

El desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz^{*1}

The Regulatory Development in the Final Peace Agreement

DOI:

ANDRÉS DE ZUBIRÍA SAMPER²
andres.dezubiria@fuac.edu.co

SUMARIO

Introducción – I. LA VIOLENCIA: UNA CONSTANTE EN LA HISTORIA NACIONAL – II. ELEMENTOS PRINCIPALES DEL ACUERDO FINAL DE PAZ – III. DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ – *A. Reformas constitucionales – B. Reformas legales – C. Actos administrativos* – IV. CONCLUSIONES – Referencias.

Recepción: 2017/08/22 – Evaluación: 2018/09/21 – Aprobación: 2018/10/26

* Cómo citar: Zubiría Samper, A. de. (Enero-junio de 2018). El desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz. *Criterio Jurídico Garantista*, 11(18), 81-96.

1. Artículo de reflexión producto del desarrollo del proyecto de investigación “Proceso de paz y propuestas de cambio en el sistema político colombiano”, adelantado en el marco del sistema de investigación de la Universidad Autónoma de Colombia, grupo de investigación Libertad y Garantismo.
2. Abogado e historiador con posgrado en cultura de la paz, Universidad de Barcelona y máster en derecho de las administraciones públicas, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid (España). Profesor de la Universidad Autónoma de Colombia.

RESUMEN

En este artículo se reflexionó en torno a las implementaciones normativas del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, en el año 2016, con el fin de superar un conflicto político-militar de más de medio siglo en Colombia.

PALABRAS CLAVE: acuerdo final, FARC-EP, Gobierno Nacional, negociación política, paz, violencia.

ABSTRACT

In the article a reflection tries to do to him concerning the normative implementations of the Final agreement for the Completion of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace, celebrated between the National Government and the FARC-EP in the year 2016, in order politician - military man overcomes a conflict of more than half a century in Colombia.

KEYWORDS: Final agreement, FARC-EP, national government, political negotiation, peace, *violence*.

Introducción

Al inicio del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) se produjeron los primeros acercamientos entre delegados del Gobierno Nacional y del movimiento insurgente FARC-EP, en una fase exploratoria; luego, en el año 2012, se iniciaron simbólicamente los diálogos en Oslo, Noruega; y posteriormente en La Habana, Cuba, el 15 de noviembre de 2012, se dio paso al desarrollo de las conversaciones, etapa que culminó el 24 de septiembre de 2016 con la firma, en Cartagena, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz). Ante el impase surgido en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, en que el No obtuvo el 50,23% de los votos y el Si el 49,76%, es decir, una pírrica diferencia de 60.396

sufragios, el Acuerdo Final fue ratificado por el Congreso Nacional el 30 de noviembre de 2016.

Con el fin de implementar el citado Acuerdo Final de Paz se han expedido varios actos legislativos reformativos de la Constitución, al igual que algunas leyes y decretos ley, los cuales se analizarán junto con varias sentencias de la Corte Constitucional con el fin de evidenciar el desarrollo normativo de la temática anunciada en el título.

I. La violencia: una constante en la historia nacional

Desde la llegada de los españoles a América, a finales del siglo XV e inicios del XVI, la conquista del territorio se hizo de manera violenta, lo que trajo que en unas pocas décadas la mayor

parte de la población indígena fuera eliminada o sometida. Y con la importación de millones de esclavos africanos surgió la necesidad de reducir cualquier foco de rebeldía, en especial cuando huían y creaban los palenques o lugares en que se refugiaban los esclavos fugitivos.

Luego de producirse la emancipación política de la Nueva Granada —en 1819 en el campo militar y en 1821 en lo político-jurídico con la expedición de la primera Constitución Nacional—, sobrevinieron dos grandes problemas: a) Definir la forma de organización del Estado: centralista o federalista; y b) determinar las relaciones entre la Iglesia católica y la organización estatal. Desafortunadamente estos debates se llevaron al campo militar, lo que originó diversas guerras civiles que se precisan en el esquema 1.

Esquema 1.

Las guerras civiles del siglo XIX

- 1839-1841, Guerra de los Supremos o de los conventos.
- 1851, al producirse la supresión de las relaciones esclavistas.
- 1854, en el período de transición centro-federal.
- 1859-1862, en plena época federalista.
- 1876-1877, por conflictos entre federalistas y centralistas.
- 1884-1885, que pone fin al federalismo y da inicio al retorno al centralismo.
- 1895, primera prueba de la Constitución centralista y autoritaria de 1886.
- 1899-1902, Guerra de los Mil Días entre los defensores del centralismo y el partido liberal.

