiva “contra indeterminados”, los que los jueces civiles han aceptado y legitimado (CNMH, 2018, pp. 23-24). Así, queda evidenciado que el problema de la distribución de tierras tiene antecedentes históricos que se han caracterizado por un tímido papel del Estado regulador.

B. Conexión: narcotráfico y tierras

Los intereses públicos y privados del narcotráfico han causado múltiples tensiones en la organización del Estado colombiano. El problema de tierras, que se consolidó con la implementación del modelo del presidente Pastrana Orrego, abrió las puertas al descontento social y creó la oportunidad para que los cultivos de coca empezaran a ganar presencia en las periferias del país (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 132). Incluso, en algunos casos grupos paramilitares han trabajado de la mano del Estado debido a que los grandes terratenientes tenían cercanías con personas cercanas a entes públicos (Grupo de Memoria Histórica, 2013, pp. 136-137). Por lo tanto, puede asegurarse que el narcotráfico está conectado con el problema de distribución de la tierra y ha motivado los intereses de entidades privadas y públicas.

Durante el siglo XX, en el país creció la presencia de grupos políticos de izquierda y movilizaciones sociales que, junto con la aparición de las guerrillas en la década de 1960,

entraron en tensiones con el Gobierno nacional y las Fuerzas Militares, esto porque los primeros buscaban la igualdad y la pluralidad política en el país, en tanto que el Estado y sus instituciones estaban habituados a legitimar el *statu quo* y a combatir a aquellos que tuvieran ideas políticas distintas a las de los grupos de poder predominantes en Colombia. En consecuencia, se formaron grupos de autodefensas, luego paramilitares, cuya presencia se incrementó paulatinamente en el territorio colombiano como respuesta efectiva para combatir el fenómeno guerrillero que el Estado colombiano muchas veces era incapaz de controlar (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 139).

Las autodefensas entraron al conflicto armado y crearon en este una nueva dimensión política y económica. Estos grupos usaron el argumento del reconocimiento de los Contras nicaragüenses por parte de los Estados Unidos como tesis para legitimar sus actuaciones (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 140). Por otro lado, el fenómeno paramilitar dio la entrada al negocio del narcotráfico al conflicto armado. Los narcotraficantes necesitaban incrementar sus negocios ilegales y querían protegerse de las presiones extorsivas de los guerrilleros con respecto a los laboratorios y la compra de hoja de coca (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 143). Por lo anterior, tenía sentido que en algunos casos narcotraficantes y paramilitares obrarían conjuntamente para enfrentar a las guerrillas. El paramilitarismo se mostró amigo del Estado en la lucha contrainsurgente, pero enemigo de este en la lucha contra el narcotráfico. La injerencia del narcotráfico en el conflicto armado hizo difícil diferenciar la guerra y la criminalidad organizada (Grupo de Memoria Histórica 2013, p. 145).

El narcotráfico también dio una nueva dimensión al problema agrario y social en Colombia. Por un lado, la compra extensiva de bienes rurales por parte de narcotraficantes se extendió por más del 50 % del territorio colombiano, lo que llevó a una concentración de las tierras que dificultó aún más la propuesta de una nueva reforma agraria impulsada por el gobierno de Virgilio Barco (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 143). Por otro lado, el narcotráfico tuvo un impacto cultural fuerte en la cultura colombiana, ya que fue visto como una vía rápida de escalamiento social (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 145). La cuestión de la distribución de la tierra se mezcló además con imaginarios sociales que ampliaron la gama del problema original.

El problema de tierras requiere ser abordado con un enfoque territorial, ya que la distribución de la tierra y la extensión de cultivos de hoja de coca varían en cada zona del país. Esta sugerencia ha sido respaldada por expertos como Alejandro Reyes, quien sostiene que la diversidad geográfica, económica, política y cultural debe ser un factor primordial a considerar para abordar el problema de tierras apropiadamente (Pardo, 2022). Por ejemplo, en el Valle del Cauca, donde hay muchos terrenos destinados al cultivo de caña, se suscitaron problemas con las mafias del narcotráfico que quisieron hacerse a las tierras a través de grupos paramilitares o ejércitos privados. Por otro lado, en el Cesar, donde existen grandes proyectos carboníferos, la valorización de tierras por estos proyectos mineros sirvió como motivación para que grupos ilegales a cargo de alias Jorge 40 expropiaran

ilegalmente estas tierras a fin de usarlas también para la expansión de plantaciones de hoja de coca y de la ganadería (CNMH, 2018, p. 120).

