



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1041

Bogotá, D. C., jueves, 8 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 52 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene como objeto definir la política de paz de Estado. Para ello, adiciona, modifica y prorroga disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, crea el Servicio Social para la Paz, y el Fondo para la Paz, entre otras disposiciones.

#### CAPÍTULO I

##### Seguridad humana y paz total

Artículo 2°. Adiciónense tres incisos al artículo 3° de la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

**Artículo 3°.** El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social.

**El Estado garantizará la seguridad humana para la construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades. Asimismo, reconocerá la interrelación de la**

**paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad humana.**

**La política de paz será prioritaria en los asuntos de Estado, transversal a estos, e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y acogimiento a la justicia.**

**La política de paz será una política de Estado y, en tal sentido, vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a darle cumplimiento. Asimismo, los diferentes gobiernos deberán garantizar la continuidad de las políticas públicas de paz y, en consecuencia, tendrán el deber de concluir aquellas que sean fijadas por administraciones precedentes.**

Artículo 3°. Modifíquese y adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 418 de 1997, elimínese la adición incorporada a este artículo mediante el artículo 2° de la Ley 1941 de 2018, el cual quedará así:

**Artículo 6°. En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al logro de la paz y de un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, con el propósito de alcanzar los fines del Estado, contenidos en el artículo 2° de la Constitución Política, así como un orden justo democrático y pacífico, y la convivencia y la paz.**

**Parágrafo.** En los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales ubicadas en zonas PDET se priorizará lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI) y, en concordancia con

ello, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes Nacionales Sectoriales (PNS).

**Parágrafo transitorio.** Facúltase al Presidente de la República para que dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, adopte las medidas necesarias para asegurar que los recursos apropiados o en ejecución en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral sean gestionados adecuadamente para el cumplimiento del objeto de los proyectos, su cierre y liquidación. El Presidente de la República podrá ordenar una auditoría forense integral a los recursos asignados a la Zonas Estratégicas de Intervención Integral previa o posterior a la liquidación de los proyectos.

~~El Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población.~~

~~Los planes no suspenderán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y, donde coincidan, se articularán. La elaboración de dichos planes será bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional y respecto a zonas PDET con la participación del Alto Consejero para el Posconflicto. El Gobierno nacional reglamentará los aspectos que se requieren para su ejecución.~~

~~Los planes integrales tendrán la duración que se determine y articularán a las instituciones públicas, el sector privado y la cooperación internacional.~~

~~El Presidente de la República designará un Gabinete de Paz que coordine la estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularán en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEH), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI).~~

~~Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará una subcuenta en el Fondo de Programas Especiales para la Paz creado por la Ley 368 de 1997, con el fin de financiar los planes, programas y estrategias que se implementarán en los territorios que se establezcan como zonas estratégicas de intervención integral.~~

~~La financiación de estos planes, programas y estrategias provendrán de recursos adicionales del presupuesto público, recursos de cooperación internacional y aportes del sector privado.~~

~~Parágrafo 2°. Los recursos destinados a la financiación de las Zonas Especiales de Inversión en ningún caso podrán comprometer los recursos definidos por el Plan Marco de Implementación para los PDET.~~

Artículo 4°. Modifíquense el inciso segundo y el parágrafo tercero, elimínense los párrafos transitorios 3A y 3B, y adiciónense dos párrafos nuevos al artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 1941 de 2018, el cual quedará así:

**Artículo 8°.** Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con **estructuras** o grupos armados organizados al margen de la ley.
- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

**Parágrafo 1°.** De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional, o sus delegados.

Se entiende por vocero persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.

**Parágrafo 2°.** Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal, o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución

de las órdenes de captura, **incluidas las órdenes de captura con fines de extradición**, contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.

~~**Parágrafo Transitorio 3°.** Una vez terminadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), como Zonas de Ubicación Temporal, según lo acordado en el Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Gobierno nacional y las Farc-EP, se mantendrán suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de dicha organización que han estado concentrados en dichas zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, previa dejación de armas, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones, o condenas existentes en su contra. En el caso de los miembros de la organización que no se encuentren ubicados físicamente en las zonas de ubicación temporal, pero se hallen en el listado aceptado y acreditado por el Alto Comisionado para la Paz y hayan a su vez firmado un acta de compromiso de dejación de las armas, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse, operará desde el~~

~~momento mismo de su desplazamiento hacia las zonas de ubicación temporal, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.~~

~~De igual forma, se mantendrá suspendida la ejecución de las órdenes de captura que se expidan o hayan de expedirse en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado, cuya suspensión se ordenó en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz por fuera de las zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y que hayan dejado las armas. Dicha suspensión se mantendrá hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.~~

~~Las personas trasladadas permanecerán en dichas ZVTN en situación de privación de la libertad hasta la entrada en funcionamiento de la JEP, momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016.~~

~~En aquellos casos en los que no se hubiere decidido por parte de las autoridades judiciales sobre el traslado de las personas privadas de la libertad a la ZVTN o PTN, y las mismas ya hubieren finalizado, la autoridad judicial procederá a otorgar la libertad condicionada en los términos establecidos en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.~~

~~Parágrafo Transitorio 3B. Se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado concentrados en las zonas de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.~~

~~Cuando los miembros del grupo armado requieran salir temporalmente de las Zonas de Ubicación Temporal por los motivos relacionados en el inciso anterior, se suscribirá un acta con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el que constará la razón de ausencia de la zona y la fecha en la que se retornará a la misma.~~

~~Quedarán suspendidas las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las Farc-EP, incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz, que se encuentren acreditados por dicho funcionario, que hayan dejado las armas y además firmado las actas de compromiso correspondientes.~~

**Parágrafo 4°.** El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.

**Parágrafo 5°.** Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

**Parágrafo 6°.** Las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales, cuando lo estimen conveniente, los que deberán ser cumplidos de buena fe.

Las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogos, que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia, serán vinculantes para las partes.

**Parágrafo 7°.** Los acuerdos, acuerdos parciales y protocolos que se pacten en el marco de los diálogos y negociaciones de paz del Gobierno nacional con grupos armados al margen de la ley, que tengan por propósito la consecución y la consolidación de la paz, constituyen una política pública de Estado, por tanto, es deber de las autoridades garantizar los mecanismos e instrumentos a su alcance tendientes a su cumplimiento.

**Artículo 5°.** Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

**“Artículo 8A. Gabinete de Paz.** Cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán

informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia.

**Parágrafo 1º.** El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos que se traten en desarrollo de sus sesiones tendrán el carácter de reservados, así como la información y documentos que se expidan en desarrollo de las mismas, y a sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que definan el Presidente de la República.

**Parágrafo 2º.** El Presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz con los voceros o miembros de representantes de grupos armados al margen de la ley. Así como a otros servidores públicos o representantes de la sociedad civil que, por autorización del Presidente de la República, participen de los mismos.

Artículo 6º. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

**Artículo 8B. Regiones de Paz.** El Presidente de la República podrá constituir Regiones de Paz, en las que se adelanten, con su autorización, diálogos de paz. Se priorizará en su conformación, además de los territorios PDET del Acuerdo de Paz, los municipios categorizados como ZOMAC, comunidades de influencia o zonas vulnerables en las que existan graves afectaciones a la población civil y al territorio, y en las que haya ausencia o débil presencia del Estado.

**Parágrafo.** El Presidente de la República podrá designar Comisionados de Paz Regionales para que bajo la dirección del Alto Comisionado para la Paz adelanten conversaciones y procesos de diálogo en un determinado territorio.

## CAPÍTULO II

### Servicio Social para la Paz

Artículo 7º. *Servicio Social para la Paz.* Con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política créase el Servicio Social para la Paz, como una alternativa al servicio militar.

Artículo 8º. *Modalidades del Servicio Social para la Paz.* El Servicio Social para la Paz tendrá una duración de doce (12) meses, una remuneración conforme a lo también previsto para el servicio militar, y podrá prestarse en las siguientes modalidades:

1. Servicio social para promover la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas.
2. Servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos.
3. Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de acuerdos de paz.

4. Servicio social para promover la política pública de paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización.

5. Servicio social para la protección de la naturaleza y la biodiversidad.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Gobierno nacional reglamentará el Servicio Social para la Paz, y las modalidades mediante las que puede prestarse. Su implementación se hará de manera gradual.

## CAPÍTULO III

### Fondo para la Paz

Artículo 9º. Las disposiciones contenidas en el presente capítulo tienen por objeto garantizar que la inversión gubernamental para la paz responda a una acción articulada, programática y eficaz, con el propósito de alcanzar y consolidar la paz en el país.

De ese modo, se integran a la cuenta especial del ‘Fondo para la Paz’, antes denominada ‘Fondo de Programas Especiales para la Paz’, creada mediante la Ley 368 de 1997, el ‘Fondo de Inversión para la Paz’, instituido por la Ley 487 de 1998, y el ‘Fondo Colombia en Paz’, establecido por el Decreto 691 de 2017, como subcuentas de la primera.

Parágrafo. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz será la responsable de orientar, con base en las decisiones adoptadas por la Presidencia de la República y el Gabinete de Paz, la ejecución de los recursos de la cuenta ‘Fondo para la Paz’, y de las subcuentas ‘Fondo de Inversión para la Paz’ y ‘Fondo Colombia en Paz’, conforme a las reglas de ordenación del gasto, funcionamiento y administración, contempladas en las siguientes disposiciones.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 9º de la Ley 368 de 1997, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 9º. Creación y naturaleza jurídica.** Créase el Fondo de Programas Especiales para la Paz, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, administrada como un sistema separado de cuentas, **cuyos gastos serán ordenados por su director(a), bajo la orientación y el direccionamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que actuará en consonancia de las decisiones adoptadas en la materia por el Presidente de la República, y el Gabinete de Paz.**

**Para todos los efectos, el Fondo de Programas Especiales para la Paz se denominará Fondo para la Paz.**

Artículo 11. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 368 de 1997, modificado por el parágrafo del artículo 14 de la Ley 434 de 1998, cuyo texto quedará de la siguiente manera:

**Artículo 10. Objeto.** El Fondo para la Paz tendrá por objeto la financiación de las acciones que **definan el Presidente de la República y**

el **Gabinete de Paz**, así como de los programas encaminados **al logro y la consolidación de la paz en Colombia, de acuerdo con la política vigente sobre la materia.**

Artículo 12. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 487 de 1998, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 8°. Fondo de Inversión para la Paz.** Créase el Fondo de Inversión para la Paz **como una subcuenta al interior de la cuenta especial del Fondo para la Paz, sin personería jurídica, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, administrada por un consejo directivo, presidido por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República.**

Las funciones relativas a la administración de este fondo se ejercerán en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, **y de conformidad con las determinaciones que adopten el Presidente de la República y el Gabinete de Paz.**

Para el desarrollo de la finalidad del Fondo de Inversión para la Paz se podrán crear fondos fiduciarios, celebrar contratos de fiducia y encargos fiduciarios, contratos de administración y de mandato y las demás clases de negocios jurídicos que sean necesarios. Para todos los efectos, los contratos que se celebren en relación con el **Fondo de Inversión para la Paz**, para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos se regirán por las reglas del derecho privado.

Los recursos provenientes de los Bonos de Paz que se crean en la presente ley, estarán destinados exclusivamente al Fondo a que se refiere este artículo.

El Fondo podrá nutrirse con recursos de otras fuentes de conformidad con lo que disponga el Gobierno nacional.

**Parágrafo 1°.** De los recursos provenientes del Fondo de Inversión para la Paz, se asignará y apropiará un porcentaje suficiente para fortalecer el desarrollo de los proyectos de reforma agraria integral, a través de las entidades competentes y que ejecuten los programas de paz.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional deberá presentar un informe semestral al Congreso de la República sobre la aplicación de los bonos de solidaridad para la paz en el fondo de inversión creado para tal efecto.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 1° del Decreto ley 691 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo 1°. Naturaleza del Fondo.** Sustitúyase el “Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto”, creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)”, **como una subcuenta especial**

**del ‘Fondo para la Paz’ del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, el cual podrá ser administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.** Los actos, contratos y actuaciones del Fondo Colombia en Paz (FCP) se regirán por el derecho privado, observando, en todo caso, los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía.

**Las funciones relativas a la administración de este Fondo se ejercerán bajo el direccionamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, o quien haga sus veces, y de conformidad con las decisiones que en la materia adopten el Presidente de la República y el Gabinete de Paz. La ordenación del gasto la ejercerá el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.**

Artículo 14. Modifíquese el numeral 1 y elimínese el numeral 2 del artículo 2° del Decreto ley 691 de 2017, el cual quedará así:

**“Artículo 2°. Objeto del FCP.** El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previstos en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este Fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:

1. **Crear los subprogramas, subproyectos o cualquier otra modalidad de clasificación que requiera para el desarrollo de su objeto.**
- ~~2. Articular los demás fondos creados o que se creen con el propósito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz.~~
3. Recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurídica, nacionales, extranjeras o del derecho internacional, para el cumplimiento de su objeto.
4. Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, incluyendo contratos de fiducia mercantil.
5. Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.

**Parágrafo.** Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subprogramas, subproyectos o cualquier otra modalidad de clasificación. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

Artículo 15. Los recursos que integran cada fondo de los que trata el presente capítulo, seguirán siendo aquellos previstos en las leyes y decretos que los reglamentan.

Artículo 16. Facúltase al Presidente de la República, o a quien este delegue, para que en un término no superior a dos (2) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, realice las actuaciones necesarias para poner en funcionamiento el ‘Fondo para la Paz’, y sus nuevas subcuentas. Así como para que adopte todas las medidas complementarias que resulten necesarias para garantizar una adecuada transición entre la existencia del ‘Fondo de Programas Especiales para la Paz’, el ‘Fondo de Inversión para la Paz’ y el ‘Fondo Colombia en Paz’ como tres (3) fondos independientes, y la consolidación de una (1) sola cuenta denominada ‘Fondo para la Paz’ en la que se agrupan todos ellos, en los términos descritos en el presente capítulo.

Artículo 17. *Transitorio.* Los fondos objeto de las presentes modificaciones continuarán funcionando bajo las normas preexistentes, durante los dos (2) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, o hasta cuando el Presidente de la República, o quien este delegue, haya reglamentado el funcionamiento del ‘Fondo para la Paz’ y sus respectivas subcuentas, en caso que esta última circunstancia se materialice antes del plazo previsto.