Con el paso al siglo XX los conflictos de diversa índole se multiplicaron, siendo los de mayor impacto político y social: la masacre de las bananeras (1928); la recuperación de tierras por parte de campesinos, en departamentos como Tolima, Cundinamarca y Boyacá a partir de los años 30; y la muerte del dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, que partió la historia política y dio inicio a la llamada época de la Violencia, entre liberales y conservadores.

En investigación realizada por el profesor Ramírez-Orozco (2012) se analizan los diez intentos de negociación política adelantados en Colombia entre el año 1949 y el momento actual: 1) La paz extraviada (1949-1953), que no fue posible por la confrontación entre los dos partidos tradicionales; 2) Paz de la dictadura (1953-1957), durante el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla, que logró negociar con algunas guerrillas liberales, en especial la del Llano, encabezada por Guadalupe Salcedo, que luego fue muerto; 3) La paz excluyente (1958-1974), en la época del Frente Nacional, acuerdo político entre los partidos Liberal y Conservador que conllevó la alternación en la Presidencia de la República y la paridad política en toda la administración pública; 4) La paz represiva (1974-1982), en los gobiernos de Alfonso López Michelsen y de Julio César Turbay Ayala, este último recordado por el famoso Estatuto de Seguridad que restringía las libertades ciudadanas; 5) Paz objetiva (1982-1986), en la administración de Belisario Betancur, que logró temporalmente un cese al fuego con algunos movimientos insurgentes; 6) La paz sin tregua (1986-1990), en el gobierno de Virgilio Barco, cuando se consigue la desmovilización de algunas guerrillas como el Movimien-

Desde la llegada de los españoles a América, a finales del siglo XV e inicios del XVI, la conquista del territorio se hizo de manera violenta, lo que trajo que en unas pocas décadas la mayor parte de la población indígena fuera eliminada o sometida. Y con la importación de millones de esclavos africanos surgió la necesidad de reducir cualquier foco de rebeldía, en especial cuando huían y creaban los palenques o lugares en que se refugiaban los esclavos fugitivos.

to 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Quintín Lame, entre otras; 7) Paz constituyente (1990-1998), en el escenario del mecanismo especial de reforma constitucional: la Asamblea Nacional Constituyente; 8) La paz y el plan garrote (1998-2002), en la administración de Andrés Pastrana, que combinó el proceso frustrado de paz de El Caguán con el Plan Colombia, en la política antinarcóticos; 9) Paz o las paces entre amigos (2002-2006), entre el gobierno de Uribe Vélez y las llamadas auto-defensas o paramilitares; y 10) La que se podría denominar como “paz posible” (2010 a hoy), en el proceso de negociación política desarrollado entre el presidente Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las FARC-EP.

Precisamente, fue en la época del Frente Nacional (1958-1974) cuando surgieron en el país los principales movimientos insurgentes: las FARC y el ELN en 1964, el EPL en 1967 y el M-19 en

1974, debiéndose precisar que salvo el M-19, el resto tienen como prioridad las reivindicaciones del campesinado.

II. Elementos principales del proceso de paz

El primer aspecto que se concertó en La Habana (Cuba) fue la Agenda de Negociación entre los delegados del Gobierno Nacional, encabezados por Humberto de la Calle, y los de la guerrilla de las FARC-EP, conducidos por Iván Márquez. En dicha agenda se definieron seis temas: 1) Política de desarrollo rural integral, 2) Participación política, 3) Fin del conflicto, 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, 5) Las víctimas e 6) Implementación, verificación y refrendación.

Dentro de las experiencias que se tuvieron en cuenta durante las negociaciones de paz debe destacarse la presencia de la comunidad internacional (Cuba y Noruega como garantes; Venezuela y Chile como acompañantes), como también sucedió en los procesos de paz de El Salvador en 1992, Guatemala en 1996 e Irlanda del Norte en 1998.

Finalmente, el 24 de noviembre de 2016, el presidente de la República Juan Manuel Santos y Timoleón Jiménez, comandante de las FARC-EP, suscribieron el Acuerdo Final de Paz, el cual fue ratificado por el Congreso Nacional el 30 de noviembre de 2016.