III. Acuerdo de Paz, tierras y catastro multipropósito

A. La relevancia del Acuerdo de Paz para dar continuidad a la solución del problema de tierras en Colombia

Durante el proceso y firma del Acuerdo de Paz, las partes coincidieron en la relevancia de resolver los problemas atados a la tierra en el país como una condición para alcanzar una paz estable y duradera. Por un lado, el Gobierno nacional planteó que para revertir las consecuencias del conflicto armado y modificar las causas que han llevado de manera sistemática a la violencia en Colombia era necesario una reforma en el territorio del país. Por otro lado, las Farc-EP aseguraron que para disolver las raíces del conflicto era necesario desconcentrar la propiedad, redistribuir la tierra y acabar con la paralela exclusión derechos de la comunidad campesina a la tierra (Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP, 2018, p. 10).

El Gobierno nacional y las Farc han coincidido en la importancia de la paz, así como también diversas organizaciones internacionales han manifestado la relevancia de esta para Colombia y el mundo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha hecho énfasis en la necesidad de consolidar la paz como un bien público global. Sobre el caso colombiano, el IMF Executive Board destacó en una publicación del año 2017, en las consultas del artículo IV, la relevancia del Acuerdo para la Paz para mejorar la seguridad y la confianza, a la vez que para mejorar las condiciones sociales y de infraestructura de los departamentos del país.

Teniendo en cuenta estos intereses prevalentes, el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las Farc adoptó un enfoque territorial para la solución del problema de tierras. Primero, se estipuló la creación del Sistema de Información Catastral, Integral y Multipropósito para concretar la formación y actualización del catastro rural. Además, se destinó un apoyo financiero para el desarrollo del catastro rural en los municipios que lo necesitaban (Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP, 2018, pp. 19-20).

Segundo, con el Acuerdo se establecieron los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), y para ellos se definieron los criterios de priorización así: “Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; El grado de afectación derivado del conflicto; La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas” (Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP, 2018, pp. 21-22). Según lo acordado, cada territorio debía crear planes de acción para la transformación regional. Estos proyectos buscaban cumplir los objetivos del PDET y serían acordados entre las autoridades locales y las comunidades de los territorios (Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP, 2018, p. 22). Según información oficial de la Agencia de Renovación del

Territorio, al 2022 en Colombia existían 16 subregiones PDET compuestas por 170 municipios (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

Tercero, se estableció la especial priorización para el acceso de los campesinos y campesinas a las zonas de reserva campesina (ZRC) (Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP, 2018, p. 20). Las ZRC nacieron con la Ley 160 de 1994 con el fin solucionar problemas históricos en el campo relacionados con la ausencia del Estado, el conflicto armado y la concentración de tierras (Dejusticia, 2022; Ordoñez Gómez, 2012, pp.5-6). En la actualidad, el PND 2023, Ley 2294 de 2023 art. 32, estipula la prevalencia que deben tener las ZRC en los planes de desarrollo territoriales.

Las ZRC y las zonas priorizadas para la implementación de los PDET coinciden territorialmente. Según información cartográfica reunida por el Instituto Humboldt (2024), las ZRC se encuentran dentro de los territorios que fueron priorizados por el PDET, por lo que estas zonas tienen una trascendencia especial para el ordenamiento territorial. Por un lado, las ZRC permiten abordar los problemas históricos asociados con las tierras en sus diferentes dimensiones políticas y sociales, además que el hecho de encontrarse inmersas dentro de los PDET permite contribuir a los mandatos del Acuerdo Paz firmado entre el Gobierno y las Farc. Por lo anterior, las ZRC son un punto neurálgico en la problemática territorial colombiana.