CAPÍTULO IV

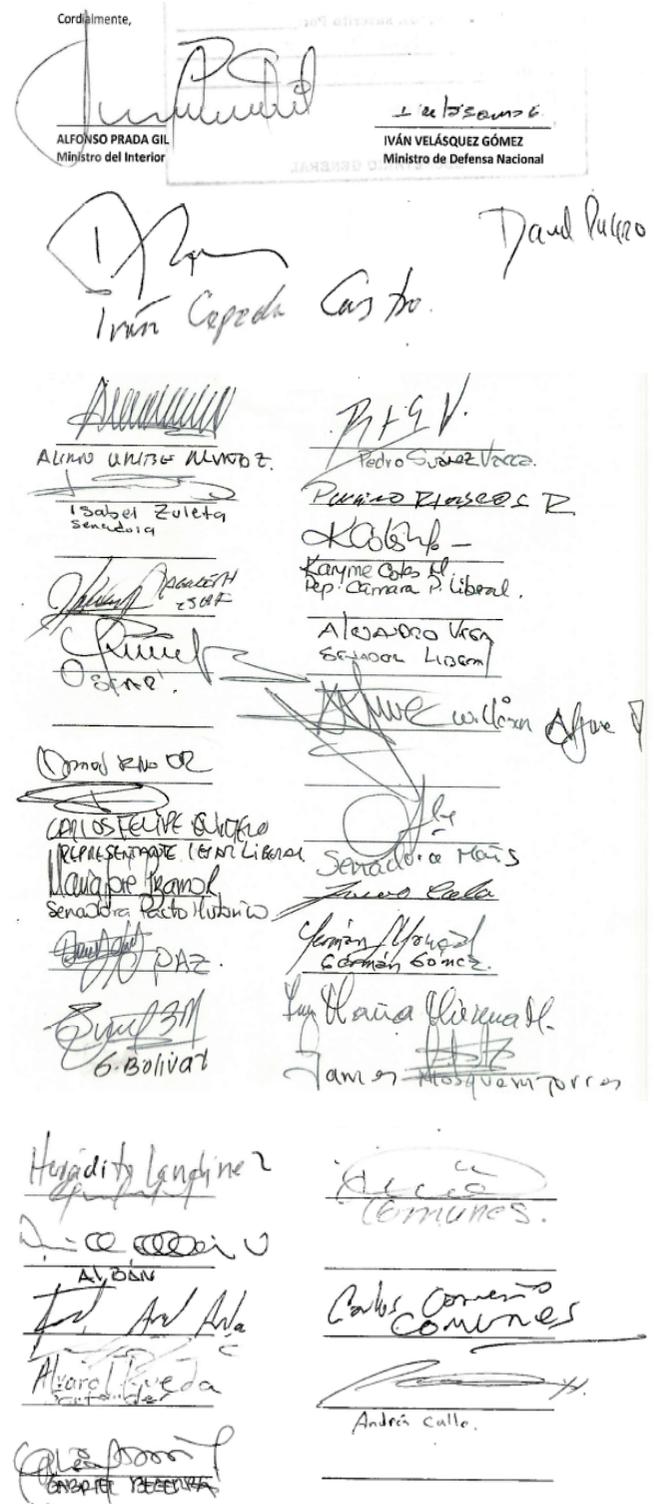
**Prórroga, vigencia y derogatorias**

Artículo 18. *De la prórroga de la ley.* Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos: 1°, 2°, 5°, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 43, 44, 45, 49, 54, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos 2°, 4°, 12, 15, 16, 17, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002, los artículos 3° y 4° de la Ley 1106 de 2006; los artículos 2°, 4°, 5°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 de la Ley 1421 de 2010, los artículos 3°, 4°, 5°, 6° y 7° de la Ley 1738 de 2014 y los artículos: 4°, 5°, 6°, 7°, 8° de la Ley 1941 de 2018.

Los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de la presente ley tendrán una vigencia de cuatro (4) años, a partir de su promulgación, y derogan las disposiciones que

les son contrarias, en especial, las contenidas en las Leyes 418 de 1997, 1421 de 2010 y 1941 de 2018.

Artículo 19. *Vigencia y derogatorias.* Los artículos 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la presente ley rigen a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Tabla de contenido**

**I. NOCIÓN JURÍDICA DE LA PAZ**

- A. CONTEXTO INTERNACIONAL
- B. LA PAZ EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL
- C. LA PAZ Y LA CONVIVENCIA PACÍFICA
- D. LA PAZ COMO POLÍTICA PÚBLICA
- E. LA PAZ TERRITORIAL

**II. LA SEGURIDAD HUMANA****III. RESOLUCIÓN NEGOCIADA DE CONFLICTOS ARMADOS**

- A. CONTEXTO INTERNACIONAL
- B. CONTEXTO NACIONAL
  - 1. Procesos de paz y negociaciones
  - 2. Los procesos de paz y de negociación en Colombia
    - 2.1. Los procesos de paz y negociación en el siglo XIX
    - 2.2. Los procesos de paz y de negociación en el siglo XX
    - 2.3. Los procesos de paz en el siglo XXI
      - 2.3.1. El proceso de desmovilización con los paramilitares
      - 2.3.2. El proceso de paz con la guerrilla de las FARC
      - 2.3.3. El proceso de paz con la guerrilla del ELN
      - 2.3.4. Acercamientos con el Clan del Golfo.

**IV. LOS ACUERDOS DE PAZ**

- A. LOS ACUERDOS ESPECIALES DE PAZ COMO NORMAS IMPERATIVAS DEL DERECHO INTERNACIONAL
- B. CARÁCTER VINCULANTE DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA
- C. LOS ACUERDOS ESPECIALES DE PAZ INTEGRAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.

**V. SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ**

- A. EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO EN COLOMBIA
- B. DEBER ESTATAL DE PROVEER ALTERNATIVAS A LOS JÓVENES PARA QUE CONTRIBUYAN AL LOGRO DE LA PAZ
- C. ANTECEDENTES DEL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ.

**VI. FONDO PARA LA PAZ.****VII. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

- A. OBJETO
- B. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

**VIII. IMPACTO FISCAL****IX. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS****EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****I. NOCIÓN JURÍDICA DE LA PAZ****A. CONTEXTO INTERNACIONAL**

La paz ha sido reconocida como un valor y fundamento del ordenamiento jurídico internacional, en el cual se ha desarrollado desde dos perspectivas complementarias: la estatal que prohíbe el uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza, y la de

los derechos humanos que alude a su configuración como derecho de tercera generación<sup>1</sup>.

Aunque su origen data de la Declaración de Estambul, de 1969, adoptada en la XXI Conferencia de la Cruz Roja<sup>2</sup>, con el *Pact Briand-Kellogg*, de 1928, se dio inicio a “*la prohibición del uso de la fuerza como norma de ius cogens con carácter erga omnes*”<sup>3</sup>. En 1945, la Organización de las Naciones Unidas proscribió el uso de la fuerza en la Carta de Organizaciones, e incorporó como uno de sus propósitos el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En el artículo 2.4 estableció la prohibición de recurrir a la fuerza en las relaciones internacionales, y dentro de su estructura institucional creó el Consejo de Seguridad, cuyo objeto consiste en preservar la paz y la seguridad internacionales. Para ello, le fueron asignadas funciones relacionadas con el arreglo pacífico de controversias que puedan derivar en un peligro para la paz y la seguridad internacional, así como la intervención en casos de amenazas a la paz, quebramientos de la paz o actos de agresión<sup>4</sup>.

Diversos instrumentos internacionales han incluido en sus textos alusiones al derecho a la paz. En su preámbulo, la Declaración de Derechos Humanos de 1948 hace referencia a la paz cuando dice que esta tiene por fundamento la dignidad y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Además, en su artículo 26, establece que el derecho a la educación tiene como uno de sus objetivos el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, promoviendo el desarrollo de actividades de las Naciones Unidas que tengan por propósito el mantenimiento de la paz<sup>5</sup>.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su preámbulo establece que: “*conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables*”<sup>6</sup>. Asimismo, en su artículo 20.1 dispone que: “*toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley*”<sup>7</sup>. Las primeras declaraciones que la Asamblea General realizó sobre el derecho a la paz, las hizo en el contexto de la guerra fría, es así como en la *Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz*, de 1978, señaló que: “*toda nación y todo ser*

<sup>1</sup> Olmos, María Belén. EL DERECHO A LA PAZ A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO CONTEMPORÁNEO. Páginas 78 y 79. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27926.pdf>.

<sup>2</sup> *Ibidem*. Página 80.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Página 79.

<sup>4</sup> *Ibidem*. Páginas 79 y 80.

<sup>5</sup> *Ibidem*. Página 82.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

humano independientemente de su raza, convicción, idioma o sexo, tiene el derecho inmanente a vivir en paz”<sup>8</sup>. La *Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, de 1984* contiene como una de sus consideraciones más importantes “la voluntad y las aspiraciones de todos los pueblos de eliminar la guerra de la vida de la humanidad”<sup>9</sup>.

De otra parte, la *Declaración sobre el derecho a la Paz*, de la Unesco, de 1997, define los aspectos que involucran el reconocimiento del derecho a la paz y la necesidad de ampliar el catálogo de derechos humanos a través de la consagración del derecho humano a la paz<sup>10</sup>. En similar sentido, la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981* y el *Protocolo Adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África*, de 2003, reconocen el derecho a la paz<sup>11</sup>.

A su turno, el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998, en su artículo 5°, establece que la Corte tendrá competencia para conocer el crimen de agresión, por su gravedad y trascendencia para la comunidad internacional<sup>12</sup>. Finalmente, la *Declaración del Milenio*, de 2000: **i)** define la paz como valor; **ii)** dedica un apartado a aspectos que inciden directamente sobre el derecho a la paz; **iii)** reconoce en el acápite de “*Valores y principios que los Estados se comprometen a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta*”; **iv)** establece el compromiso de los Estados de liberar a los pueblos del flagelo de la guerra y eliminar los peligros que conllevan las armas de destrucción en masa; **v)** fija medidas para hacer efectiva la aplicación de la declaración y que se respete el derecho a la paz<sup>13</sup>.

## B. LA PAZ EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

En Colombia, la Carta Política de 1991 ha sido reconocida como la Constitución de la paz, no solamente por su contribución a consolidar y a sellar los procesos de paz con las guerrillas que participaron en la Asamblea Nacional Constituyente<sup>14</sup>, sino porque contiene un concepto de paz y una concepción dialéctica que apela a

instrumentos pacíficos de solución de conflictos, junto con una filosofía humanista y un amplio despliegue normativo en torno al concepto de paz<sup>15</sup>. El derecho a la paz no solamente está contenido en el artículo 22 que prescribe que “*La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento*”, sino que otras disposiciones de la Carta Política también lo desarrollan, como el Preámbulo en el cual prevé que la paz es uno de los propósitos por los cuales se establece el nuevo orden constitucional, constituyendo uno de los fines de la estructura del Estado.

La jurisprudencia temprana de la Corte Constitucional fijó una posición hermenéutica respecto a la paz, la que definió como un derecho colectivo<sup>16</sup>. Sin embargo, muy pronto, cambió este precedente jurisprudencial y reconoció que una parte del derecho a la paz es fundamental, tiene un papel preponderante en la Constitución Política, y se encuentra asociado con la noción de seguridad, con fundamento en el principio de convivencia pacífica y como regla necesaria para la participación democrática<sup>17</sup>.

Posteriormente, en 1993, el Alto Tribunal señaló que el derecho a la paz se halla estrechamente relacionado con la garantía del respeto y goce efectivo de los derechos fundamentales: “*La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. El lugar central que ocupa en el ordenamiento constitucional llevó a su consagración como derecho y deber de obligatorio cumplimiento*”<sup>18</sup>. En 1995, el Alto Tribunal admitió que cuando la vulneración del derecho a la paz afecta otras garantías fundamentales procede su protección<sup>19</sup>.

En 2006, reconoció que “*tanto en el Derecho Internacional como en la Constitución Política, la Paz tiene un carácter multifacético, pues es a la vez un fin que persiguen tanto la comunidad internacional como la nacional, un derecho colectivo dentro de la tercera generación de derechos, y bajo ciertos aspectos un derecho subjetivo fundamental al que corresponde un deber personal*”<sup>20</sup>.

<sup>8</sup> Ibídem.

<sup>9</sup> Ibídem.

<sup>10</sup> Ibídem. Páginas 83 y 84.

<sup>11</sup> Ibídem. Páginas 85 y 86.

<sup>12</sup> Ibídem. Página 84.

<sup>13</sup> Ibídem. Páginas 84 y 85.

<sup>14</sup> La desmovilizada guerrilla del M-19 contó con 19 constituyentes y el Ejército Popular de Liberación – EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores tuvieron voceros en la Asamblea Nacional Constituyente, lo que contribuyó a que se acelerarán los procesos de paz con esas guerrillas y, en general, a que se redujera, significativamente, el conflicto armado en Colombia.

<sup>15</sup> *Revista de Paz y Conflictos*. Página 109. Disponible en: [https://revistaseug.ugr.es/downloads/revpaz\\_11\\_1\\_completo.pdf](https://revistaseug.ugr.es/downloads/revpaz_11_1_completo.pdf).

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-008 de 1992. M. P.: Fabio Morón Díaz.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-439 y T-605 de 1992. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-102 de 1993. M. P.: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-300 de 1995. M. P.: Hernando Herrera Vergara.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa y otros.

De igual manera, ha preceptuado que la paz es fundamento del orden político y jurídico: “*Como valor, la paz es fundamento del orden político y jurídico, e irradia todas las normas constitucionales, con manifestaciones concretas en distintos apartes de la Carta Política. En jurisprudencia reiterada, la Corporación ha indicado que, percibida como un mínimo, la paz se entiende como la ausencia de conflictos; mientras que, desde un plano maximalista (u óptimo), se refiere al conjunto de condiciones necesarias para el goce de los derechos humanos y la construcción de la democracia. En escenarios de conflicto armado, la paz también se manifiesta en la aspiración a la humanización de las confrontaciones por medio de las reglas del derecho internacional humanitario*”<sup>21</sup>.

Asimismo, ha señalado que su valor fundamental no se circunscribe al ordenamiento jurídico interno sino que tiene importancia relevante en el derecho internacional: “*puede ser considerada como uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional. Así se evidencia en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, en varias de las disposiciones de la misma Carta, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el Preámbulo y en la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos. También en el contexto americano, tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, firmados en 1966, la Paz aparece como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos allí mencionados*”<sup>22</sup>.

### C. LA PAZ Y LA CONVIVENCIA PACÍFICA

Los diálogos, negociaciones y acercamientos que el Estado lleve a cabo con grupos armados ilegales, con el fin de buscar el cese de conflictos armados internos, constituyen instrumentos legalmente reconocidos que buscan darle una salida pacífica a la confrontación y, en consecuencia, garantizar el derecho a la paz y a la tranquilidad pública. En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha preceptuado que la garantía de la paz constituye una condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales, por lo que en una sociedad atravesada por el conflicto armado, subsiste la obligación jurídica y ética por parte de la sociedad y de las autoridades de avanzar en la creación de condiciones que aseguren materialmente la convivencia pacífica, en el marco de un proceso democrático, libre y abierto que garantice la participación efectiva de todas las personas<sup>23</sup>.

A este respecto, la Corte Constitucional ha aceptado que la paz constituye ausencia de conflictos, desde el punto de vista de su carácter colectivo: “(...) **la paz aceptada como propósito colectivo nacional e internacional puede considerarse como ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la ‘humanización’ de las situaciones de conflicto (Derecho Internacional Humanitario como manifestación del derecho a la Paz en tiempos de guerra).** Estas diversas maneras de comprender la Paz han derivado en distintos análisis jurídicos en torno del concepto, tanto en Derecho Internacional como en el Constitucional<sup>24</sup>” (énfasis propio).

Por lo que, en términos de la Corte Constitucional, el Estado tiene el deber de garantizar la convivencia y el goce efectivo de derechos, así como la realización plena de los derechos humanos, para lo cual debe satisfacer las siguientes obligaciones: **(ii) La obligación de protección requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el ejercicio de un derecho por parte de su titular (...)**<sup>25</sup> (énfasis y subrayas propias).