A continuación se destaca el contenido principal del Acuerdo Final de Paz.

1. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral

Se desarrollará a través de un Fondo de Tierras de carácter permanente, que dispondrá de tres millones de hectáreas durante sus primeros doce años de funcionamiento; sus beneficiarios serán trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, teniendo prioridad las víctimas y sus asociaciones, mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada. También habrá una formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, al igual que una actualización del catastro rural, lo que se concretará en programas de desarrollo con enfoque territorial y en planes nacionales para la reforma rural integral.

2. Participación política: apertura democrática para construir la paz

Con el fin de posibilitar el tránsito del movimiento insurgente a la vida civil, se le deben garantizar derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política tanto a las organizaciones políticas como a los movimientos sociales, derechos y garantías que deben desarrollarse en el estatuto de la oposición, así como las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, para la movilización y la protesta pacífica, participación ciudadana en los medios de comunicación, el desarrollo del control y las veedurías ciudadanas, la promoción de la participación electoral y de la transparencia.

En el componente político se destaca la creación, en zonas especialmente afectadas por la

violencia, de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 representantes a la Cámara, de manera temporal y por dos períodos electorales: 2018-2022 y 2022-2026; ningún partido con representación en el Congreso Nacional o con personería jurídica podrá inscribir candidatos para estas circunscripciones, es decir, tienen que ser para nuevos partidos o movimientos políticos inscritos por grupos significativos de ciudadanos, organizaciones campesinas, de víctimas, mujeres y sectores sociales.

3. Fin del conflicto

Este punto debió enunciarse al final del Acuerdo pero se negoció como el punto 3, que tuvo como eje el cese al fuego bilateral y definitivo, y la dejación de armas. De igual manera se crearon 26 zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), que funcionarían hasta el 1° de agosto de 2017, estarían destinadas a la preparación de los excombatientes a la vida civil en lo económico, lo político y social, y contarían para su control con el llamado mecanismo de monitoreo y verificación (MM&V). A partir de la fecha antes mencionada las ZVTN se convertirían en espacios territoriales de capacitación y reincorporación, con plena normalidad institucional, teniendo como propósito capacitar a los excombatientes para la reincorporación a la vida civil, preparar los proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas.

Con relación a la dejación de las armas se establecieron inicialmente unos plazos en tres fases:

1ª fase: D+90, el 30%; 2ª fase: D+120, otro 30%; y 3ª fase: D+150, el 40% restante. Como día D se determinó el de la firma del Acuerdo Final de Paz. Por las dificultades presentadas, en especial por la demora en la entrega y adecuación de las zonas veredales cuyo vencimiento debió ampliarse a dos meses, el plazo de entrega de armas fue prorrogado del 30 de mayo al 20 de junio de 2017, fecha en la cual se entregaron 7.132 armas individuales y colectivas.

Se destaca que el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó por unanimidad la Resolución 2261 del 25 de enero de 2016, que establece una misión política de observadores internacionales no armados, con el objetivo de monitorear y verificar la dejación de las armas y formar parte del mecanismo tripartito de supervisión de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo tras la firma del Acuerdo Final de Paz, denominada Misión de la ONU en Colombia.

Al producirse el proceso de dejación de armas las FARC-EP podían inscribirse como partido o movimiento político ante el Consejo Nacional Electoral, hecho que se produjo el 10 de octubre de 2017; así mismo, recibirán hasta el año 2026 una suma equivalente al promedio de lo que recibieron los partidos con personería jurídica para su funcionamiento en las últimas elecciones; y su Centro de Pensamiento y formación política tendrá financiación preponderantemente estatal, acceso a medios y seguridad personal.

Respecto a la representación política, durante dos períodos (2018-2022 y 2022-2026) el nuevo partido o movimiento político que surja podrá

inscribir listas únicas de candidatos propios o de coalición con otros partidos tanto para el Senado de la República como para la Cámara de Representantes; estas listas competirán en igualdad de condiciones. En el Senado y en la Cámara se les garantizará un mínimo de cinco curules en cada una, incluidas las obtenidas de conformidad con las reglas ordinarias.

Sobre la reincorporación social y económica el Acuerdo Final de Paz estableció que las FARC-EP constituirán una organización de economía social y solidaria, denominada Economías Sociales del Común (ECOMÚN), y se creará el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), integrado por dos miembros del Gobierno Nacional y dos de las FARC-EP, teniendo como función básica definir las actividades y adelantar el seguimiento al proceso de reincorporación.