A pesar de que el Acuerdo de Paz estipuló las bases para la consolidación de un catastro multipropósito, su implementación aún requiere esfuerzos, especialmente dentro los territorios PDET. Según un informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (Defensoría del Pueblo, 2023, pp. 5-27), con corte a junio 2023, se debía mejorar la cooperación técnica y financiera para el proceso de catastro multipropósito (CM) (p.22-23). Adicionalmente, dicho informe señaló que existía un desarrollo activo de aproximadamente el 43 % de los planes de acción para la transformación regional en el marco de los PDET (p. 25), lo que implica que para la fecha del informe más de la mitad de estos territorios requerían planes de acción consolidados y en ejecución.

IV. La evolución del catastro multipropósito a través de documentos Conpes

El Departamento Nacional de Planeación [DNP], en el documento Conpes 3859 (2016, p.10), estipuló que la reforma al catastro era un requisito fundamental para consolidar la paz y el correcto gobierno en el territorio colombiano. La Ley 1753 de 2015, en el artículo 104, ordenó la creación de un CM cuyas funciones, según el DNP (2016, p.15), eran:

- (i) brindar seguridad jurídica por medio de la inscripción o representación de los intereses sobre la tierra, relacionados con su ocupación, valor, uso y urbanización; y (ii) apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental, mediante la integración de información sobre derechos, restricciones y responsabilidades, en concordancia con el principio de independencia legal.

Además, el DNP señaló que el CM debe permitir

la integración e interoperabilidad de la información jurídica de registro, las restricciones y responsabilidades ambientales, la delimitación de los bienes fiscales patrimoniales y de los bienes privados, la delimitación de los resguardos indígenas y tierras de comunidades negras, áreas ocupadas, y la tenencia informal del uso de tierra, entre otros (DNP, 2016, p. 16).

Para el año 2016, uno de los principales problemas del catastro era su marco legal disperso, anacrónico y descoordinado (DNP, 2016, pp.31-33). La información jurídica del catastro y del registro difería, ya que las fuentes de verificación eran diferentes para ambos. Así, el catastro se nutría de visitas de carácter técnico, mientras que el registro se construía a partir de escrituras públicas, actos administrativos o sentencias judiciales de constitución, extinción o modificación de derechos de propiedad (DNP, 2016, p.30). Este tipo de inconsistencias se reforzaban con la Ley 14 de 1983, que tenía un enfoque de carácter fiscal sobre los predios de Colombia, dejando a un lado la necesidad multipropósito del catastro (DNP, 2016, p.31).

Adicionalmente, el DNP enfatizó en la importancia de adecuar la política catastral a los territorios. La forma en que la política pública catastral se aplicaba en cada entidad territorial debía tener en cuenta sus capacidad institucionales, financieras y técnicas, ya que estas eran diferentes en cada región, y por lo tanto la ejecución de la política pública debía orientarse bajo las realidades de cada una de ellas (DNP, 2019, p.44). La fase de expansión, además, debía considerar características específicas como la presencia de grupos étnicos, zonas ambientalmente estratégicas, zonas de difícil acceso por riesgos de seguridad o naturales, ya que lo anterior permitía la integración de actores claves en el fortalecimiento de la política pública (DNP, 2019, p.44). En conclusión, el CM debía responder a las realidades de cada uno de los territorios abordados con el fin de poder contar con información integral.

En los años 2018 y 2019, según los Conpes 3951 y 3958 del DNP, respectivamente, el financiamiento del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y la Agencia Nacional de Tierras [ANT] era clave para atender temas cruciales para la optimización de los procesos alrededor del CM (DNP, 2018, pp.18-21). Según las recomendaciones, la ANT tenía que transformar su operación de un modelo de atención por demanda a un modelo de atención por oferta mediante una metodología de barrido de predial masivo (DNP, 2018, p.20). Por su lado, el IGAC debía cambiar a un modelo de operación y gestión tendiente a la tercerización, delegación y descentralización en materia de ejecución catastral, con el fin de brindar mayor independencia a las entidades territoriales (DNP, 2018, p.19). Además, su concentración de funciones de regulación, vigilancia y ejecución de la operación catastral generaba conflicto de competencias por ser órgano ejecutor y sancionador, además de ser de difícil cumplimiento por no tener los recursos financieros, técnicos ni humanos para desarrollar tal

mandato (DNP, 2019, pp. 35-38). La SNR debía propender por un diagnóstico integral de archivos que integrara los folios magnéticos con el Sistema de Información Registral, con el objetivo de contar con la información necesaria para poder desarrollar la conservación, digitalización, sistematización, indexación y migración de los libros del antiguo sistema de registro (DNP, 2018, p. 19). Finalmente, según la recomendación del DNP, las anteriores tecnologías debían interoperar a través de la Infraestructura de Datos Especiales (IDE) de administración de tierras (DNP, 2018, p. 23).