En igual criterio, el Alto Tribunal ha destacado que las partes en controversia deben procurar la búsqueda de soluciones pacíficas de los conflictos: “*la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legitima la acción de las autoridades públicas en un Estado democrático*”. Por tanto, “*las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado*”<sup>26</sup>.

En relación con eso, ha enfatizado en que una de las consecuencias de la noción de paz adoptada en la Constitución Política de 1991 consiste en el deber jurídico que vincula la actuación de las autoridades y de los particulares: “[e]n esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, **al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales,**

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 1º de marzo de 2018. M. P.: Diana Fajardo Rivera.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 18 de mayo de 2006. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa y otros.

<sup>23</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencias C-283 de 1995 y T-439 de 1992. M. P.: José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-047 de 2001. M. P.: Eduardo Montealegre Lynett.

**“lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material”**<sup>27</sup> (énfasis propio).

En este contexto, el Alto Tribunal ha explicado que la superación del conflicto no excluye ni impone ningún instrumento y, con ello, ha reconocido a la vez que las alternativas negociadas al conflicto constituyen una medida que propende por la efectiva materialización de las garantías y principios consignados en el texto constitucional: “[l]a opción por una salida negociada al conflicto maximiza el valor de la paz y constituye un paso hacia la efectiva vigencia de la Constitución. Debe producirse en armonía con otros principios y valores constitucionales entre los cuales se cuentan el principio democrático, la supremacía de la Constitución, los derechos de las víctimas, pero tiene un valor intrínseco en cuanto que la consolidación de la paz es un presupuesto para la materialización de los demás derechos”<sup>28</sup>.

Esta misma jurisprudencia reafirma la obligación del Estado de buscar salidas negociadas a la guerra, como se evidencia en el siguiente apartado: “[e]stas referencias específicas de la Paz, complementadas por algunos actos reformativos de la Carta (Acto Legislativo 01 de 2012), ponen de presente el inequívoco propósito del Constituyente de 1991 y del Constituyente derivado de emprender todas las acciones necesarias para hacer posible una sociedad en la cual, de una parte, (i) las discrepancias sean consideradas una oportunidad de enriquecimiento social, cultural y político, y, de otra, (ii) **los conflictos que de tales discrepancias pueden derivarse se tramiten a través de los canales institucionales -políticos o judiciales- previstos para ello y, nunca, a través de la violencia**”<sup>29</sup> (énfasis propio).

De otra parte, la Corte Constitucional ha enfatizado que la comunidad internacional ha destacado la importancia de celebrar acuerdos políticos de reconciliación que tengan por propósito alcanzar la paz:

*“La comunidad internacional ha admitido la importancia de alcanzar la paz, permitiendo la celebración de acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales, lo cual exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial sin desconocer las obligaciones internacionales de los Estados en el compromiso universal de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, sino permitiendo que se cumplan de manera especial. Esta situación es el fundamento mismo de la justicia transicional, la cual busca la efectividad del derecho a la paz en aquellas sociedades en situación de conflicto, pero que a la vez pretende responder, aun en estas*

*circunstancias, al imperativo de enjuiciar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario y lograr el esclarecimiento de la verdad al respecto. Por lo anterior, la paz puede ser compatible con la efectividad de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario cuando se permita a las víctimas acceder a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y obtener una protección judicial efectiva”*<sup>30</sup>.

En este aspecto, la Corte Constitucional ha enfatizado en que “(...) **todos los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz**”<sup>31</sup> (énfasis propio).

Asimismo, ha dicho, en lo que tiene que ver con el contenido político de las negociaciones de paz y los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, previstos en la Ley 418 de 1997, que:

*“4. Resulta un lugar común afirmar que en Colombia existe un conflicto armado que se ha desarrollado desde hace varias décadas, frente al cual los órganos políticos han intentado buscar soluciones de distinta índole. De hecho, la configuración de los mecanismos para el logro de la convivencia pacífica obedece a diferentes concepciones frente al conflicto y a una heterogeneidad de visiones en relación con las soluciones. Así pues, la fórmula contenida en las disposiciones normativas acusadas es, precisamente, una consecuencia de la escogencia concreta de la negociación pacífica del conflicto, lo cual demuestra que el tema sub iudice está inmerso en una controversia política que no puede desconocerse y, que al mismo tiempo, es una manifestación democrática representada en la voluntad legislativa y en la iniciativa gubernamental. Por lo tanto, la Corte reconoce una amplia libertad de configuración política al Legislador en la escogencia de los mecanismos tendientes a la solución del conflicto armado en Colombia, por lo que le corresponde a esta Corporación adelantar un control jurídico que concilie el principio de supremacía constitucional y el respeto por el principio democrático, valores estos que son inescindibles de un Estado constitucional”*<sup>32</sup>.

Desde este ángulo, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha acentuado que las partes en un conflicto interno deben empeñarse por encontrar soluciones pacíficas: “para esta Corporación es claro que **la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legitima la acción de**

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>29</sup> Ibídem.

<sup>30</sup> Ibídem.

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 24 de enero de 2001. M. P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>32</sup> Ibídem.

*las autoridades públicas en un Estado democrático. En consecuencia, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado*<sup>33</sup> (énfasis propio). En ese marco, ha asegurado que: *“la paz, como finalidad del Estado y como derecho individual y colectivo exige que las autoridades encargadas de mantener el orden público busquen preferencialmente una salida negociada a los conflictos con las organizaciones al margen de la ley”*<sup>34</sup> (énfasis propio).

Ahora, en aras de preservar y garantizar el derecho a la paz, los Estados se encuentran facultados para adelantar procesos de negociación con grupos armados ilegales, así lo prevé el ordenamiento jurídico interno, en particular, lo dispuesto en la Constitución Política, que en su artículo 189 establece como función del Presidente de la República, la de mantener el orden público y la Ley 418 de 1997 -ley de orden público- que en el Capítulo I del Título I, fija instrumentos para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos al margen de la ley, que con esta iniciativa legislativa se busca prorrogar, modificar y adicionar en algunas de sus disposiciones.

#### D. LA PAZ COMO POLÍTICA PÚBLICA

La Corte Constitucional en la Sentencia C-379 de 2016, mediante la cual declaró exequible el Proyecto de Ley Estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, *“por el cual se regula el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”* (Ley 1806 de 2016), señaló que es un deber del Estado diseñar políticas públicas que busquen la superación del conflicto armado:

*“La jurisprudencia constitucional ha concluido en diversas decisiones y de una manera estable, que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. Para ello, se reconoce la triple condición de la paz como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la*

*vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material”*<sup>35</sup>.

De otra parte, la Ley 434 de 1998 *“Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones”*, establecía, originalmente, en su artículo 1°, que:

*“Artículo 1°. De la política de paz. La política de paz es una política de Estado, permanentemente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los periodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional.*

*Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidad del Estado en materia de paz”.*

Esta disposición fue modificada por el Decreto 885 de 2017, expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, quedando del siguiente tenor:

*“Artículo 1°. De la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. La política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los periodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional.*

*Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidades del Estado en materia de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización.*

*Esta política tendrá como objeto avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización; promover un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente”.*

La Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad automático de este decreto ley, determinó en relación con la definición y fines de la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, lo siguiente:

*“La definición de política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, así como sus finalidades incluidas en el artículo 1° del Decreto ley 885 de 2017, son compatibles con la Constitución. Esta premisa se funda particularmente en tres razones. Primera, desde temprana jurisprudencia la Corte ha reconocido una amplia libertad de*

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 24 de enero de 2001. M. P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 19 de febrero de 2020. M. P.: Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

configuración al Legislador en la escogencia de los mecanismos tendientes a la solución del conflicto armado en Colombia. Bajo esta premisa, la Corte encuentra que tanto la definición de esta política como sus finalidades previstas en esta disposición son ejercicios razonables de esta libertad de configuración.

Segunda, la definición de la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, así como sus finalidades, son desarrollos del fin del Estado relativo a asegurar la convivencia pacífica y del derecho a la paz previstos por el preámbulo y por los artículos 2º y 22 de la Constitución Política. A partir de estos referentes, la Corte ha señalado que la paz es a su vez, “(i) un valor fundante y sustento de los derechos fundamentales; (ii) un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico; (iii) un principio que rige las actuaciones de las autoridades públicas; y (iv) un derecho y deber de todos los habitantes y las autoridades del Estado”.

Tercera, las finalidades que persigue la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización son indispensables, en su condición de cometidos de la transición política, de un lado, y de fines esenciales de la Constitución Política de 1991, del otro. En efecto, la convivencia pacífica, la tolerancia, la no estigmatización, el respeto por la dignidad, la protección del ejercicio de la política y la movilización social, así como la defensa de los derechos fundamentales, además de fines de la política de paz, en los términos del artículo 1º del Decreto ley 885 de 2017, son todos principios fundamentales de la Constitución Política”<sup>36</sup>.

Asimismo, el Acto Legislativo 01 de 2016, en su artículo 3º, creó un nuevo artículo transitorio en la Constitución, en el que dispuso que el Gobierno nacional debía incluir un componente específico para la paz dentro del Plan Nacional de Desarrollo:

**“Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz.** 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 las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz

durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.

En tal sentido, según la disposición transcrita, el Gobierno nacional debe dentro de los veinte (20) años siguientes a la firma del Acuerdo de Paz incluir en el Plan Plurianual de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo<sup>37</sup>, un componente para la paz. Con ello, las autoridades departamentales, municipales y distritales podrán adecuar sus planes de desarrollo al Plan de Inversiones para la Paz. Asimismo, debe plantear estrategias territoriales para la implementación del acuerdo, en especial, los Puntos 1 y 4, en las zonas más afectadas por la violencia, a través de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), que permitan la transformación del territorio.

Así pues, conforme a las reglas contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017: “Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

Por tanto, esta iniciativa legislativa dispone que la política de paz será prioritaria en los asuntos de Estado, transversal a estos, e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y acogimiento a la justicia. Asimismo, prevé que la política de paz será una política de Estado y, en tal sentido, comprometerá a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a darle cumplimiento. Asimismo, los diferentes gobiernos deberán garantizar la continuidad de las políticas públicas de paz y, en consecuencia, tendrán el deber de concluir aquellas que sean fijadas por administraciones precedentes.

## E. LA PAZ TERRITORIAL

Como quedó visto en los capítulos anteriores, la paz en sus diversas facetas ha sido reconocida por la Constitución Política y por la Corte Constitucional en su copiosa jurisprudencia. Sin embargo, desde la

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-608 de 3 de octubre de 2017. M. P.: Carlos Bernal Pulido.

<sup>37</sup> El Plan Nacional de Desarrollo, “Es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno...”. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo>.

perspectiva del conflicto armado interno que persiste en el país se hace necesario ahondar en la misma desde el ámbito territorial, de forma tal que se privilegie, entre otros mecanismos, la resolución de conflictos locales y la suscripción de acuerdos humanitarios, con la participación de las comunidades.

El Acuerdo de Paz pactó en el Punto 2, la promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono (2.3.6). Así, dispuso la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que tienen un carácter reparador y constructor de paz, y que tienen por propósito garantizar *“una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales”*<sup>38</sup>.

En concordancia con lo anterior, creó los PDET que buscan *“lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”*<sup>39</sup>, para, entre otros propósitos, asegurar *“El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo”*<sup>40</sup>.

Así lo reconoció la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la repetición (en adelante también, Comisión para el Esclarecimiento o Comisión de la Verdad), que en su informe final de 28 de junio de la anualidad *“Hay futuro si hay verdad”*, señaló que el Acuerdo de Paz pasa por la paz territorial:

*“El conflicto armado ha tenido afectación regional y en toda América Latina, pero también superarlo pasa por políticas regionales y de apoyo internacional coordinadas para una salida política al conflicto aún pendiente de completar, así como la promoción de derechos y seguridad humana en las zonas de frontera. El acuerdo y el anhelo de paz en Colombia pasan por la paz territorial. Mientras el conflicto se desplazó hacia las fronteras en el marco de la guerra, hoy los territorios de fronteras muestran que la paz tiene también una necesaria dimensión regional. Además de Colombia, los países de la región, especialmente los vecinos que se vieron afectados por el conflicto armado necesitan que el Acuerdo de Paz se cumpla y que la paz se extienda a otros actores. De la misma forma, se requiere coordinar las políticas en las zonas de frontera desde un enfoque de promoción de*

*derechos, construcción de paz y seguridad humana. Los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como las comunidades binacionales que tienen vínculos y territorios compartidos deben ser considerados en esa construcción de paz”*<sup>41</sup>.

En ese sentido, la Comisión de la Verdad reconoció que el surgimiento y la prolongación del conflicto ha estado directamente relacionado con las desigualdades que se experimentan en la ruralidad, de manera que la construcción de paz debe pasar no solo por entender las diferentes afectaciones a los territorios, sino también por habilitar la contribución que esos territorios puedan hacer a la superación de los conflictos y al logro de la paz, así lo señaló:

*“Las grandes desigualdades del campo, y aquellas que existen entre las zonas urbanas y las rurales, han incidido directamente en el surgimiento y la prolongación del conflicto armado interno. La alta concentración de las tierras productivas y dotadas de bienes y servicios en manos de unos pocos propietarios es uno de los mayores lastres que arrastra la sociedad colombiana a lo largo de su historia. A ello se suman otras desigualdades, como las relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas, la producción y goce de riqueza y la toma de decisiones en relación con el desarrollo y el ordenamiento territorial.*

*“El conflicto armado se desató y libró predominantemente en esta ruralidad desigual; y en muchas regiones, condujo a que esa desigualdad estructural se agravara. La guerra provocó un fenómeno masivo de desplazamiento forzado de población del campo a los centros urbanos y despojo de tierras y, de manera correlativa, una creciente acumulación de tierras y un acaparamiento de recursos vitales como el agua o la infraestructura pública. Esta desposesión por vía de acumulación y reconfiguración violenta de muchos territorios ha afectado de manera diferenciada y desproporcionada a las poblaciones rurales históricamente más excluidas: comunidades campesinas, pueblos étnicos, mujeres, personas LGBTIQ+, niñas, niños, adolescentes y otras poblaciones desaventajadas del campo. En el caso de las y los jóvenes, el impacto ha sido especialmente grave.*

*“Por varias generaciones y por cuenta de todos los actores armados, la juventud rural ha sido arrastrada a padecer y librar la guerra. El movimiento político campesino también ha sido una de las principales víctimas del conflicto, ya que los actores armados buscaron desarticular su proceso organizativo. Otros procesos y liderazgos rurales también fueron seriamente afectados, incluidos los étnicos, ambientales, territoriales, feministas, y de diversidad sexual y de género. Sin embargo, a pesar de que la guerra ha agravado la situación de exclusión histórica de estos grupos y comunidades, ellos y ellas han resistido y afrontado la guerra*

<sup>38</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016. Página 54.

<sup>39</sup> *Ibidem*. Página 21.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Informe final *“Hay futuro si hay verdad”*. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la Repetición. 28 de junio de 2022. Página 763.

*pacíficamente y han construido paz en medio de las más grandes adversidades*”<sup>42</sup> (énfasis propio).