Para garantizar la reincorporación económica y social sostenible, los excombatientes tendrán una renta básica a la terminación de las zonas veredales hasta por 24 meses, equivalente al 90 por ciento del salario mínimo mensual; más una asignación única de normalización de dos millones de pesos; y el Gobierno Nacional asumirá el pago de la seguridad social (salud y pensiones) durante 24 meses, de quienes no tengan un vínculo laboral.

Al tiempo se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

En este punto se acordaron las siguientes medidas: programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, solución al problema de la producción y comercialización de narcóticos, y la promoción de la convocatoria a una Conferencia Internacional dentro de la ONU para reflexionar sobre la lucha contra las drogas.

5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto

De acuerdo con los principios del reconocimiento de las víctimas se acordó reconocer la responsabilidad, la satisfacción de sus derechos, la participación de estas en el esclarecimiento de la verdad, la reparación, las garantías de protección y seguridad, la garantía de no repetición, el principio de reconciliación y el enfoque de derechos.

Se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), que combina mecanismos judiciales para investigar y sancionar las graves violaciones de los derechos humanos y las graves infracciones del derecho internacional humanitario (DIH), al establecer la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), con mecanismos extrajudiciales que contribuyan al esclarecimiento de la verdad.

El SIVJR está compuesto por cinco mecanismos y medidas:

1.º) La *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad*, temporal (tres años) y de carácter ex-

trajudicial, conformada por 11 comisionados que tendrán como base las reflexiones contenidas en el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015);

2.º) La *Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, que realizará acciones humanitarias de búsqueda, localización, identificación y entrega;

3.º) La *Jurisdicción Especial para la Paz*, para administrar justicia, con la función de investigar, esclarecer, perseguir y sancionar; ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente; será de carácter temporal: la presentación de acusaciones durante diez años y cinco años adicionales para concluir su función jurisdiccional.

El componente de justicia del SIVJRNR se aplicará a todos los que participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado, esto es, a los excombatientes, los miembros de la fuerza pública y terceros que financiaron o colaboraron en el conflicto político-militar.

A la finalización de las hostilidades, de acuerdo con el DIH, el Estado colombiano puede otorgar la amnistía “más amplia posible” para los delitos de rebelión y conexos, pero no será posible para los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra —esto es, toda infracción del DIH cometida de forma sistemática—, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual,

la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma, que regula la Corte Penal Internacional.

Con relación al componente de justicia se aplicarán dos procedimientos: en caso de reconocimiento de verdad y de responsabilidad o en ausencia de estas.

El componente de justicia tiene los siguientes órganos: a) la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas; b) la Sala de Amnistía e Indulto; c) la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, para los casos diferentes a los literales anteriores o en otros supuestos no previstos; d) la Unidad de Investigación y Acusación, la cual debe satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad; e) El Tribunal para la Paz, que tendrá la Sección de primera instancia en caso de reconocimiento de verdad y responsabilidad, la Sección de primera instancia en ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad, la Sección de revisión de sentencias y la Sección de apelación para decidir sobre las impugnaciones de las sentencias de primera instancia.

Las sanciones alternativas a quienes reconozcan verdad y responsabilidad estarán entre cinco y ocho años, con restricción efectiva de la libertad; las sanciones ordinarias cuando no exista reconocimiento de verdad y responsabilidad estarán entre quince y veinte años, con privación efectiva de la libertad.

El Tribunal para la Paz estará conformado por veinte magistrados colombianos y cada sección tendrá, como *amicus curiae* hasta dos juristas extranjeros de reconocido prestigio. Esta es una figura originada en el derecho romano, que se entiende como amigo de la corte o del tribunal, y consiste en presentaciones realizadas por terceros ajenos a un litigio que ofrecen su opinión frente a algún punto jurídico para colaborar con el Tribunal en la resolución de la materia objeto del proceso, que es de uso recurrente en el *Common Law* (derecho anglosajón).

4.º) *Medidas de reparación integral para la construcción de la paz*, para asegurar la reparación integral de las víctimas. Tales medidas incluyen los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción, la no repetición y la reparación colectiva de los territorios; y

5.º) *Garantías de No Repetición*, que son el resultado de la implementación de todo lo acordado y con el compromiso con la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.