En la actualidad, varios de los anteriores problemas normativos del CM se han corregido; sin embargo, aún persisten problemas que requieren inversión financiera para poder cumplir con el objeto de la herramienta. La Ley 2294 de 2023, en el artículo 43 que modificó el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, estipuló que la gestión catastral era un servicio público prestado directamente por el Estado, lo cual permitió pasar a un modelo de catastro por demanda; y el párrafo 1° del art. 43 aceptó la descentralización de la función catastral en gestores catastrales habilitados y municipios, dentro de la cual se incluyó a la ANT, al igual que la implementación de operadores catastrales que pueden apoyar la labor de los gestores. Además, este mismo artículo, en el párrafo 5, designó a la SNR la función de inspección, vigilancia y control, con el fin de evitar que la doble función de juzgado y juzgador recaiga en el IGAC. Adicionalmente, el párrafo 6 del artículo 43 estipuló la obligación de la interoperabilidad que los Conpes anteriores habían señalado, de esta manera la norma previó que la custodia y gestión de la información estaba a cargo del IGAC, que no solo debía velar por la producción, mantenimiento y difusión de la información, sino además por la interoperabilidad con otros sistemas de información.

Con respecto al financiamiento, el DNP recomendó que el MHCP debía definir los instrumentos financieros para el desarrollo de estas políticas públicas (DNP, 2016, p. 64). Mediante el Documento Conpes 3951 de 2018, el DNP emitió concepto favorable para financiar la implementación del CM rural y urbano. La estrategia puso de frente la importancia de fortalecer institucional y tecnológicamente al IGAC, la SNR y la ANT en coordinación con el DNP. Además, se priorizó el levantamiento de información catastral de información rural de municipios priorizados para el desarrollo de los PDET (DNP, 2018, p. 3). Los criterios definidos para priorizar fueron los siguientes:

- Criterio de necesidad: municipios con desactualización de sus planes de ordenamiento territorial (POT), con alta desactualización cartográfica, baja capacidad para gestionar el riesgo de desastres y alta informalidad en la tenencia de la tierra rural.
- Criterio de oportunidad: pertenecer a regiones funcionales que contengan por lo menos un municipio de estabilización.
- Criterio de equidad: según el cual se priorizan municipios que no pueden financiar sus propios levantamientos catastrales por tener bajos ingresos (DNP, 2018, pp. 3-4).

El programa se estructuró en 4 componentes:

(i) fortalecimiento institucional; (ii) fortalecimiento tecnológico; (iii) implementación y mantenimiento territorial del catastro multipropósito para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales en las entidades territoriales priorizadas; y (iv) administración y gestión de los créditos (DNP, 2018, p. 11).

V. UN BONO SOCIAL PARA FINANCIAR EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO

La financiación del CM es relevante porque profundiza en la conexión teórica-social que debe existir entre los recursos apalancados con bonos sociales y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. En la medida en que esté claro qué cantidad de recursos financieros deben invertirse en el IGAC o el CM, los contribuyentes colombianos tendrán más certeza de que las medidas financieras para contribuir con el fin del conflicto son idóneas, y los inversionistas tendrán la capacidad de supervisar los recursos financiados a través de la compra de bonos sociales.

El financiamiento del fortalecimiento del CM se justifica desde un punto de vista histórico. El conflicto armado colombiano tiene sus raíces en la distribución de la tierra en Colombia, por lo que una correcta interpretación de la información de la destinación de las tierras puede permitir entender con mayor detalle dicho problema. En la medida en que existen una variedad de actores involucrados en asuntos de tierras, es necesario comprender la distribución del territorio con un enfoque diferencial. El CM puede cubrir esta necesidad, ya que puede reunir información de los diferentes predios y de sus ocupantes, por ejemplo, comunidades campesinas, indígenas, negras, raizales, palenqueras, entidades públicas y privadas, entre otros. En conclusión, el catastro multipropósito puede ayudar a esclarecer conflictos alrededor de la propiedad de la tierra para múltiples actores en el país.