De igual manera, la Comisión en su capítulo de recomendaciones señaló que “*La paz que pone en el centro el respeto por la vida y la dignidad y logra el buen vivir para todos y todas debe ser la principal prioridad para Colombia*”<sup>43</sup>. En tal sentido, fijó en sus recomendaciones que para superar los factores que han facilitado que el conflicto persista y se reproduzcan ciclos de violencia, la “*paz grande*” debe ser una prioridad que: **i)** se constituya en un proyecto nacional, en el que la vida y la dignidad sean el centro<sup>44</sup>; **ii)** se construya desde la diversidad y los territorios, y con las comunidades<sup>45</sup>; **iii)** se construya sobre la base de la implementación integral del Acuerdo de Paz, en la que se garantice el enfoque territorial, étnico y de género<sup>46</sup>; **iv)** en la que se privilegie la solución definitiva a las confrontaciones armadas a través del diálogo para la negociación y/o sometimiento a la justicia de los grupos armados ilegales<sup>47</sup>; **v)** por la que se promuevan espacios de diálogo deliberativo que garanticen que las políticas respondan a las necesidades ciudadanas, fortalezcan la legitimidad y la confianza institucional<sup>48</sup>; **vi)** que conduzca a formular una estrategia de seguridad para la ruralidad basada en una nueva visión de seguridad, diferenciada de acuerdo con las realidades y retos territoriales, y que tenga en cuenta las necesidades específicas en materia de seguridad en las zonas donde hay presencia de grupos armados ilegales<sup>49</sup>; y **vii)** que a través de la paz se profundice el proceso de descentralización y la autonomía territorial, con el propósito de favorecer los debates en torno a la equidad y al bienestar a nivel local y regional<sup>50</sup>.

Desde esta perspectiva, tanto el Acuerdo de Paz como la Comisión para el Esclarecimiento han hecho un llamado a que la paz se construya desde los territorios y con las comunidades, privilegiando el diálogo para la negociación y los acercamientos con grupos armados ilegales. Con ello, se busca promover la integración de las zonas más afectadas por el conflicto, la inclusión de sus comunidades, con enfoque diferencial, y la garantía de sus derechos, así como la reconciliación y la construcción de una paz total y definitiva, razón por la cual la figura de “Regiones de Paz” que propone esta iniciativa de carácter legislativo resulta pertinente y armónica con esos postulados.

Finalmente, es oportuno señalar que Colombia cuenta con antecedentes relevantes que dotan al país de argumentos en favor de la democratización territorial de la construcción de paz. El primero de ellos lo ofrece la experiencia de las Mesas de

**Participación Efectiva de las Víctimas**, definidas como espacios institucionales de representación de la población afectada por el conflicto para la interlocución con el Estado, en todos los niveles territoriales (municipal, departamental, distrital y nacional), y su fin es la incidencia en la construcción, ejecución y control de las políticas públicas para las víctimas<sup>51</sup>. El segundo, los **Comités Territoriales de Justicia Transicional**, creados para ser “instancias de articulación encargada de elaborar los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, (...) los cuales son presididos por los Alcaldes y Gobernadores, y concurren las entidades del SNARIV local y los representantes de las víctimas en el territorio<sup>52</sup>. Y, el tercero, podemos reconocerlo en la experiencia de construcción veredal, municipal y subregional de los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)** y sus respectivos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), impulsada por el Punto 1 del Acuerdo de Paz.

## II. LA SEGURIDAD HUMANA

En la historia moderna, el concepto dominante de seguridad se centró en el Estado y en los principios de la soberanía estatal, así quedó articulado en el famoso Tratado de Westfalia de 1648, cuyo legado aún se mantiene<sup>53</sup>. Sin embargo, durante las últimas décadas, una serie de informes producidos por las Naciones Unidas han tratado de conceptualizar una noción más amplia de seguridad<sup>54</sup>.

Así, en 1994 en el Informe de Desarrollo Humano se habla por primera vez de seguridad humana, y se establecen como características esenciales del mismo las siguientes<sup>55</sup>:

- La seguridad humana es una preocupación universal. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. La intensidad de las amenazas puede variar de un lugar a otro, pero estas son reales.
- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier

<sup>51</sup> Al respecto, puede consultarse: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/mesas-de-participacion/87>. Recuperado de Internet el 29 de julio de 2022.

<sup>52</sup> Así se lee en: <http://www.portalsnariv.gov.co/node/943>. Recuperado de internet el 29 de julio de 2022.

<sup>53</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. “¿Qué es seguridad humana?”. Disponible en: [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid=8c1a302ff00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302ff00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad).

<sup>54</sup> En 1987, el informe de la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Comisión Brundtland), se enfocó en la relación entre el medio ambiente y los conflictos y en 1990, la Comisión Sur (presidida por Julius Nyerere) señaló entre las causas de la inseguridad la pobreza, los peligros ambientales, los déficits de democracia, la desindustrialización.

<sup>55</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1994. Páginas 26 y 27.

<sup>42</sup> *Ibidem*. Página 862.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Pág. 769.

<sup>44</sup> *Ibidem*. Página 772.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*. Página 773.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*. Recomendación No. 17. Página 813.

<sup>49</sup> *Ibidem*. Recomendación No. 47. Página 860.

<sup>50</sup> *Ibidem*. Recomendación No. 50. Página 869.

parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados.

- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- La seguridad humana está centrada en el ser humano.

Posteriormente, en el año 2000, se creó la Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas, la cual dio a conocer en 2003 su informe “Seguridad Humana Ahora”, en el que define la seguridad humana en los siguientes términos:

*“[L]a seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad”<sup>56</sup>.*

Siguiendo con el objetivo de cambiar el paradigma de seguridad, particularmente, de seguridad nacional, las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de 2005, en la que participaron 143 jefes de Estado y de Gobierno, hizo referencia a la seguridad humana y proclamó:

*“Subrayamos el derecho de las personas a vivir en libertad y dignidad, alejadas de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres de temores y carencias, a disponer de iguales oportunidades para gozar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano. A este fin, nos comprometemos a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General”<sup>57</sup>.*

Luego, en la Resolución 66/290 de 2012 la Asamblea General de las Naciones Unidas, consideró la seguridad humana como un “enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”<sup>58</sup>.

En virtud de lo anterior, los Estados miembro de las Naciones Unidas, como es el caso de Colombia,

crearon un entendimiento común respecto al concepto de seguridad humana, el cual engloba<sup>59</sup>:

- a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;
- b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;
- c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;
- d) El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación;
- e) La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado;
- f) La seguridad humana se basa en la implicación nacional. Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la seguridad humana varían considerablemente entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la seguridad humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local;
- g) Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil;
- h) La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados.

<sup>56</sup> Comisión de Seguridad Humana. Seguridad Humana Ahora. Nueva York, 2003. Página 4.

<sup>57</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Documento final de la Cumbre Mundial 2005. A/60/L.1\*, 20 de septiembre de 2005. Párr. 143.

<sup>58</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 66/290. A/RES/66/290 del 25 de octubre de 2012.

<sup>59</sup> *Ibíd.*

En Colombia, recientemente, la Comisión para el Esclarecimiento en su informe final llamó la atención acerca de la necesidad de establecer una nueva visión de seguridad para la construcción de la paz, que se centre en las personas y en la necesidad de superar el conflicto armado, así las cosas, planteó la necesidad de que el Estado haga presencia en los territorios y reconstruya la confianza *“sobre la base de diálogos entre los ciudadanos y las instituciones, en particular la fuerza pública, como un elemento fundamental para la paz territorial y el fortalecimiento institucional”*<sup>60</sup>.

En este contexto, enfatizó en la importancia de transformar el sector seguridad y el papel de la fuerza pública *“para asegurar la prevención del crimen y las exigencias de la ley en la protección de la vida y la tranquilidad de las personas empezando por quienes están más expuestos por causa de la pobreza y la exclusión”*<sup>61</sup>. De igual manera, señaló que *“a partir de una discusión amplia y plural y que se enfoque en garantizar la buena gobernanza institucional de manera que se fortalezcan el direccionamiento y liderazgo civil diferenciando la seguridad y la defensa, los sistemas de supervisión y control tanto político como disciplinario y penal, la cultura democrática de transparencia y rendición de cuentas, y en general se haga un ajuste en los roles, misiones y estructura que responda a los nuevos desafíos y a las necesidades de las comunidades y territorios”*<sup>62</sup>. Asimismo, precisó que *“la recuperación de la confianza también supone que las instituciones del sector enfrenten el legado de las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH en los que han tenido responsabilidad sus integrantes, y garanticen la no repetición de estos hechos”*<sup>63</sup>.

Finalmente, afirmó que la sociedad y las instituciones deben concebir la seguridad de una manera distinta y, en tal sentido, deben asumir un enfoque de construcción de paz *“que nos permita dejar atrás definitivamente el «modo guerra» en el que hemos vivido y reconstruir la confianza entre los ciudadanos y las instituciones, en particular la fuerza pública, como un elemento fundamental para la paz territorial y el fortalecimiento institucional”*<sup>64</sup>.

Conforme a lo anterior, la Comisión hace varias recomendaciones relacionadas con la seguridad, entre las que se destacan las siguientes: **i)** la necesidad de una nueva visión de seguridad como bien público, centrada en las personas, que permita superar el conflicto armado<sup>65</sup>; **ii)** al Gobierno nacional y al Congreso de la República adoptar una nueva visión de seguridad para la construcción de paz, que se enmarque en el enfoque de seguridad humana<sup>66</sup>; **iii)**

liderar diálogos plurales y territoriales, incluida la fuerza pública, las autoridades locales, las autoridades étnicas, y la sociedad civil<sup>67</sup>; **iv)** promover relaciones de confianza entre el Estado y las comunidades rurales<sup>68</sup>; **v)** garantizar enfoques diferenciales, transversales e interseccionales, y promover medidas afirmativas para los pueblos étnicos, el campesinado, las mujeres, las personas LGTBQ+, las personas en condición de discapacidad o diversidad funcional, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, las personas de la tercera edad, entre otros<sup>69</sup>; **vi)** garantizar la participación incidente de la ciudadanía, las autoridades territoriales, los pueblos étnicos, las organizaciones sociales y las comunidades locales<sup>70</sup>.

Asimismo, consciente del escalamiento de la conflictividad social y de la violenta respuesta estatal para reprimir las manifestaciones de malestar y protesta, la Comisión para el Esclarecimiento recomendó al Estado colombiano que *“bajo el liderazgo del Gobierno nacional, y del Congreso de la República realizar los ajustes normativos, institucionales, culturales y políticos necesarios para dar garantías al ejercicio de la movilización y la protesta como derecho y a la primacía del diálogo amplio y plural como respuesta a la misma”*<sup>71</sup>, enmarcado en el fortalecimiento de la democracia y la materialización de nuevas prácticas y regulaciones que irradien el ordenamiento jurídico con una nueva comprensión de la seguridad en escenarios de protesta.

### III. RESOLUCIÓN NEGOCIADA DE CONFLICTOS ARMADOS

#### A. CONTEXTO INTERNACIONAL

Los estudios sobre resolución negociada de conflictos armados, de manera unánime, resaltan las bondades de los esfuerzos dirigidos a concretar una paz negociada, evitar el resurgimiento de nuevas confrontaciones y afinar una paz integral en las sociedades convulsionadas por la guerra<sup>72</sup>.

Durante los últimos sesenta años, estas investigaciones han reafirmado que los acuerdos de paz son la forma más usual para dar fin a los conflictos internos. Un tercio de los 121 conflictos que se han desarrollado desde la década del noventa han privilegiado soluciones negociadas, en reemplazo de opciones orientadas a concretar una victoria militar<sup>73</sup>.

Así pues, aunque no es un camino fácil, los diversos estudios en este campo recomiendan persistir en la vía negociada y en los procesos de paz,

<sup>67</sup> *Ibidem*. Páginas 846 y 847.

<sup>68</sup> *Ibidem*. Página 868.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*. Recomendación No. 21. Páginas 814 y 815.

<sup>72</sup> Valencia Agudelo, Germán Darío, Gutiérrez Loaiza, Alderid y Johansson, Sandra (2012). *Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos*. Estudios Políticos, (40), 149-174. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429068009>.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*. Página 775.

<sup>61</sup> *Ibidem*. Páginas 775 y 776.

<sup>62</sup> *Ibidem*. Páginas 775 y 776.

<sup>63</sup> *Ibidem*. Páginas 775 y 776.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Página 842.

<sup>65</sup> *Ibidem*. Página 843.

<sup>66</sup> *Ibidem*. Página 846.

toda vez que constituyen una modalidad positiva y constructiva para transformar las confrontaciones bélicas y, al tiempo, una alternativa menos costosa que la salida militar:

“Las negociaciones de paz se han convertido en una vía recurrida para gestionar los conflictos armados internos. Así lo evidencian estimativos recientes: de los 54 conflictos finalizados en los últimos 30 años, 43 de ellos, es decir, 79.6%, lo hicieron mediante procesos de negociaciones de paz, y solo 11 de ellos, es decir, 20.4%, mediante victoria militar”<sup>74</sup>.

El escenario internacional, inaugurado a partir de la creación de la Liga de las Naciones –por el Tratado de Versalles, que puso término a la Primera Guerra Mundial–, unánimemente ha coincidido en la necesidad de buscar de manera decidida la preservación de la paz. Así, la Conferencia de Paz de La Haya de 1899 adoptó un convenio que tenía como propósito el arreglo pacífico de los conflictos armados<sup>75</sup>. El artículo 1 de la Segunda Conferencia de la Paz de 1907 dispuso emplear todos los esfuerzos necesarios para asegurar la resolución pacífica de las diferencias internacionales<sup>76</sup>.

Tras la devastación desencadenada por la Segunda Guerra Mundial, se fundó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacional. En igual medida, la Organización de Estados Americanos (OEA) se orientó desde su creación a este fin. En consecuencia, las cartas de constitución de ambos organismos fijaron como horizonte el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al igual que el logro de un orden de paz y de justicia<sup>77</sup>.

El estudio de la evolución de los procesos de resolución concertada de los conflictos armados demuestra que hay dos grandes vertientes. La primera, se dirige a las alternativas que se centran en la desmovilización y la reintegración de los combatientes, y con estas en la concesión de algunos privilegios políticos o económicos a los líderes de los grupos desmovilizados<sup>78</sup>. La segunda, incluye

un reparto del poder político, económico o militar, razón por la cual su naturaleza resulta más compleja, y de ejecución más lenta y difícil en contraste con la primera<sup>79</sup>.

## B. CONTEXTO NACIONAL

En Colombia se han adelantado negociaciones de conflictos armados en las que se han empleado distintos modelos y marcos jurídicos, de una parte, se han llevado a cabo procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y, de otra, procesos en los que se han adelantado negociaciones de paz, que incluyen una agenda de diálogos que aborda temas sociales, políticos y jurídicos<sup>80</sup>.

### 1. Procesos de paz y negociaciones

En el derecho internacional existen diversas formas jurídicas que le otorgan fuerza jurídica internacional a los acuerdos de paz: **i)** un tratado entre el Estado y un grupo insurgente; **ii)** un tratado entre un estado implicado en un conflicto armado interno y terceros estados; **iii)** acuerdos especiales humanitarios; **iv)** una resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas; **v)** una declaración unilateral del Estado<sup>81</sup>.