6. Implementación, verificación y refrendación

Al día siguiente de la firma del Acuerdo Final de Paz se creó la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), integrada por tres representantes del Gobierno nacional y tres representantes de las FARC-EP, con una duración hasta de diez años, cuyo objeto es la resolución de las diferencias, el seguimiento a los componentes del Acuerdo y el seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos.

Y para la implementación de los Acuerdos se estableció un acompañamiento internacional por parte de la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Cruz Roja Internacional, entre otras.

III. El desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz

En este aparte se presenta la principal normatividad que desarrolla el Acuerdo Final de Paz, en tres niveles, así:

A. Reformas constitucionales

Concretamente las desarrolladas entre los años 2016 y 2017 a través de las siguientes normas:

- Acto Legislativo 1 de 2016

Que establece instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz; se crea un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un periodo de seis meses prorrogable por otros seis meses, y se regirá por las siguientes reglas: los proyectos serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional; tendrán trámite preferencial; el título de las normas expedidas será el de “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”; en los proyectos de ley el primer debate se surtirá en las Comisiones Constitucionales



Las sanciones alternativas a quienes reconozcan verdad y responsabilidad estarán entre cinco y ocho años, con restricción efectiva de la libertad; las sanciones ordinarias cuando no exista reconocimiento de verdad y responsabilidad estarán entre quince y veinte años, con privación efectiva de la libertad.

Permanentes respectivas y el segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras; se aplicarán las mayorías establecidas en la Constitución; los actos legislativos se tramitarán en una sola vuelta con cuatro debates —y no como sucede ordinariamente (doble vuelta y ocho debates)— y aprobados por mayoría absoluta (1/2+1); se podrán discutir en sesiones extraordinarias todos los proyectos; en la Comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional; los proyectos de acto legislativo y de ley tendrán control automático y único de constitucionalidad.

En esta norma se reguló el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz por la denominada *vía rápida (fast track)*, al reducirse el trámite de los actos legislativos de ocho a cuatro debates, y de las leyes de cuatro a tres debates.

Se adicionó un nuevo artículo transitorio constitucional donde se otorgan facultades presidenciales para la paz por 180 días desde la vigencia (7 de julio de 2016), con el fin de expedir decretos con fuerza de ley para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz, pero no se podrán autorizar dichas facultades para expedir actos legislativos, leyes orgánicas, leyes estatutarias, códigos ni para decretar impuestos.

Por otra norma transitoria se establece que el Gobierno nacional, durante los próximos veinte años, incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo un componente específico para la paz, priorizando los ciudadanos y entidades más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

Y una disposición transitoria constitucional precisa que el Acuerdo Final de Paz constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, que establece que en los conflictos no internacionales (o internos) las Partes en conflicto harán lo posible para poner en vigor (vigencia) mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las disposiciones del Convenio.

Pero en polémica decisión de la Corte Constitucional se declaró la inexecutable de los numerales: h) los proyectos de acto legislativo y de ley solo podrán tener modificaciones si se ajustan al Acuerdo Final y con aval previo del Gobierno nacional, y j) los proyectos se votarán en bloque del artículo 1° del Acto Legislativo 1/2016, de acuerdo con los siguientes argumentos:

Por su parte, al analizar los cargos dirigidos contra los literales h) y j) del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte Constitucional concluyó que, en la medida en que tales disposiciones contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso de la República en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico, sea en el nivel legal, o, incluso, en el constitucional, las mismas resultaban incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes, y por consiguiente, sustituían parcialmente la Constitución. (CConst., C-332/17, A. J. Lizarazo).

• Acto Legislativo 1 de 2017

En el que se crea un título de disposiciones transitorias constitucionales para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera; se regula el SIVJNR con los siguientes mecanismos y medidas: la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio; la *Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas* en el contexto y en razón del conflicto armado, con funciones humanitarias; la *Jurisdicción Especial para la Paz*, sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; las *medidas de reparación integral* para la construcción de paz; y las *garantías de no repetición*, que serán reconocidas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva.

También se reguló que no se podrá conceder la extradición, ni tomar medidas de aseguramiento

to con fines de extradición, respecto de hechos o conductas objeto del Sistema, y en particular de la Jurisdicción Especial para la Paz, ocasionados u ocurridos durante el conflicto armado interno o con ocasión de este hasta la finalización de dicho conflicto.