Adicionalmente, financiar el CM cuenta con sustento constitucional y legal. La implementación del catastro multipropósito hizo parte del acuerdo entre el Gobierno y las Farc, que fue elevado a un rango constitucional con los actos legislativos 01 de 2016 y 01 de 2017 de la Constitución Nacional. A su vez, el parágrafo del artículo 48 de la Ley 2294 de 2023 estipuló que los gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, por lo que la adquisición de deuda pública para financiar el catastro multipropósito cumpliría con el artículo 2 de la Ley 358 de 1997 que estipula que las operaciones de crédito público deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión. En la medida que el servicio catastral fue declarado un servicio público, el Estado se comprometió a asegurar su prestación eficiente a todos los colombianos, tal como lo ordena el artículo 365 de la CP. Por lo anterior, el financiamiento del catastro multipropósito cuenta con un respaldo normativo robusto.

Aunque el marco legal colombiano permite la gestión de recursos de crédito para financiar el CM, es posible que se requiera un análisis más profundo sobre el tema para contar con bases jurídicas sólidas que permitan diseñar una taxonomía social alrededor del CM. La diferenciación entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión con respecto

al impacto económico o fiscal no ha tenido una diferencia absoluta, ya que algunos gastos de funcionamiento han mostrado generar impactos permanentes (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2022, p.8). Los gastos de inversión se destacan por su vocación de ser permanentes y de crear infraestructura social (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2022, p.5), por lo que la taxonomía debería ser clara en la permanencia que sus componentes tendrán en el tiempo y la infraestructura que soportará. Este diseño, sin embargo, también debe tener en cuenta que la interpretación de inversión social en el ordenamiento jurídico colombiano debe hacerse bajo el principio de razonabilidad que desarrolló la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-151 de 1995, según la cual, muchas veces para ejecutar proyectos que buscan satisfacer necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos, se deben incluir dentro de los gastos de inversión aspectos que en principio podrían ser interpretados como de funcionamiento.

Por otro lado, la inversión en el CM con bonos sociales puede generar beneficios al país en el marco fiscal. En el aspecto fiscal, el CM puede impactar directamente el recaudo nacional en materia tributaria en el orden nacional y municipal. De esta manera, el catastro puede brindar información de los predios que sirva para fundamentar la base gravable del impuesto a la renta, ya sea de personas o de empresas en el orden nacional; y, por otro lado, el CM también puede establecer el rubro de la base gravable del impuesto predial en el orden municipal. Por lo anterior, el impacto fiscal de este instrumento es positivo para las finanzas públicas, ya que puede incrementar los ingresos que percibe el Estado colombiano.

La inversión en el CM con bonos sociales también puede contribuir a generar estabilidad política en el país. El CM podría servir como herramienta para negociar cuestiones relacionadas con la propiedad rural donde exista incertidumbre al respecto, y en consecuencia incentivar la ejecución de proyectos de desarrollo por parte de los sectores público y privado. Debido a que las ZRC han sido territorios afectados por problemas sociales, los recursos captados por los bonos sociales deberían enfocarse en ejecutar proyectos del CM en estos territorios. En segunda instancia, la expansión del CM se debería dirigir a los territorios PDET debido a su importancia estratégica en el país. Por lo anterior, el CM podría impactar positivamente áreas históricamente afectadas por el conflicto armado y la ausencia estatal.

El estudio es pertinente en la medida en que la profundización de los criterios sociales adoptados por el Estado colombiano en el Marco de Referencia permite mejorar prácticas de transparencia y eficacia en la ejecución de recursos públicos obtenidos a través de deuda pública. Los ciudadanos colombianos, como contribuyentes al Presupuesto General de la Nación, están legitimados para conocer cuál es la deuda adquirida y en que se invertirá. Lo anterior, en tanto serán los ciudadanos colombianos los que pagarán, a través de impuestos, el capital y los intereses de la deuda adquirida por el Estado mediante bonos sociales.