Según Uprimny, los aspectos relacionados con los procesos de paz y la etapa de postconflicto, relativos al valor jurídico de los acuerdos de paz no se encuentra regulado por instituciones jurídicas clásicas ni por un único sistema jurídico, es más, cada caso particular puede recurrir a diferentes vías normativas, por lo que impera el pluralismo jurídico en la materia. En consecuencia, los doctrinantes han planteado la necesidad de establecer una *lex pacificatoria* o un *ius post bellum*, que permita crear nuevas figuras jurídicas que permitan resolver, de manera apropiada, las situaciones propias del posconflicto<sup>82</sup>.

En Colombia, en el siglo XX, se han adelantado dos procesos de paz en los que se ha pactado entre las partes, Estado y grupos armados ilegales, una agenda de diálogos que incluye la negociación de puntos con impacto social, político y jurídico. Una, adelantada con la guerrilla de las Farc, que culminó con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de noviembre de 2016 y, otra, adelantada con la guerrilla del ELN, cuya mesa de diálogos

<sup>74</sup> Hernández Delgado, Esperanza. (2016). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. *Papel Político*, 21 (1), 35-56. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.npcm>.

<sup>75</sup> Corte Internacional de Justicia. Las Conferencias de Paz de la Haya y la Corte Permanente de Arbitraje (CPA). Disponible en: <https://www.un.org/es/icj/hague.shtml>.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Igual visión permanece, por ejemplo, en los preámbulos de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 23 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, y en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas. En: Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>78</sup> Fisas, Vicenç y Herbolzheimer, Kristian. (2009). Modelos de procesos de paz. Estudio comparativo 1995 – 2005. Escuela de Cultura de Paz. Universidad Autónoma de Barcelona.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> De acuerdo con el análisis propuesto en: Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. “Desarme, Desmovilización y Reintegración: Una introducción para Colombia”. Cuaderno No. 01/13. Universidad Militar Nueva Granada. Junio de 2013. Disponible en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/02/Cuaderno-An%C3%A1lisis-DDR.pdf>.

<sup>81</sup> Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Isabel Güiza Gómez. Pacigerancia: el valor jurídico de los acuerdos de paz en el derecho internacional. *Latin American Law Review*. Número 3. Revista Universidad de los Andes. 1° de julio de 2019. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.29263/lar03.2019.03>.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

fue levantada por el presidente Iván Duque, en enero de 2019<sup>83</sup>, pero en el marco de la cual se realizaron avances significativos en el mecanismo de participación y algunos acuerdos humanitarios en los departamentos de Chocó y de Nariño, sobre los que se ahondará más adelante.

Para Humberto de la Calle, jefe del equipo negociador en los diálogos de paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Farc, la *lex pacificatoria* se mueve hacia “un tercer estadio”, el del derecho a la confrontación que pasa por el derecho al *jus post bellum*<sup>84</sup>. En tal sentido, considera que deben definirse ciertos contenidos, como: “*Protección amplia de derechos humanos, desatar su carácter híbrido (una pata local; la otra, internacional), lo cual podría implicar cambios sobre la definición de las partes de los tratados internacionales, papel de los terceros y de los organismos internacionales, aceptación de un marco de gobernanza parcial y transicional, el entendimiento de que el jus post bellum es un proceso, de lo cual se deduce que la implementación implica perfeccionar, mediante acuerdos de detalle, los temas que requieren reglamentación adicional; en fin, permitir que el marco creado por el fin de conflicto tenga un tren de aterrizaje que permita sobrellevar las dificultades inevitables. Todo ello con la participación de todas las fuerzas políticas*”<sup>85</sup>.

La *lex pacificatoria*, defendida principalmente por la profesora Christine Bell, quien considera que “*han surgido nuevas vías jurídicas de regulación de los procesos de paz (law of the peacemakers), las cuales se enmarcan en un nuevo ámbito jurídico, que se basa más en la práctica de los actores de los procesos de paz que en el régimen legal de derecho internacional*”<sup>86</sup>.

En tal sentido, incluye como particularidades: **i)** objetivos a perseguir; **ii)** el propósito de cese de la confrontación armada; **iii)** fines de consolidación de la autonomía y capacidad estatal en el posconflicto; **iv)** carácter jurídico disímil de las partes en negociación; **v)** tratamiento jurídico de los acuerdos de paz en el orden internacional y en el interno; **vi)** mecanismos de implementación y desarrollo de los acuerdos de paz<sup>87</sup>.

Acudiendo a esta vía, “*los acuerdos de paz adquieren un valor jurídico a partir de la práctica de los actores de los procesos de paz, pues las reglas tradicionales de derecho no resultan suficientes. La*

*mayor potencialidad de este concepto radica en que abre el margen de acción de las fuentes clásicas de regulación y presta especial atención a la práctica y experiencia comparada de los procesos de paz. A su vez, esta noción comprende la necesidad de conferir validez jurídica a los acuerdos, por lo que les otorga cierto estatus jurídico, de manera que lo pactado es comprendido como una obligación jurídica más que un simple querer político. Sumado a esto, la lex pacificatoria permite adecuar las formas jurídicas a las singularidades de cada contexto de paz. La experiencia comparada muestra que las regulaciones generales y abstractas no son suficientes ni oportunas, ya que cada proceso de paz tiene especificidades en cuanto a su contexto, el tipo de actores involucrados y los objetivos que persigue*”<sup>88</sup>.

Es así como en el acuerdo de paz con la extinta guerrilla de las Farc, del que hablaremos en extenso más adelante, las partes en la mesa optaron por articular diversas figuras del derecho internacional: “*Este acuerdo contempla tres líneas de acción: elevar el Acuerdo Final a Acuerdo Especial Humanitario en los términos del Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra de 1949, notificarlo a las Naciones Unidas y depositarlo en el Consejo Federal de Ginebra, e incorporarlo a la legislación nacional vía bloque de constitucionalidad. En otras palabras, busca ‘blindarlo’ de manera amplia e integral tanto a nivel interno como externo*”<sup>89</sup>.

## 2. Los procesos de paz y de negociación en Colombia

Ahora, como veremos a continuación, la paz puede moverse entre modelos minimalistas y maximalistas de paz<sup>90</sup>. El primero “*tiende a concebir la paz como poco más que el proceso de desarme, desmovilización y reintegración social de los combatientes, acoplado a la adopción de medidas de verdad, justicia y reparación de las víctimas*”<sup>91</sup>. El segundo, “*tiende a concebir la paz como mucho más que eso: como un proceso de transformación estructural, institucional y cultura de la sociedad en su conjunto*”<sup>92</sup>. El país ha transitado un largo camino de búsqueda de la paz negociada, en el que se han desplegado esfuerzos que oscilan entre el primer modelo minimalista y, más recientemente, en una apuesta maximalista de paz integral, como se expondrá en mayor detalle en este acápite.

El largo historial nacional de negociaciones de paz se extiende desde principios del siglo XIX con las negociaciones entre Antonio Nariño y Camilo

<sup>83</sup> [El Espectador] “Presidente Duque levanta la mesa de diálogos de paz con el ELN”. Publicado el 18 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/presidente-duque-levanta-la-mesa-de-dialogos-de-paz-con-el-eln-article-834823/>.

<sup>84</sup> [El Tiempo] “Una propuesta para Duque”. Humberto de la Calle. Publicado el 12 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/humberto-de-la-calle/una-propuesta-para-duque-columna-de-humberto-de-la-calle-374786>.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> [Ideaspaz] “Los interrogantes del ‘blindaje jurídico’ para la paz”. Publicado el 27 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1351>.

<sup>90</sup> [Las 2 Orillas] “Entre la paz minimalista y la paz maximalista”. Publicado el 18 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/entre-la-paz-minimalista-y-la-paz-maximalista/>.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

Torres (enero de 1813) hasta, en la actualidad, con las negociaciones entre el Gobierno nacional y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Farc y el Ejército de Liberación Nacional -ELN<sup>93</sup>.

La historia política del país no ha sido ajena a las negociaciones de paz. De hecho se tienen registros de negociaciones entre indígenas y afrocolombianos con las autoridades de la Corona española. Se destacan los procesos liderados por indígenas nasas del Cauca, en favor del reconocimiento de la propiedad de sus territorios ancestrales, y el de dirigentes del movimiento cimarrón del Palenque de San Miguel Arcángel, hoy San Basilio de Palenque<sup>94</sup>. Entre 1981 y diciembre de 2016, se cuentan, por lo menos, 56 intentos de pactar la paz de forma negociada con el Gobierno<sup>95</sup>.

### 2.1 Los procesos de paz y negociación en el siglo XIX

Diversos esfuerzos para consolidar la paz y dar fin a las ocho guerras civiles libradas en el país durante el siglo XIX<sup>96</sup> demuestran que en el país se han buscado alternativas a la salida militar. Es el caso de la Guerra de los Mil Días que finalizó con la firma de los tratados de Neerlandia, Wisconsin y Chinácota<sup>97</sup>.

Según Camacho et al. (2020), en general, al fin de las guerras desarrolladas en el siglo XIX le siguieron procesos de indultos que implicaron castigos severos a los líderes vencidos y tratos más benignos para quienes integraban la base de las rebeliones<sup>98</sup>. Estos indultos siguieron las pautas de la justicia colonial, de acuerdo con las cuales solo se incluían delitos políticos<sup>99</sup>. Finalmente, la secuencia de indultos que se extendió hasta febrero de 1853 desembocó en la firma de una amnistía general<sup>100</sup>.

Como ejemplo de lo anterior, la guerra de las escuelas (1876-1877) culminó con la inclusión – por parte del gobierno liberal– en la Constitución de 1863 de un tratamiento especial a los vencidos, reconociendo su carácter beligerante y no sólo como delincuentes comunes, de esta forma, se pudo evitar el juzgamiento de los actos de rebelión y facilitar la

aceptación y firma de los diferentes pactos suscritos como condición del cese de la confrontación<sup>101</sup>.

### 2.2 Los procesos de paz y de negociación en el siglo XX

La búsqueda de una salida negociada se acentuó durante las últimas décadas del siglo XX. Desde la década de los ochenta el gobierno colombiano buscó en diferentes oportunidades, dar fin a las hostilidades de manera negociada. Así, en 1984, en La Uribe (Meta), se suscribió el primer acuerdo de cese al fuego con la guerrilla de las Farc. Los puntos relevantes de la agenda consistieron en: **“participación política; facilitación en la creación de asociaciones comunales de campesinos, indígenas y trabajadores; reforma agraria; mejoramiento de las condiciones de vida de la población** (educación, salud, trabajo, etc.); **supresión de otras fuerzas armadas adicionales a las institucionales del Estado; reconstrucción social y reparación a víctimas”**<sup>102</sup>. Los **“Acuerdos de Corinto, El Hoyo y Medellín”**, iniciaron en agosto de 1984, y fueron firmados por el gobierno, el M-19, el EPL y la ADO, **“se basaron en el principio de que el cese al fuero era el requisito fundamental para poder estudiar y desarrollar las reformas estructurales necesarias para mejorar las condiciones de vida de las personas en el país”**<sup>103</sup>. Finalizaron en **enero de 1985 tanto la tregua como los acuerdos, lo anterior como consecuencia de los ataques de la fuerza pública contra miembros y campamentos de esa guerrilla, y además por el atentado contra Navarro Wolf, quien era vocero del M-19**<sup>104</sup>.

Este periodo de conversaciones y treguas cerró en la segunda mitad de la década del ochenta con el inicio del genocidio político contra la Unión Patriótica, que cobró la vida de al menos 4.000 militantes y simpatizantes de este partido político. Además del horror que se extendió por todo el país, este periodo se caracterizó por los múltiples incumplimientos gubernamentales, la falta de garantías para ejercer la oposición, los atroces ataques contra la población civil y el fortalecimiento del paramilitarismo<sup>105</sup>.

El 9 de marzo de 1990 Virgilio Barco firmó la paz con el M-19, constituyéndose en el primero de esa naturaleza suscrito entre un Estado y una guerrilla en América latina<sup>106</sup>. El 15 de enero de 1991 el Estado firmó un acuerdo de paz con el Partido

<sup>93</sup> Valencia, Germán. (2013). *Alternancias de la paz y la guerra en Colombia, 1978-2013*. Debates, 64, pp. 44-54.

<sup>94</sup> Hernández Delgado, Esperanza. (2016). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. *Papel Político*, 21 (1), 35-56. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.npcm>.

<sup>95</sup> Valencia, Germán. (2013). *Alternancias de la paz y la guerra en Colombia, 1978-2013*. Debates, 64, pp. 44-54.

<sup>96</sup> Guerra civil de Los Supremos (1839-1842), Guerra de 1851, Guerra de 1854, Guerra de 1860-1862; Guerra de las Escuelas (1867-1877), Guerra de 1885, Guerra de 1895, Guerra de los Mil Días (1899-1902).

<sup>97</sup> Camacho Arango, Carlos; Garrido Otoy, Margarita; Gutiérrez Ardila, Daniel. (2018) *Paz en la República Colombia, Siglo XIX*. Universidad Externado de Colombia.

<sup>98</sup> *Ibidem*, página 25.

<sup>99</sup> *Ibidem*, página 77.

<sup>100</sup> *Ibidem*, página 79.

<sup>101</sup> *Ibidem*, página 201.

<sup>102</sup> Verdad Abierta. “Acuerdos del cese al fuego entre 1984 y 1986 con las FARC, el M-19, el EPL y la ADO”. Publicado el 18 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://verdadabierta.com/acuerdos-del-cese-al-fuego-entre-1984-y-1986-con-las-farc-el-m-19-el-epl-y-la-ado/>.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> Fundación Paz & Reconciliación. Procesos de Paz en Colombia. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/procesos-de-paz-en-colombia>.

<sup>106</sup> [BBC] “Paz en Colombia: por qué funcionó el acuerdo con el M-19 (y qué diferencias tiene con el de las FARC). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51747122>.

Revolucionario de los Trabajadores (PRT)<sup>107</sup>. El 15 de febrero de ese mismo año, el gobierno firmó la paz con el Ejército Popular de Liberación (EPL), el 27 de mayo de ese año, con el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)<sup>108</sup>, finalmente, el 9 de abril de 1994, con la Corriente de Renovación Socialista (CRS)<sup>109</sup>.

A comienzos de la década del noventa se inició un nuevo ciclo de conversaciones con las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional - ELN, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Farc, y la fracción del Ejército Popular de Liberación que seguía en armas, el cual concluyó sin ningún proceso de reintegración en 1992. Dos años más tarde, el proceso de diálogo con la Corriente de Renovación Socialista había culminado con la dejación de las armas en Flor del Monte (Sucre)<sup>110</sup>.

En síntesis, en las últimas décadas del siglo XX en el país se realizaron diferentes procesos de desmovilización de diversos actores armados como el Movimiento M-19, el Movimiento Armado Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y recientemente, las FARC-EP. No obstante, el desarrollo de estos procesos se remonta a la expedición de los Decretos 1546 de 1953 y el 1823 de 1954, mediante los cuales el general Gustavo Rojas Pinilla buscó indultar a los grupos alzados en armas y poder así poner fin a la violencia bipartidista que padecía el país<sup>111</sup>. Posteriormente, en la década del ochenta se expidieron otras normas que buscaron consolidar un cuerpo jurídico que sirviera de soporte a los procesos de desmovilización<sup>112</sup>.