Cualquier sanción de la JEP no inhabilitará para la participación política, entendiéndose en corporaciones públicas (Senado, Cámara, asambleas, concejos y juntas administradoras locales –JAL) o en cargos uninominales (presidente, vicepresidente, gobernador y alcalde).

Los miembros de la fuerza pública que hubieren realizado conductas punibles por causa, ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, tendrán un tratamiento simétrico diferenciado, equitativo, equilibrado y simultáneo, de acuerdo con lo regulado en el artículo 29 constitucional, el Código Penal colombiano, las normas del DIDH y del DIH. Pero se estableció un elemento controvertible ya que la responsabilidad del mando se restringe por “el control efectivo de la respectiva conducta”, lo que puede implicar la limitación de su aplicación.

- Acto Legislativo 2 de 2017

Por el cual se adiciona un artículo transitorio constitucional para dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final de Paz, ya que sus contenidos que correspondan a normas del DIH o derechos fundamentales de la Carta Política o conexos serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas y leyes de implementación y desarrollo del mencionado acuerdo. Tanto las

instituciones como las autoridades estatales tienen la obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, preservando su contenido, compromiso, espíritu y principios.

- Acto Legislativo 3 de 2017

En él se regula el componente de reincorporación política del Acuerdo Final de Paz, ya que al finalizar la dejación de armas por los miembros de las FARC-EP se reconocerá de pleno derecho la personería jurídica del partido o movimiento político que surja a la actividad legal, debiéndose cumplir las formalidades ante el Consejo Electoral, el cual expedirá normas transitorias de financiación tanto de este como del Centro de Pensamiento y de Formación Política, con recursos preponderantemente estatales, para sus candidatos a la Presidencia de la República y al Senado de la República en las elecciones del 2018 y del 2022, acceso a espacios en medios de comunicación, inscribir candidatos y listas a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, y la presencia de un delegado de las FARC-EP con voz, pero sin voto, en el Consejo Nacional Electoral; en las elecciones de 2018 y de 2022 tendrán un mínimo número de cinco curules en el Senado de la República y de cinco curules en la Cámara de Representantes.

B. Reformas legales

Comprende las ocurridas en los primeros meses de vigencia del Acuerdo Final de Paz, es decir, desde noviembre de 2016, que han sido pocas.

- Ley 1820 de 2016 (30 de diciembre)

Donde se dictan disposiciones sobre amnistía e indulto por la comisión de delitos políticos o conexos y tratamientos penales especiales; tales figuras se aplicarán de forma diferenciada e inescindible a todos quienes, habiendo participado de manera directa o indirecta en el conflicto armado, hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.

Se regulan dos clases de amnistía: a) *De iure* (de derecho), por los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración, seducción, usurpación y retención ilegal de mando y delitos conexos. La otorga el Presidente de la República por acto administrativo; b) amnistía (perdón y olvido) o indulto (perdón sin olvido) concedido por la Sala de amnistía o indulto de la JEP.

Igualmente se precisan los efectos de la amnistía: extingue la acción y la sanción penal principal y las accesorias, pero el Estado debe cumplir con el deber de la reparación integral a las víctimas.

Con relación a los agentes del Estado se establecen tratamientos penales especiales y diferenciados, que le corresponderá regularlos a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP, como son: la renuncia a la persecución penal, por la cual se extingue la acción, la responsabilidad y la sanción penal. No aplica para los delitos de lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra, por delitos que no fueron cometidos por causa, por ocasión o con relación directa o indirecta con el conflicto armado y por delitos contra la disciplina, los intereses de la fuerza pública, el

honor y la seguridad de las fuerzas militares. Al tiempo que se permite la privación de la libertad en unidad militar o policial para los integrantes de las fuerzas militares y policiales en el marco de la JEP.

• Ley 1830 de 2017

Por la cual se adiciona un artículo transitorio al Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), con el fin de permitir que la agrupación política de ciudadanos que se constituya (Voces de Paz) para promover la creación de un futuro partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida legal pueda designar tres voceros en el Senado de la República y tres en la Cámara de Representantes, para que participen con voz pero sin voto en los debates de los proyectos de reforma constitucional y de ley que se tramiten mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

C. Actos administrativos

Aquellos expedidos por el Presidente de la República, de acuerdo con las facultades presidenciales para la paz concedidas durante 180 días en el Acto Legislativo 1 de 2016, con el propósito de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz. Por decisión de la Corte Constitucional este término se empezó a contar desde la refrendación del Acuerdo Final por parte del Congreso Nacional, esto es, desde el 30 de noviembre de 2016.