Las generaciones más jóvenes también tienen un interés legítimo en estos asuntos, ya que el hecho de que los bonos sociales tengan generalmente maduración superior a 5 años implica que la adquisición de obligaciones del Estado tendrá efectos intergeneracionales;

o, en otras palabras, que quienes se endeudaron hoy no serán los mismos que deberán pagar la deuda en el futuro.

Los inversionistas están en la obligación de cumplir con sus propios estándares ASG desde las nuevas prácticas de buen gobierno corporativo. Los criterios ASG, que son una creación relativamente nueva, nacen con el objetivo de aportar a los ODS. Así, las empresas deben contribuir con el cumplimiento de sus propios criterios ASG, y al mismo tiempo invertir en proyectos que respalden el financiamiento de proyectos con estos criterios. En el caso de estudio, los acreedores (o inversionistas) que compran los bonos sociales al Estado colombiano deben verificar que los bonos emitidos por este cumplan con estándares sociales debidamente seleccionados y que los recursos se canalicen y ejecuten efectivamente en estos proyectos.

Adicionalmente, de acuerdo con los parámetros del FMI para la utilización y reporte de impactos de una taxonomía social (Lindner y Chung, 2023, p.30), su estructura para financiar el CM debería permitir un seguimiento en la ejecución del proyecto. Para dar cumplimiento a la anterior recomendación, este trabajo propone dos modelos de seguimiento. Primero, la taxonomía debería estar en consonancia con las cuatro metas del Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con el IGAC, las cuales se relacionan en el cuadro 1 y se pueden verificar en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados (Sinergia). Segundo, la taxonomía debería estar coordinada con los proyectos de inversión del IGAC según el año o años que requieran financiamiento (véase el cuadro 2), los cuales pueden ser verificados en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) del DNP.

CUADRO 1. METAS DEL IGAC EN EL PND

Nombre indicador PND	Unidad de medida	Meta				Meta cuatrienio
		2023	2024	2025	2026	
Predios del país con catastro multipropósito formado y/o actualizado total o parcialmente	Número	7'603.627	6'841.212	7'638.070	10'609.506	10'6090506
Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado	Porcentaje	9,63 %	12,41 %	70 %	70 %	70 %
Porcentaje del área geográfica de los municipios PDET con catastro multipropósito formado y/o actualizado total o parcialmente	Porcentaje	1,61 %	3,03 %	91,36 %	91,36 %	91,36 %
Municipios del país con catastro multipropósito formado y/o actualizado total o parcialmente	Número	123	125	598	598	598

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados (Sinergia), administrado por el DNP. Tomado de IGAC (2024, p. 16).

CUADRO 2. METAS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN IGAC, VIGENCIA 2023

Nombre proyecto	Nombre producto	Indicador	UM	Meta vigencia
Actualización y gestión catastral nacional	Servicio de avalúos	Avalúos realizados	Número	6.989
	Servicio de Información Catastral	Sistema de Información predial actualizado	Número	1
		Solicitudes atendidas	Porcentaje	85
		Pedios actualizados catastralmente	Número	175.000
		Mutaciones realizadas	Número	263.799
Desarrollo de estudios de suelos, tierras y aplicaciones agrológicas como insumo para el ordenamiento integral y el manejo sostenible del territorio nacional	Información agrológica de suelos levantada	Áreas con levantamiento agrológico de suelos	Hectáreas	3226785
	Información básica para suelos generada	Área con información básica para suelos generada	Hectáreas	3268210
	Productos agrológicos	Productos agrológicos generados	Número	2
	Servicio de análisis químicos, físicos, mineralógicos y biológicos de suelos	Pruebas químicas, físicas, mineralógicas y biológicas de suelos realizadas	Número	110.000
Fortalecimiento de la gestión del conocimiento y la innovación en el ámbito geográfico del territorio nacional	Servicios de asistencia técnica	Entidades asistidas técnicamente	Número	4
	Servicios de investigación, desarrollo e innovación geoespacial	Proyectos de investigación, desarrollo e innovación en tecnologías geoespaciales realizados	Número	6
	Servicios de transferencia del conocimiento técnico especializado en temas geoespaciales	Proyectos de transferencia y difusión del conocimiento desarrollados	Número	6
Fortalecimiento de la gestión institucional del IGAC a nivel nacional	Documentos de planeación	Documentos de planeación con seguimiento realizado	Número	2
		Documentos de planeación realizados	Número	2
	Servicio de educación informal para la gestión administrativa	Personas capacitadas	Número	2.600
	Servicio de implementación sistemas de gestión	Sistema de gestión implementado	Número	1
		Sistema de gestión certificado	Número	2
	Servicios tecnológicos	Índice de capacidad en la prestación de servicios de tecnología	Porcentaje	90
Fortalecimiento de la infraestructura física del IGAC a nivel nacional	Sedes adecuadas	Sedes adecuadas	Número	5
	Sedes mantenidas	Sedes mantenidas	Número	22