Así durante los gobiernos de Betancur y Barco se expidió la Ley 35 de 1982, la cual ofreció, por primera vez, beneficios jurídicos y programas de rehabilitación de diverso orden a los grupos armados; en el mismo sentido, las Leyes 49 de 1985 y 77 de 1989 establecieron alternativas para conceder indultos a los integrantes de grupos guerrilleros y reconocieron ciertos delitos políticos.

Estas disposiciones dieron sustento a los procesos con el M-19 en el año 1990, con el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Movimiento Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y el Frente Francisco Garnica de la CNGSB<sup>113</sup>.

A finales de la década del noventa del siglo XX, durante la administración del presidente Ernesto Samper se produjeron algunos acercamientos con el Ejército de Liberación Nacional, en España y Alemania. El gobierno le otorgó a esa guerrilla el estatuto político “*en un esfuerzo por lograr un acuerdo de paz*”, sin embargo, los acercamientos no se consolidaron<sup>114</sup>.

Finalmente, durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana el Gobierno nacional y la guerrilla de las Farc se reunieron durante tres años, en cinco municipios del Meta y Caquetá –territorio que se conoció como la zona de distensión–, y tras una larga discusión sobre la “*Política de Paz para el cambio*”, el proceso llegó a su fin en 2002<sup>115</sup>. En este gobierno, algunos sectores del ELN buscaron un espacio de diálogo, “*Pero varios frentes, entre ellos el Domingo Laín, se alejaron de esa posición del COCE*”<sup>116</sup>.

### 2.3 Los procesos de paz en el siglo XXI

Como quedó visto arriba, en el 2002, el presidente Pastrana levantó la mesa de diálogos con la guerrilla de las Farc. Ese mismo año, hubo acercamientos o diálogos exploratorios con la guerrilla del ELN: “Entre 2004 y 2005 hubo facilitación de México y en 2007 se intentó restablecer el proceso con ese grupo rebelde en Venezuela con mediación del presidente Hugo Chávez, pero una vez más las aproximaciones fracasaron”<sup>117</sup>.

#### 2.3.1 El proceso de desmovilización con los paramilitares

El proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) con los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) inició en 2002 cuando sus cabecillas anunciaron su intención

<sup>107</sup> [El Espectador] “La Constitución como acuerdo de paz con las guerrillas”. Publicado el 26 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/la-constitucion-como-acuerdo-de-paz-con-las-guerrillas-article/>.

<sup>108</sup> [Caracol] “Los otros acuerdos de paz con guerrillas: el M-19, el EPL y el Movimiento Armado Quintín Lame”. Publicado el 24 de agosto de 2016. Disponible en: [https://caracol.com.co/radio/2016/08/24/nacional/1472043941\\_969589.html](https://caracol.com.co/radio/2016/08/24/nacional/1472043941_969589.html).

<sup>109</sup> Indepaz. “El proceso de paz con la CRS en 1994”. Disponible en: [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_la\\_CRS\\_en\\_1994.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El_proceso_de_paz_con_la_CRS_en_1994.pdf).

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> Herrera, Dylan y Gonzales, Paola. Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales de DDR (IDDRS). Colombia Internacional 77. Publicación de enero a abril de 2013. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint77.2013.10>.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> *Ibidem*

<sup>114</sup> [América economía] “La cronología de los procesos de paz en Colombia”. Publicado el 14 de octubre de 2012. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/la-cronologia-de-los-procesos-de-paz-en-colombia>.

<sup>115</sup> Fundación Paz & Reconciliación. Procesos de Paz en Colombia. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/procesos-de-paz-en-colombia>.

<sup>116</sup> CINEP. “¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL NEGOCIAR CON EL ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020. Colección Territorio, Poder y Conflicto. Prologo. Página 17. Disponible en: [https://viva.org.co/cajavirtual/svc0729/pdfs/Por\\_que\\_es\\_tan\\_dificil\\_negociar\\_con\\_el\\_ELN.pdf](https://viva.org.co/cajavirtual/svc0729/pdfs/Por_que_es_tan_dificil_negociar_con_el_ELN.pdf).

<sup>117</sup> [América economía] “La cronología de los procesos de paz en Colombia”. Publicado el 14 de octubre de 2012. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/la-cronologia-de-los-procesos-de-paz-en-colombia>.

de comenzar un proceso de esta naturaleza con el Gobierno nacional e iniciar un cese unilateral de hostilidades. El 13 de mayo de 2004 se logró un acuerdo sobre el establecimiento de la zona de ubicación en Tierralta, Córdoba, con base en la Resolución número 092 de 2004<sup>118</sup>. Desde 2003 se realizaron 38 actos colectivos de desmovilización que iniciaron con el Bloque Cacique Nutibara en 2003 y culminaron con el Bloque Elmer Cárdenas en 2006<sup>119</sup>.

Además de las falencias que afectaron al Bloque Cacique Nutibara, la desmovilización de las AUC se desarrolló en medio de vacíos regulatorios que le reportaron beneficios a los paramilitares. Por ejemplo, en la primera etapa del programa DDR no se establecieron reglas, entre otros aspectos, sobre el funcionamiento de las zonas de desmovilización, la verificación del cumplimiento del Acuerdo de Santa Fe de Ralito y la definición del cronograma de desmovilización y concentración<sup>120</sup>.

Solo hasta 2004, con posterioridad al reconocimiento oficial de la desmovilización de varias estructuras, se definieron algunos lineamientos<sup>121</sup>, en efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó en su informe que:

*“Los avances en la concertación de los aspectos logísticos de la concentración de algunos frentes se han producido a pesar de la ausencia de definición del marco jurídico aplicable y del constante flujo de violaciones al cese de hostilidades declarado por las AUC. El 28 de mayo de 2004, el propio Alto Comisionado para la Paz afirmó que “la tendencia de las AUC a cometer acciones criminales aumenta mes a mes, en especial homicidios” y que se habían incrementado los ataques contra la población civil”*<sup>122</sup>.

Según el Centro de Memoria Histórica este proceso “no contó con unidad en la estructura, ni perfil político destacado en la mayoría de los casos y pesó de forma determinante la intervención y composición narcotraficante, a la vez que entre jefes y patrulleros era más de subordinación laboral, tipo mercenario. En tal situación la identificación de estructuras e integrantes y sus situaciones y dimensiones fueron asuntos de total discreción de

*cada jefe paramilitar interesado en registrar fuerza apreciable”*<sup>123</sup>.

Este proceso de desarme y desmovilización tuvo por marco jurídico la Ley 418 de 1997, prorrogada mediante la Ley 782 de 2002. Estas normas no contemplaban beneficios para los autores de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio y homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión. En consecuencia, las negociaciones se centraron en el establecimiento de un marco legal que incentive la desmovilización de miembros de las AUC que no pudieran beneficiarse de la extinción de la pena prevista por la Ley 782<sup>124</sup>.

Como respuesta el Gobierno presentó el Proyecto de Ley Estatutaria número de 2003, conocido como de ‘alternatividad penal’, que permitía la sustitución de penas de prisión para personas involucradas en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario, como incentivo para su desmovilización y reincorporación a la vida civil. Ante las serias preocupaciones expresadas por miembros de la sociedad civil, la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, la comunidad internacional, y la CIDH, el proyecto fue retirado y reformulado<sup>125</sup>.

Posteriormente, el gobierno Uribe presentó una nueva iniciativa legislativa, conocida como de ‘Justicia y Paz’ en la que se otorgaban sanciones alternativas a los paramilitares a cambio de que cumplieran algunos deberes mínimos de verdad y reparación para las víctimas. La intervención de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-370 de 2006, fue fundamental para remover obstáculos que impedían la efectiva realización de los derechos de las víctimas.

Así lo reafirma el informe del Centro de Memoria Histórica que indica que “se ha aseverado que este proceso se elaboró para encontrar una solución rápida a una problemática coyuntural y completamente desfavorable sobre la paz territorial en muchos sectores del país. Pues bien, como se verá más adelante la misma conformación de un proceso judicial penal sui generis, plagado de defectos estructurales, dio lugar a cifras de impunidad alarmantes”<sup>126</sup>.

En este sentido, un reciente reporte del periódico *El Tiempo* demuestra la vulnerabilidad de las víctimas en el marco de Justicia y Paz. De acuerdo con este diario, la Fiscalía General de la Nación ha registrado 238.019 hechos cometidos por los paramilitares, sin embargo, a 2020, tras 15 años

<sup>118</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>.

<sup>119</sup> Valencia Agudelo, G. (2007) Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007. Perfil de Coyuntura Económica, núm. 107, pp. 147-191 Universidad de Antioquia Medellín, Colombia

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>.

<sup>123</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015) Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC. Página 67.

<sup>124</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. El componente de Justicia en la Ley 975 de 2005: análisis a partir de los informes del CNMH. Página 27.

de la creación de Justicia y Paz, tan solo se habían emitido 70 sentencias condenatorias contra 588 ex paramilitares: “*En total, se les condena por 9.929 hechos que dejaron 38.426 víctimas. Entre tanto, hay 81.732 hechos en proceso judicial, es decir, sin sentencia, cometidos sobre 154.370 víctimas*”<sup>127</sup>.

De otro lado, en su análisis sobre el desarme conseguido con esta negociación el Centro de Memoria Histórica ha resaltado que los diferentes informes elaborados por la sociedad civil registraron mayores porcentajes de disidencias, reincidencia delincencial y rearmes en todas las regiones. Es así como, en 2010, la Fundación Ideas para la Paz denunció que las BACRIM delinquían con las mismas armas empleadas por las Autodefensas; se estimó que a pesar de las 18.051 armas entregadas, no pocas habían quedado en caletas que sirvieron para el rearme de nuevos grupos delincuenciales. *Human Rights Watch* afirmó que el fenómeno paramilitar no se había superado al existir “*herederos de su poder*”. En el mismo sentido, la CNRR y la OEA, en reportes sobre la desmovilización, destacaron irregularidades y fraudes durante este proceso<sup>128</sup>. Aunado a lo anterior, el Centro de Memoria Histórica ha destacado que en la negociación con las AUC hubo poca claridad sobre las estructuras que realmente existían, ello facilitó que se produjeran creaciones, recomposiciones, confrontaciones armadas entre las estructuras, negociaciones de poder e incluso “venta de franquicias”, las cuales permitieron que narcotraficantes ingresaron en calidad de jefes y voceros en el curso de la negociación con el gobierno<sup>129</sup>.

**Tabla No. 1. Procesos de paz 1990 - 2008**

Tipo de Desmovilización	Grupo	Fecha	# Desmovilizados
Colectiva	Firma de acuerdos de paz con: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990: Movimiento 19 de Abril (M-19)</li> <li>• 1991: Ejército Popular de Liberación (EPL); El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); Movimiento Quintín Lame. Además, en este año tuvo lugar la desmovilización parcial y fallida reincorporación de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio.</li> <li>• 1992: Comandos Ernesto Rojas</li> <li>• 1994: Corriente de Renovación Socialista (CRS), facción del Ejército de Liberación Nacional (ELN); Milicias del Pueblo y para el Pueblo; Milicias Metropolitanas y Milicias del Valle de Aburrá; Frente Francisco Garmica de la Coordinadora Guerrillera.</li> <li>• 1998: Movimiento Independiente Revolucionario-Comandos Armados (MIR-COAR)</li> </ul>	Década 90's	5.700
	Autodefensas Ilegales (AUI). Acuerdo Santa Fe de Ralito	Julio 2003- Abril de 2006	31.671
	Excrcelación miembros de las FARC detenidos – Chicoral	Junio 2007	107
Individuales	Autodefensas Ilegales (AUI)	Enero 2003- octubre de 2007 <sup>24</sup>	3.682
	Subversión (Grupos Guerrilleros)	Agosto 2002- octubre 2008	13.629

**Fuente:** Documento Conpes 3554. Consejo Nacional de Política Económica y Social (2008).

<sup>127</sup> [El Tiempo]. “Las deudas y aciertos de Justicia y Paz, a 15 años de su creación”. Publicado el 28 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-los-15-anos-de-la-ley-de-justicia-y-paz-que-juzgo-a-los-paramilitares-522192>.

<sup>128</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015) Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

### 2.3.2. El proceso de paz con la guerrilla de las FARC

En el 2012 se desarrolló en La Habana un encuentro exploratorio entre el gobierno del presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las Farc, que tuvo por propósito sondear la posibilidad de negociar un proceso de paz. En agosto de ese año se conocieron los acercamientos y mediante un anuncio público el presidente Santos dio inicio oficial a las negociaciones, que culminaron en noviembre de 2016, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>130</sup>. En el acuerdo se pactaron seis puntos: **i)** reforma rural integral; **ii)** participación política; **iii)** fin del conflicto armado; **iv)** solución al problema de las drogas ilícitas; **v)** víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; **vi)** implementación, verificación y refrendación<sup>131</sup>.

En 2017, fruto del acuerdo de paz, 6.804 combatientes entregaron 8.994 armas, cerca de 2.250 milicianos de apoyo se inscribieron en los programas de reincorporación y más de 4.000 se liberaron de prisión<sup>132</sup>. Como resultado, el conflicto desescaló y la esperanza de superar la violencia fratricida se afincó en los colombianos, en especial, en aquellos que habitaban las zonas rurales más afectadas por la guerra. El Observatorio del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) ha señalado que gracias al acuerdo de paz se pasó de una situación de guerra generalizada, en la primera década de este siglo, a una fase de posacuerdo en la cual persisten algunos conflictos armados focalizados subregionales<sup>133</sup>.

El cese de las hostilidades se tradujo en la disminución de todos los indicadores de agresión y muerte por violación de las normas del DIH. Las cifras de Indepaz señalan que a pesar de la violencia contra líderes sociales y excombatientes, el número total de víctimas al año ha caído de 540.000 en 2008, a 280.00 en 2014 y a menos de 100.000 en el 2020. Los homicidios de persona protegida debido al conflicto armado han caído a menos de 1000

<sup>130</sup> [CIDOB] “El proceso de paz con las FARC-EP”. Disponible en: [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/el\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_las\\_farc\\_ep](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep).

<sup>131</sup> Véase el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, disponible en: <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>.

<sup>132</sup> Isacson Adam (2021). Un largo camino por recorrer: implementación del acuerdo de paz de Colombia después de cinco años. Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/a-long-way-to-go-implementing-colombias-peace-accord-after-five-years/#ftnt2>.

<sup>133</sup> Camilo González Posso. INDEPAZ. Logros y retos de la paz a los cinco años del acuerdo del Colón. Publicado el 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://indepaz.org.co/logros-y-retos-de-la-paz-a-los-cinco-anos-del-acuerdo-del-colon/>.

personas al año desde 2016 y, en los últimos años, a menos de 600<sup>134</sup>.

El estudio de Betancur et al. del 2020<sup>135</sup> destaca que el acuerdo de paz le reportó al país una serie de beneficios económicos, que es prudente recordar:

- La dejación de armas por parte de la guerrilla de las Farc y los beneficios derivados de la ejecución estatal de las inversiones necesarias para cumplir con los acuerdos de paz, constituyen un aporte significativo al PIB nacional.
- El aumento de la inversión pública y privada en la provisión de bienes públicos en regiones afectadas por el conflicto.
- El cambio en los indicadores de riesgo del país y sus implicaciones en el costo del endeudamiento, la inversión extranjera y el desarrollo de sectores como el turismo.