Tales normas se agrupan de manera temática como sigue:

- *Asuntos rurales*

Comprenden el compromiso del Gobierno nacional de implementar el Plan Nacional de Electrificación Rural (Decreto 884 de 2017); del Ministerio de Agricultura de formular los lineamientos del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social y Rural, dentro de un plazo de 30 días a partir de su expedición (Decreto Ley 890 de 2017); la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, que servirán como instrumento en la planificación y gestión para implementar de manera prioritaria la Reforma Rural Integral establecida en el Acuerdo de Paz, con una vigencia de diez años (Decreto 893 de 2017); la adopción de medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, precisando el procedimiento para el acceso y formalización, así como el Fondo de Tierras (Decreto Ley 902 de 2017).

- *Verdad, justicia y reparación*

Con este propósito se organizan: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no repetición, con el fin de explicar la complejidad del conflicto armado colombiano (Decreto 588 de 2017); la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas, para cumplir una labor humanitaria (Decreto 589 de 2017); y se hace un inventario total de los bienes y activos de las FARC-EP, al tiempo que se define el destino de estos bienes para la reparación de las víctimas (Decreto Ley 903 de 2017).

- *Reintegración*

Con la creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, teniendo como

objetivo avanzar en una cultura de la reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, representando a los diferentes sectores de la sociedad (Decreto 885 de 2017); se establecen medidas especiales para acreditar programas de licenciatura a nivel de pregrado en las instituciones rurales, en especial en los departamentos priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Decreto 892 de 2017); se pretende garantizar la inserción a la vida social de los excombatientes de las FARC-EP mediante el Programa de Reincorporación Económica y Social (Decreto Ley 899 de 2017).

- *Participación política y seguridad*

Fue creada la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que tiene como objetivo el diseño y seguimiento a la política pública y criminal para dismantelar las organizaciones responsables de homicidios y masacres, hechos que atentan contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos (Decreto Ley 154 de 2017); se posibilita la ampliación del personal de la Unidad Nacional de Protección (UNP), para cumplir con las medidas de protección para el ejercicio de la política según el Acuerdo Final (Decreto Ley 298 de 2017); se establece el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política, mediante planes, programas y normas que faciliten el ejercicio de la política para los actores que surjan del Acuerdo de Paz (Decreto Ley 895 de 2017); y se crea en la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el dismantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres que atentan contra

defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, incluyendo las organizaciones sucesoras del paramilitarismo (Decreto 898 de 2017).

• *Menores de edad*

Mediante el Decreto Ley 617 de 2017 se expiden disposiciones para certificar la desvinculación de los menores de edad reclutados en medio del conflicto armado, los cuales tienen derecho a una reparación integral a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); adicionalmente se establece un concurso especial de méritos para proveer docentes en las zonas afectadas por el conflicto armado (Decreto Ley 882 de 2017) y se autoriza que el ICBF reciba a cada uno de los menores de edad que hicieron parte del conflicto (Decreto 891 de 2017).

• *Otros temas*

Fueron asegurados recursos para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final de Paz, provenientes del Fondo Nacional de Regalías en liquidación (Decreto Ley 248 de 2017); se creó el Fondo Colombia en Paz para el manejo de los recursos de la paz, con el fin de administrar las diversas fuentes de recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz, articulando los diversos aportes nacionales y los de la cooperación internacional (Decreto 691 de 2017); y se fijaron beneficios tributarios a las empresas que construyan en las zonas más afectadas por el conflicto, por actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, grandes contribuyentes de la actividad portuaria, quienes podrán pagar sus

impuestos por dicha actividad (Decreto Ley 883 de 2017).

Esquema 2.