Nombre proyecto	Nombre producto	Indicador	UM	Meta vigencia
Fortalecimiento de los procesos de difusión y acceso a la información geográfica a nivel nacional	Documentos de lineamientos técnicos	Documentos de lineamientos técnicos realizados	Número	2
	Servicios de información implementados	Sistemas de información implementados	Número	2
Generación de estudios geográficos e investigaciones para la caracterización, análisis y delimitación geográfica del territorio nacional	Documentos de estudios técnicos	Documentos de estudios técnicos realizados	Número	190
	Documentos de investigación	Documentos de Investigación generados	Número	141
	Mapas temáticos	Mapas temáticos desarrollados	Número	50
	Servicio de información geográfica, geodésica y cartográfica actualizado	Sistema de información actualizado	Número	15
Implementación de un sistema de gestión documental en el IGAC a nivel nacional	Servicio de gestión documental	Sistema de gestión documental implementado	Número	1
	Servicios de información implementados	Sistemas de información implementados	Número	1
Levantamiento, generación y actualización de la red geodésica nacional y la cartografía del país como herramienta fundamental para el establecimiento de políticas de desarrollo nacional	Información cartográfica actualizada	Área con información cartográfica a diferentes resoluciones	Hectáreas	22.506.986
		Área con información cartográfica actualizada	Hectáreas	29.468.804
		Área con imágenes georreferenciadas	Hectáreas	6.961.818
	Información geodésica actualizada	Área con información geodésica actualizada	Hectáreas	11.636.364
	Servicio de información geográfica, geodésica y cartográfica actualizado	Sistema de información actualizado	Número	22

Fuente: Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP). Tomado de IGAC (2024, pp. 17-19).

En atención a la priorización que sugiere el bono social a las ZRC, la taxonomía debería discriminar dentro de cada uno de los componentes evaluados en la ZRC intervenida. Como se mencionó anteriormente, estas zonas son de especial importancia para la consolidación de la paz, en la medida en que han sido focos donde se ha desencadenado el conflicto. Por lo anterior, incluir las funciones de los proyectos de inversión clasificados por ZRC es importante para una taxonomía social que identifique al detalle el destino de la inversión. Es importante aclarar que el IGAC ya ha priorizado regiones PDET para la intervención estatal, y además también se han llevado a cabo procesos de consultas previas para la gestión catastral con pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (IGAC, 2024, pp.26-29). En conclusión, la taxonomía social debería incluir componentes donde se especifiquen las ZRC intervenidas, lo cual se podría conectar con las gestiones que ha estado desarrollando el IGAC en los territorios PDET.

Conclusión

Colombia ha experimentado décadas de conflicto armado cuyos orígenes se han perpetuado por el seguimiento de modelos coloniales de la distribución de la propiedad de la tierra. La división del territorio en el país ha sido la causa de que diferentes grupos armados hayan entrado en conflicto. Sin embargo, las negociaciones como el Acuerdo de Paz entre las Farc y el Gobierno nacional abrieron la puerta para que se puedan abordar las problemáticas asociadas a la tierra, particularmente en aquellas regiones que están comprendidas en las ZRC y los territorios PDET. Dentro de estos espacios es importante que el CM sea implementado, ya que contar con información de ellos podría ayudar al Estado colombiano a tener mejor información para la toma de decisiones. Por lo anterior, el financiamiento de este instrumento es relevante para las finanzas públicas en Colombia, por lo que el diseño de un bono social debería enmarcarse en una taxonomía social que gire en torno al CM. Para lo anterior, sería necesario verificar los componentes de inversión pública que están en cabeza del IGAC como principal gestor catastral en el país.