Asimismo, señala Betancur que:

*“Este trabajo provee evidencia de que el dividendo de la paz sí existe, es positivo y significativo, aunque inferior al señalado por la literatura. En efecto, las estimaciones apuntan a que el Acuerdo de Paz aportaría en promedio 0,17pp-0,28 pp de crecimiento económico entre 2017 y 2031. El hecho de que las FARC se desmovilicen aportaría 0,05 pp-0,16 pp por año al crecimiento del PIB durante 10 años, fenómeno que se puede atribuir a la recuperación de la confianza y al cese de destrucción de capital físico y humano por parte de esta guerrilla.*

*Las Inversiones para la Paz financiadas con recursos del PGN, por su parte, impulsarían el ritmo promedio de expansión de la economía en 0,12 pp por año entre 2017 y 2031, en respuesta a la destinación de mayores recursos presupuestales a sectores relativamente más productivos”.*

(...)

*“Así las cosas, el dividendo acumulado hacia 2031 indicaría que el PIB en el escenario con Acuerdo de Paz se situaría 2,4 pp-3,9 pp por encima del que se registraría en ausencia del Acuerdo de Paz firmado con las FARC”<sup>136</sup>.*

En similar sentido, el CERAC y PNUD han estimado que la terminación del conflicto y con ella la reducción significativa de la violencia, redundaría en beneficios económicos entendidos como las ganancias generadas sobre el bienestar social general, debido a la remoción de obstáculos que impiden el desarrollo económico y social, la reducción de los costos para implementar políticas de desarrollo y

la generación de ganancias económicas tangibles e intangibles derivadas de la paz<sup>137</sup>.

### 2.3.3. Proceso de paz con la guerrilla del ELN

En marzo de 2016, tras 27 meses de diálogos exploratorios, el presidente Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla del ELN anunciaron el inicio oficial de un proceso de paz, del que fueron garantes la República de Brasil, República de Chile, República de Cuba, República de Ecuador y Reino de Noruega<sup>138</sup>. La agenda de diálogos se conformó por seis puntos: **i)** participación de la sociedad en la construcción de paz; **ii)** democracia para la paz; **iii)** transformaciones de la paz; **iv)** víctimas; **v)** fin del conflicto armado; y **vi)** implementación<sup>139</sup>.

El 18 de enero de 2019, el presidente de la República Iván Duque Márquez, decretó la ruptura de los diálogos<sup>140</sup>. Para ese momento, se habían hecho avances significativos en el proceso de paz. El primero, relacionado con dos acuerdos humanitarios de desminado en los departamentos de Chocó y Nariño; y el otro, desarrollos en relación con el mecanismo de participación para abordar el punto 1 de la agenda. Veamos:

El “Acuerdo Humanitario YA para el Chocó” fue impulsado, desde agosto de 2017, por organizaciones étnico territoriales del Chocó y por la Mesa de Diálogo y Concertación de los Pueblos Indígenas de Chocó y movimientos de víctimas y de mujeres y llevado a la mesa de conversaciones entre el Gobierno nacional y la guerrilla del ELN<sup>141</sup>.

Este acuerdo contenía siete exigencias: **i)** desmonte de grupos armados ilegales; **ii)** respecto a la autonomía territorial, a las autoridades étnicas y a los lugares sagrados; **iii)** ponerle fin a la instalación de minas antipersonal; **iv)** frenar el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes; **v)** acabar con los asesinatos y desapariciones forzadas; **vi)** suspender las acciones que ocasionan desplazamientos, confinamientos y restricciones a la movilidad; **vii)** cesar la siembra de cultivos de uso ilícito y actividades mineras ilegales<sup>142</sup>.

<sup>137</sup> Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). ¿Qué ganará Colombia con la paz? Disponible en: <file:///Users/adrianalopezrojas/Downloads/undp-coganapaz-2014.pdf>.

<sup>138</sup> [INDEPAZ] “DETALLES DEL PROCESO DE PAZ CON EL ELN”. Publicado el 31 de marzo de 2016. Disponible en: <https://indepaz.org.co/detalles-del-proceso-de-paz-con-el-eln/>.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> [Telesur] “Presidente de Colombia rompe diálogo con ELN y activa órdenes de captura”. Publicado el 18 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/colombia-ivan-duque-ruptura-mesa-dialogo-eln-20190118-0034.html>.

<sup>141</sup> [Verdad Abierta] “Balance del Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó revela profunda crisis y pocos avances”. Publicado el 4 de marzo de 2019. Disponible en: <https://verdadabierta.com/balance-del-acuerdo-humanitario-ya-choco-revela-profundiza-crisis-avances/>.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> González Posso, Camilo (2021). Logros y retos de la Paz a los cinco años del Acuerdo del Colón. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/logros-y-retos-de-la-paz-a-los-cinco-anos-del-acuerdo-del-colon/>.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

<sup>136</sup> *Ibidem*, pág. 106.

El desminado en Chocó que se encontraba a cargo de la Brigada de Desminado Humanitario en Quibdó y Carmen de Atrato, y el desminado en Tadó era responsabilidad de la Organización Civil de Desminado Humanitario Ayuda Popular Noruega (APN)<sup>143</sup>. En septiembre de 2017, además, se dispuso construir la ruta departamental de víctimas, que incluía *“la formación en Educación en el Riesgo de Minas (ERM) a 32 comunidades del pueblo Wounaan del Bajo Baudó, Riosucio, Litoral de San Juan y Bajo San Juan”*<sup>144</sup>.

Pese a la importancia que en materia humanitaria tiene este acuerdo y su implementación, que ha sido reconocida por la Defensoría del Pueblo, en múltiples Alertas Tempranas<sup>145</sup>, tras la ruptura de los diálogos, los avances fueron escasos, como lo revela Verdad Abierta, en el informe antes citado. Para marzo de 2019, esta guerrilla operaba en el 75% del territorio chocono y tenía cuatro veces más integrantes que hacía dos años, aunado a que allí también hace presencia las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y confluyen factores como el narcotráfico, la pobreza extrema, y otros<sup>146</sup>.

El desminado en 3 sectores definidos del departamento de Nariño, con el propósito de salvar vidas y, en general, adelantar acciones humanitarias en esta zona del país, que al igual que el departamento de Chocó ha sido afectado extraordinariamente por el conflicto armado, hecho este que también ha sido advertido por la Defensoría del Pueblo<sup>147</sup>.

De otra parte, en cuanto a los avances en el Punto 1 de la agenda, la sociedad civil, en sus más diversas expresiones, presentaron propuestas sobre el mecanismo de participación, en las audiencias que se llevaron a cabo en Tocancipá, entre el 30 de octubre y el 16 de noviembre de 2018<sup>148</sup>. En estas audiencias se contó con la participación de representantes de *“voceros de pequeños mineros, jóvenes, plataformas de paz, movimientos sociales; organizaciones étnico-territoriales, agrarias y de víctimas; sindicatos, centros de pensamiento, universidades, empresas del sector minero-energético y líderes sociales de Santander, el sur*

*de Bolívar, Chocó y Nariño”*. Los aportes de la sociedad tuvieron por propósito, además, concretar la agenda de negociación con la guerrilla del ELN, en los puntos 2 y 3, de *“Democracia para la Paz”* y *“Transformaciones para la Paz”*<sup>149</sup>.

#### 2.3.4. Acercamientos con el ‘Clan del Golfo’

Durante la administración del presidente Juan Manuel Santos Calderón se impulsaron mecanismos para el sometimiento colectivo del ‘Clan del Golfo’ y otras organizaciones criminales. Néstor Humberto Martínez, entonces fiscal general de la Nación, endureció la oferta penal para desincentivar su sometimiento colectivo, en este contexto, se presentó el proyecto de ley de sometimiento a la justicia, que culminó con la expedición de la Ley 1908 de 2018 *“Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”*. Finalmente, los acercamientos se vieron frustrados<sup>150</sup>.

En su informe sobre la crítica situación de seguridad del país durante la pandemia de la COVID-19, la Fundación Paz y Reconciliación (PARES) destaca que en la actualidad los Grupos PosFarc o disidencias y los Grupos Armados Organizados se han expandido por el país de manera significativa<sup>151</sup>.

En la actualidad el Clan del Golfo es la organización criminal más grande del país<sup>152</sup>, “según el centro de estudios del conflicto, las AGC conservan su poder sin Otoniel por cuatro razones: siguen controlando una parte del Urabá, no han perdido conflictos por territorio o rentas con otros grupos armados, se han expandido en regiones lejanas a su núcleo territorial y consolidaron una estructura que permite operar de forma diferenciada, al mismo tiempo y en zonas distintas”<sup>153</sup>. Los estudios sobre criminalidad señalan que ha implementado, de manera simultánea, tres estrategias para su expansión:

- i) Venta de franquicias, o la subcontratación de grupos de delincuencia, es decir, que no se produce una expansión mediante el crecimiento o movimientos de su estructura, sino que el control territorial fue vendido a

<sup>143</sup> [El Espectador] “Inicia proceso de desminado humanitario en Chocó”. Publicado el 20 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/inicia-proceso-de-desminado-humanitario-en-choco-articulo-724209>.

<sup>144</sup> *Ibidem*.

<sup>145</sup> Por ejemplo, alertas tempranas AT 015, 019, 25, 027, 069 y 073 de 2018.

<sup>146</sup> [Verdad Abierta] “Balance del Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó revela profunda crisis y pocos avances”. Publicado el 4 de marzo de 2019. Disponible en: <https://verdadabierta.com/balance-del-acuerdo-humanitario-y-choco-revela-profundiza-crisis-avances/>.

<sup>147</sup> Alerta Temprana de Inminencia No. 004 de 2018.

<sup>148</sup> [Verdad Abierta] “Sociedad civil construye modelo de participación en la mesa con el ELN”. Publicado el 11 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://verdadabierta.com/sociedad-civil-construye-modelo-de-participacion-en-la-mesa-con-el-eln/>.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> [El Espectador] “La historia del proceso de paz con ‘Otoniel’ que nunca fue”. Publicado el 29 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/la-historia-del-proceso-de-paz-con-otoniel-que-nunca-fue/>.

<sup>151</sup> Fundación Paz & Reconciliación (PARES). (2021). Seguridad en Tiempos de Pandemia. Legados de Guerra y Crimen Organizado en Colombia. Disponible en: [https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b\\_50832f60bc1e49b4a938c5e4ab7c7acc.pdf](https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b_50832f60bc1e49b4a938c5e4ab7c7acc.pdf).

<sup>152</sup> [BBC] “Qué poder mantiene el Clan del Golfo, el mayor grupo criminal de Colombia, tras la extradición de Otoniel y el paro armado”. Publicado el 10 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61389304>.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

otros grupos de delincuencia local, como ocurrió en el Bajo Cauca Antioqueño, o en los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán y Cubayaro (Meta).

- ii) Confrontaciones armadas para lograr control territorial, como viene ocurriendo en el sur del Chocó donde se enfrenta al ELN; en Segovia y en el nordeste antioqueño combate al GAO Nueva Generación y a sus antiguos aliados, los Caparrapos; en la costa pacífica nariñense y algunas zonas de Putumayo, se registran combates con los grupos posdesmovilización Farc o disidencias.
- iii) Reclutamiento de jóvenes mediante ofrecimiento de salarios que oscilan entre \$1.200.000 y \$1.800.000, con el propósito de que organicen la delincuencia común en las zonas de influencia y expansión, como ocurre en Buenaventura<sup>154</sup>.

De acuerdo con Pares, el Clan del Golfo opera en 211 municipios pertenecientes a los departamentos de Antioquia (52 municipios), Bolívar (23 municipios), Chocó (21 municipios), Nariño (10 municipios) y Córdoba (23 municipios), Meta (12 municipios), Sucre (11 municipios) Magdalena (9 municipios), Valle del Cauca (8 municipios), y La Guajira (6 municipios), entre otros, de esta forma se configura como la estructura armada ilegal más grande de Colombia<sup>155</sup>.

En sus pesquisas Pares también señala que el despliegue territorial del Clan del Golfo se sustenta en buena medida, en la subcontratación de pequeñas organizaciones criminales, como ocurre en los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán y Cubayaro (Meta). Esta forma de operación favorece su expansión y un mayor despliegue delictivo, desde los centros de presencia tradicional –Bajo Cauca antioqueño y Urabá–. La expansión territorial ha implicado la disputa violenta con otras organizaciones armadas, por ejemplo, en el departamento del Chocó se registran cruentos enfrentamientos con el ELN, en el Bajo Cauca antioqueño con la organización Caparros y en la costa pacífica nariñense y algunas zonas de Putumayo, se registran combates con los Grupos Posdesmovilización Farc o disidencias<sup>156</sup>.

El control territorial del Clan del Golfo de antiguos territorios de dominio de las extintas Farc, los cuales poseen una alta densidad de cultivos de uso ilícito buscan controlar la cadena de producción y comercialización de narcóticos<sup>157</sup>:

<sup>154</sup> InSight Crime. (2021) Los Urabeños – Clan del Golfo. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-colombia/urabenos-perfil/>.

<sup>155</sup> Fundación Paz & Reconciliación (PARES). (2021). Seguridad en Tiempos de Pandemia. *Legados de Guerra y Crimen Organizado en Colombia*. Disponible en: [https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b\\_50832f60bc1e49b4a938c5e4ab7c7acc.pdf](https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b_50832f60bc1e49b4a938c5e4ab7c7acc.pdf).

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

*“Sobre la base de que la práctica del narcotráfico representa, para el Clan del Golfo, el aumento de su capital económico y el fortalecimiento de su estructura, dicha EAI ha establecido una alianza con el cartel de Sinaloa, quien es reconocido como unas de las grandes organizaciones criminales a nivel internacional. La Fundación Paz & Reconciliación (2020) pudo establecer que dicha relación se da por medio de la articulación, lo que les permite adelantar labores conjuntas en aras de controlar la cadena de producción y comercialización de la cocaína hacia el mercado mundial, sin embargo, la alianza con carteles mexicanos no es exclusiva del Clan del Golfo”*<sup>158</sup>.

Por su parte, el análisis de Pares señala que el grupo los Caparrapos extienden su influencia a los territorios abandonados por las Farc-EP, luego de la firma del Acuerdo de Paz, principalmente, en los departamentos de Antioquia y Córdoba.<sup>159</sup> Asimismo, resalta la existencia de vínculos entre esta organización y el cartel mexicano Jalisco Nueva Generación, que estaría financiando a esta banda delictiva<sup>160</sup>.

En los últimos años, los esfuerzos en materia de defensa se han orientado a neutralizar las cabezas del Clan del Golfo. Las operaciones Osiris y Agamenón I y II con más de cinco años de duración y el empleo de importantes cantidades de recursos públicos, lejos de lograr la desestructuración de esta organización criminal, se han reducido a la captura y muerte de varios cabecillas y sus sucesores, en el propósito de debilitar la capacidad de mando y control dentro del grupo<sup>161</sup>.

Así, la Fundación Ideas para la Paz señala que ni las acciones de la Fuerza Pública, ni las disputas al interior del Clan del Golfo se han traducido en una pérdida significativa de su capacidad e influencia territorial, así se puede verificar que mantienen su control del Urabá Antioqueño, que no han perdido ninguna disputa territorial en la que se hayan involucrado “porque su proceso de fortalecimiento ha sido eficiente en mantener la capacidad militar y los activos territoriales”<sup>162</sup>.