Principal normatividad que desarrolla el Acuerdo Final de Paz

- Acto Legislativo 1 de 2016, establece instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final de Paz.
- Acto Legislativo 1 de 2017, crea un título de disposiciones transitorias constitucionales para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.
- Acto Legislativo 2 de 2017, adiciona un artículo transitorio constitucional para dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final de Paz.
- Acto Legislativo 3 de 2017, regula el componente de reincorporación política del Acuerdo Final de Paz.
- Ley 1820 de 2016, de amnistía e indulto y tratamientos penales especiales.
- Ley 1830 de 2016, modifica temporalmente el Reglamento del Congreso: habrá tres voceros de la agrupación política de ciudadanos (Voces de Paz) en el Senado y tres en la Cámara, para participar en los debates de los proyectos normativos en el Procedimiento Especial para la Paz.
- Decretos Ley 154, 248, 298, 588, 589, 617, 691, 882, 883, 884, 885, 890, 891, 892, 893, 895, 898, 899, 902 y 903 de 2017, sobre asuntos rurales, verdad, justicia y reparación, reintegración, participación política y seguridad, menores de edad y otros temas.

4. Conclusiones

La violencia, para investigadores como Michaud (1980), se entiende como la acción directa o indirecta, concentrada o distribuida, destinada a hacer daño a una persona, mientras que para Freund (1983) tiene una connotación más amplia, ya que la explica como una relación de potencia y no solo de fuerza desarrollada entre diversas personas (por los menos dos) o grupos humanos (citado en Romero Serrano 2002) y Domenach et al. (1983) la interpretan como el intento de controlar a la sociedad a través del saber.

Johan Galtung (1985) analiza cuatro tipos de violencia: 1ª) La violencia clásica, que es la misma directa contra el cuerpo humano; 2ª) La pobreza, que implica privación de necesidades humanas básicas, al estar estructuralmente condicionada; 3ª) La represión, que es una privación de los derechos humanos, al ser una represión estructuralmente condicionada por la intolerancia represiva; y 4ª) La alienación, que es la privación de necesidades superiores y está estructuralmente condicionada, al ser tolerancia represiva. Bajo esta interpretación, el primer tipo (la clásica) es propiamente la violencia física, y las otras tres son la denominada violencia estructural.

Por su parte, para el profesor Bobbio (1987) hay dos clases de paz: la “paz interna” y la “paz externa”. La paz interna es la ausencia (o final) de un conflicto interno, es decir, entre comportamientos o actitudes del mismo actor y, por ello, tiene una connotación moral. Mientras que la paz externa la entiende como la ausencia (o fi-

nal) de un conflicto externo, en donde lo externo alude al conflicto entre individuos o grupos diversos, que ha sido más el objeto de estudio del Derecho y, más recientemente, de las investigaciones sobre la paz.

Si bien en los primeros siete meses de vigencia del Acuerdo Final de Paz (diciembre de 2016 a junio de 2017) se implementaron instrumentos jurídicos sobre diversos temas, también es cierto que quedaron algunos vacíos como la ausencia de la reglamentación legal sobre materias tan sensibles como las normas procesales que regirán la JEP, las 16 Circunscripciones Especiales de Paz en la Cámara de Representantes para las regiones más afectadas por el conflicto armado y la ley de tierras.

Es decir, para la construcción de la paz en nuestro país se requiere, de una parte, el cumplimiento pleno del Acuerdo Final de Paz, lo cual incluye el desarrollo normativo analizado (actos legislativos, leyes y decretos ley), al tiempo que la implementación de reformas políticas, económicas, sociales y culturales para atacar las causas que han generado el conflicto político-militar, en especial desde 1948 hasta el momento actual, es decir, superar lo que tanto Galtung (1985) como Fisas (1987) denominan las causas de la violencia estructural.

Referencias

- Bobbio, N. (1987). *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Gedisa.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del con-*

- flicto armado en Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-332 de 2017 (M. P.: Antonio José Lizarazo; 17 de mayo de 2017).
- Fisas, V. (1987). *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona: Lerna.
- Galtung, J. (1985). *Sobre la paz*. Barcelona: Fontamara.
- Domenach, J. M., Laborit, H., Joxe A., Galtung, J., Senghaas, G., Klineberg, O. ... Boulding, E. (1981). *La violencia y sus causas*. París: Editorial de la Unesco.
- Michaud, Y. (1980). *Violencia y política*. Madrid: Ruedo Ibérico.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (24 de septiembre de 2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Obtenido de OACP: www.altocomisionadoparalapaz.gov.co
- Ramírez-Orozco, M. (2012). *La paz sin engaños*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Romero Serrano, J. (2002). Julien Freund: la paz como medio de la política. *Cuadernos de Estrategia*, (115), 143-163.