Referencias

Acuerdo de París de Naciones Unidas, sobre el cambio climático. 12 de diciembre de 2015.

Agencia de Renovación del Territorio (2022). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET*.

Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP (2018). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Presidencia de la República, Oficina Alto Comisionado para la Paz.

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2018). *Tierras: balance del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/informes-2018/tierras-balance-de-la-contribucion-del-cnmh-al-esclarecimiento-historico>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-151 de 1995. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-151-95.htm>

Defensoría del Pueblo (2023). *Resumen ejecutivo. Quinto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/2707980/Presentacio%CC%81n+Acuerdo+de+Paz.pdf/c98333bb-a1b4-fb81-c3b9-369158809768?t=1708395668105>

Dejusticia (30 de diciembre de 2022). La Autoridad Agraria finalmente constituye tres zonas de reserva campesina que iniciaron trámite hace más de 10 años. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/la-autoridad-agraria-finalmente-constituye-tres-zonas-de-reserva-campesina-que-iniciaron-tramite-hace-mas-de-diez-anos/>

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2016). Documento Conpes 3859.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018). Documento Conpes 3951. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2019). Documento Conpes 3958. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>

Di Pietro, S. (2015). Acuerdo de París: ¿nuevos compromisos con el medio ambiente o nuevas oportunidades de negocio? *Cooperativismo & Desarrollo*, 25(111). <https://doi.org/10.16925/co.v25i111.1874>

Grupo de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe general del Grupo de Memoria Histórica*.

Instituto Geográfico Agustí Codazzi [IGAC] (2024). *Informe de gestión anual 2023*. <https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/planeacionypresupuesto/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20Anual%202023%20DEFINITIVO.pdf>

Instituto Humboldt [Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt] (2024). *Zonas de reserva campesina en el escenario del posconflicto*. Instituto Humboldt. <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap4/404/#seccion6>

International Capital Markets Association [ICMA] (junio de 2021). *Social Bond Principles. The Social Bond Principles*. <https://www.icmagroup.org/green-social-and-sustainability-bonds/social-bond-principles-sbp/%0Ahttps://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2020/Social-Bond-Principles-June-2020-090620.pdf>

International Capital Markets Association [ICMA] (2023). *Social Bond Principles Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds*.

Lastra, R.M. y Bodellini, M. (7-9 de noviembre de 2018). *Soft Law and Sovereign Debt* [documento de antecedentes]. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Intergovernmental Group of Experts on Financing for

- Development, 2nd Session, Palais des Nations, Ginebra. https://unctad.org/system/files/non-official-document/SOFT_LAW_AND_SOVEREIGN_DEBT.pdf
- Lindner, P. y Chung, K. (marzo de 2023). *Sovereign ESG Bond Issuance: A Guidance Note for Sovereign Debt Managers*. IMF Working Papers 2023/058.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia [MHCP] (2022). Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia.
- Naciones Unidas (25 de septiembre de 2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2022). *Guía ciudadana al Presupuesto General de la Nación*.
- Ordoñez Gómez, F. (2012). *Zonas de reserva campesina: elementos introductorios y de debate*. Bogotá: Ilsa. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/il-sa/20170808044426/pdf_305.pdf
- Pardo, D. (7 de octubre de 2022). Alejandro Reyes: “En Colombia no hay un problema de tierras, hay 100 problemas de tierras”. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63140225>
- Platform on Sustainable Finance. (febrero de 2022). *Final report on Social Taxonomy*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/280222-sustainable-finance-platform-finance-report-social-taxonomy.pdf
- Artículo recibido el 2 de septiembre de 2024.
Aprobado por par 1 el 11 de febrero de 2025.
Aprobado por par 2 el 30 de enero de 2025.