*“Así, por ejemplo, se impusieron a Los Caparros en el Bajo Cauca; repelieron al ELN en el norte del Chocó y actualmente le disputan el centro-sur de este departamento; resisten la arremetida del Frente*

<sup>158</sup> Fundación Paz & Reconciliación (PARES). (2021). Seguridad en Tiempos de Pandemia. *Legados de Guerra y Crimen Organizado en Colombia*. Página 42.

<sup>159</sup> En los municipios de Cáceres, Caucasia, Tarazá, Frontino, entre otros, en jurisdicción del departamento de Antioquia; y, los municipios de San José de Uré, Puerto Libertador y Montelíbano en el departamento de Córdoba.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> Así se han dado de baja a los comandantes Gavilán (2017), el Indio (2018) y Marihuano (2021), y se capturó a Otoniel (2021). Más información en el Clan del Golfo sin “Otoniel” ¿Qué cambia y qué continúa? Fundación Ideas para la Paz (2021). Disponible en: [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_CaidaOtoniel\\_Final.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_CaidaOtoniel_Final.pdf).

<sup>162</sup> *Ibidem*. Página 10.

*18 de las extintas FARC en Ituango; consolidaron su control en gran parte de Córdoba, y se mantienen en el sur de Bolívar(...)*".

(...) [E]n Norte de Santander aparentemente absorbieron a Los Rastrojos, y en Nariño consolidaron una estructura llamada "Cordillera Sur", que se enfrentó a la Columna Franco Benavides de las disidencias de las FARC"<sup>163</sup>.

La Fundación Ideas para la Paz señala que cuentan con un pie de fuerza militar organizado y experimentado, debido entre otros factores, a la extensión de sus redes de influencia mediante la tercerización de grupos de delincuencia común, encargados de control territorial y fortalecimiento del microtráfico, mediante el aseguramiento de la seguridad de toda la cadena del narcotráfico, en especial, en zonas como el sur de Bolívar y el Catatumbo en la ruta hacia Venezuela<sup>164</sup>.

De otro lado, la fuerte estructura militar es capaz de causar grandes violaciones a los derechos humanos de las comunidades que viven en sus áreas de influencia, como ocurrió en el departamento de Chocó, en donde desplazaron a más de 4.000 personas en enero de 2021<sup>165</sup>.

En términos generales, las AGC o Clan del Golfo se agrupan en las categorías de combatientes a tiempo completo y delincuentes subcontratados: "Los combatientes armados uniformados operan en zonas rurales, como Urabá, el sur de Córdoba, Bajo Cauca Antioqueño, Chocó y el sur de Bolívar, donde buscan el control territorial, y están organizados en bloques y frentes liderados por comandantes regionales y de los frentes. Los subcontratados son miembros de pandillas locales contratados por los comandantes y coordinadores regionales, lo que permite a la organización adquirir influencia directa sobre el territorio. Operan en Nariño, Antioquia, y a lo largo de la costa atlántica y la frontera con Venezuela<sup>166</sup>.

#### IV. LOS ACUERDOS DE PAZ

##### A. LOS ACUERDOS ESPECIALES DE PAZ COMO NORMAS IMPERATIVAS DEL DERECHO INTERNACIONAL

Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales constituyen tratados internacionales que establecen las principales normas destinadas a limitar la barbarie de la guerra, así como a proteger a las personas, tanto a quienes no participan de

las hostilidades, es decir, a los civiles, al personal humanitario y a los miembros de organizaciones humanitarias, como a quienes ya no pueden participar de los combates, en el caso de los enfermos, náufragos y prisioneros de guerra<sup>167</sup>. El Comité los define como: "[L]a piedra angular del derecho internacional humanitario, es decir el conjunto de normas jurídicas que regulan las formas en que se pueden librar los conflictos armados y que intentan limitar los efectos de estos. Protegen especialmente a las personas que no participan en las hostilidades (civiles, personal sanitario, miembros de organizaciones humanitarias) y a los que ya no pueden seguir participando en las hostilidades (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra)"<sup>168</sup>.

Los Convenios, partiendo de la garantía fundamental de respeto a la persona humana, "se refiere[n] a la persona por su sola condición de ser humano, sin consideración de uniforme, deber de fidelidad, raza o creencia; sin consideración incluso de los compromisos que la autoridad de la que depende haya podido contraer en su nombre o en su favor. Herida o enferma, esa persona tiene, como tal, el derecho a recibir los cuidados o la asistencia que ordena el respeto de la persona humana"<sup>169</sup>.

El artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra dispone que: "las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las disposiciones del presente Convenio". Y agrega: "La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto". Por su parte, el artículo 6° del III Convenio prevé que las partes pueden concertar acuerdos especiales: "Aparte de los acuerdos expresamente previstos en los artículos 10, 23, 28, 33, 60, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 109, 110, 118, 119, 122 y 132, las Altas Partes Contratantes podrán concertar otros acuerdos especiales sobre cualquier cuestión que les parezca oportuno zanjar particularmente. Ningún acuerdo especial podrá perjudicar a la situación de los prisioneros, tal como se reglamenta en el presente Convenio, ni restringir los derechos que en este se les otorga (...)".

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja, con el artículo 3 de los Convenios de Ginebra de 1949, "los Estados acordaron por primera vez regular, en un marco jurídico internacional, lo que describieron como 'conflicto armado que no sea de índole internacional'. En artículo 3° común fue una de las primeras disposiciones del derecho internacional que abordó lo que, en aquella época,

<sup>163</sup> *Ibidem*. Páginas 10 y 11.

<sup>164</sup> 60-grados.co. El fantasma del Narcoparamilitarismo que ronda a Cesar, Magdalena y La Guajira. En: Verdad Abierta. Publicado el 9 de junio de 2020. Disponible en: <https://verdadabierta.com/el-fantasma-del-narcoparamilitarismo-que-ronda-a-cesar-magdalena-y-la-guajira/>.

<sup>165</sup> *Ibidem*. Página 12.

<sup>166</sup> "Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz". Informe sobre América Latina No. 63. 19 de octubre de 2017. International Crisis Group. Página 10.

<sup>167</sup> [CICR] "Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales". Publicado el 1° de enero de 2014. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

los Estados consideraban ser exclusivamente sus asuntos internos”<sup>170</sup>.

Sobre su alcance ha dicho que: “El artículo 3° común no ofrece una definición exhaustiva de su ámbito de aplicación ni tampoco contiene una lista de los criterios para identificar en qué situaciones se lo debería aplicar. Simplemente establece que, ‘[E]n caso de conflicto armado que no sea de índole internacional que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes’, algunas disposiciones deben ser respetadas por las partes en el conflicto”<sup>171</sup>.

Por tanto, esta disposición exhorta a las partes en conflicto a hacer lo posible para incluir en acuerdos bilaterales las disposiciones mínimas en ella contenidas: “[a]unque el Gobierno legal debe esforzarse en suscribir tales acuerdos, queda libre en cuanto a su decisión final. Además, tiene la posibilidad de estipular explícitamente que su adhesión no implica ningún reconocimiento de la legalidad de su adversario”<sup>172</sup>. Es decir, los Convenios de Ginebra exhortan a los Estados que tienen conflictos armados internos para que celebren acuerdos especiales que contengan compromisos humanitarios. En tal sentido, “la aplicación del artículo 3° común y de otras disposiciones del derecho humanitario elaboradas precisamente para abordar las realidades de los conflictos armados sin carácter internacional puede significar una diferencia crucial para la supervivencia, el bienestar y la dignidad de las víctimas de u conflicto”<sup>173</sup>.

Sobre el alcance del artículo 3 común, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha dicho que cuando se aplica, las normas de derecho humanitario de los conflictos armados no internacionales, incluso las que se refieren a la conducción de las hostilidades por extensión se aplican:

“Si bien contiene normas que sirven para limitar o prohibir los daños en conflictos armados no internacionales, el artículo 3° común no establece normas que rijan la conducción de las hostilidades. Sin embargo, cuando el artículo 3° común es aplicable, se entiende que otras normas del derecho humanitario de los conflictos armados no internacionales, incluidas las referidas a la conducción de las hostilidades, también se aplican. Por consiguiente, si bien puede no parecer necesario discernir los posibles límites del ámbito de aplicación del artículo 3 común, es importante que las normas aplicables en conflictos armados se

apliquen solo en las situaciones para las que fueron elaboradas”<sup>174</sup>.

La profesora Araceli Mangas, refiriéndose a los regímenes humanitarios que pueden concertar las partes en conflicto, ha señalado lo siguiente:

“Para mejorar la suerte de todas las víctimas, pero de forma muy especial la de los combatientes capturados con las armas en la mano se insta en el art. 3 común a los Convenios de Ginebra a que ‘las Partes contendientes se esforzarán, por otra parte, para poner en vigor por vía de acuerdos especiales todas o partes de las demás disposiciones del presente Convenio’.

Esta posibilidad de acordar un régimen humanitario tan amplio como el aplicable a los conflictos armados internacionales estaba especialmente pensado para aquellos conflictos internos con las características de un enfrentamiento generalizado e intenso semejante al conflicto internacional.

(...)

Es obvio que de la redacción de ese párrafo del artículo 3° sólo se deduce un compromiso de estímulo, pero no una obligación de poner en vigor todos o parte de los Convenios de Ginebra y que la fórmula del acuerdo especial es, pues, indicativa, ya que las partes podrían ponerlos en vigor mediante declaraciones unilaterales depositadas ante el CICR y ante el Estado depositario de dichos Convenios (Suiza) y si sólo fuese una declaración de una de las partes, ese organismo alentaría a la otra parte a obrar de forma similar<sup>175</sup>”.

Conforme a lo anterior, aunque no es obligatorio celebrar acuerdos especiales, los Convenios de Ginebra instan a las partes de un conflicto armado interno a que los suscriban. Suscritos adquieren el carácter de vinculantes y entran en vigor por la declaración unilateral de una de las partes. Por demás, la expresidenta de la Corte Internacional de Justicia, Rosalyn Higgins, sostiene que se entienden por partes tanto los Estados como los actores no estatales que los pactan, dado que estos últimos son reconocidos sujetos plenos en el derecho internacional:

“El derecho internacional no debe ser concebido como un cuerpo de normas sino como un proceso particular de toma de decisiones. En este proceso, que es dinámico y no estático, hay variedad de participantes, que hacen solicitudes a lo largo de los límites del Estado, con el objetivo de maximizar varios valores. Las determinaciones serán tomadas por varias autoridades, como ministerios, cortes, tribunales de arbitramento, etc. Todos estos son participantes del proceso de toma de decisiones en el derecho internacional, por lo cual son participantes

<sup>170</sup> CICR. Comentarios de los Convenios de Ginebra de 1949. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmmu.htm>.

<sup>171</sup> *Ibidem*. Página 23.

<sup>172</sup> [CICR] “Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales”. Publicado el 1° de enero de 2014. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>.

<sup>173</sup> CICR. Comentarios de los Convenios de Ginebra de 1949. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmmu.htm>. Página 24.

<sup>174</sup> *Ibidem*. Páginas 24 y 25.

<sup>175</sup> Mangas M. Araceli. CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Ediciones Universidad de Salamanca. 1992. Páginas 84 y 85.

y actores en el mismo. Así como los individuos son participantes dentro del Estado, las organizaciones internacionales, las corporaciones multinacionales, e incluso, los grupos no gubernamentales privados, son participantes en el derecho internacional<sup>176</sup>”.

Para los docentes de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Raúl Núñez y David Alejandro Claros, la aplicabilidad del derecho internacional humanitario no se limita a los Estados sino que sus efectos se proyectan a otros actores no estatales:

“La doctrina y la jurisprudencia clásica han entendido a los Estados como los sujetos plenos del derecho internacional, facultados para adquirir derechos y contraer obligaciones en el plano internacional. No obstante, el avance de las relaciones internacionales y el desarrollo progresivo del derecho internacional y en particular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, ha decantado en una ampliación y flexibilización de los conceptos clásicos de esta rama del derecho (...)

Lo anterior se ve con especial claridad en el marco del DIH, pues su aplicabilidad no se encuentra limitada a las relaciones interestatales, sino que proyecta sus efectos sobre los individuos y otra serie de actores no estatales, entre los que cobran especial relevancia los grupos armados insurgentes. En ese sentido, las normas en materia de DIH generan obligaciones erga omnes de protección sobre la población civil y de quienes se encuentran horas de combate, sobre las cuales existe un interés legítimo, tanto de los Estados como de los grupos armados (CICR, 2016) en los conflictos armados de carácter no internacional, de garantizar su efectividad (Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia, 1999) (énfasis y subrayas propias)<sup>177</sup>.

## B. CARÁCTER VINCULANTE DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA

Los tratados suscritos por el Estado colombiano con otros actores son reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico interno, en términos de lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política que establece: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”.

Recientemente, como resultado de las conversaciones sostenidas entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las Farc, las partes suscribieron el 24 de noviembre de 2016 el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz o Acuerdo de Paz), al que le dieron el carácter de acuerdo

especial, según lo pautado en el tercer párrafo del artículo común de los Convenios de Ginebra. Por ello, en el preámbulo del Acuerdo Final de Paz se establece que: “El presente Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se suscribe por el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), como Acuerdo Especial en los términos del artículo 3° común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional”.

De conformidad con lo anterior, el Acto Legislativo 01 de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, dispone en el artículo transitorio contenido en su artículo 4° que: “En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3° común a los Convenios de Ginebra de 1949. Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez este haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el período de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final”.

A su turno, el Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”, en su artículo 1 prescribe que: “En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales”.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha reconocido que las normas de derecho internacional humanitario integran el *jus cogens* y, por tanto, tienen el carácter de imperativas: “(...) Así, esta Corporación, en las sentencias citadas, y en concordancia con la más autorizada doctrina y jurisprudencia internacionales, ha considerado que las normas de derecho internacional humanitario son parte integrante del *ius cogens*. Ahora bien, al tenor del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, se entiende por norma *ius cogens* o norma imperativa de

<sup>176</sup> Higgins, Rosalyn. General Course on Public International Law. 1991. Página 81.

<sup>177</sup> Núñez Marín, Raúl Fernando y Claros Hernández, David Alejandro. Los acuerdos de Paz del Teatro Colón y su carácter normativo: una aproximación desde el derecho internacional\*. 2017. Página 29.

*derecho internacional general 'una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter' (...)*"<sup>178</sup>.

Para la profesora Zlata Drnas de Clément, el *jus cogens* tiene su origen filosófico en el derecho natural (*jusnaturalista*) y en las buenas costumbres internacionales (*juspositivismo*)<sup>179</sup>, así pues, “[l]as normas que poseen el carácter de *jus cogens* son normas de derecho internacional general de condición especial, es decir, normas consuetudinarias o principios generales de carácter superior. Thierry las ha calificado como normas de derecho consuetudinario, aun cuando puedan estar contenidas en normas convencionales”<sup>180</sup>. De igual manera, ha señalado que tienen un carácter superior, por cuanto son el sustento del andamiaje jurídico: “constituyen derecho coactivo, compulsorio, imperativo, absoluto, perentorio, terminante, inderogable, inmutable en esencia, pleno, que protege bienes sociales fundamentales de una comunidad dada”<sup>181</sup>.

Agrega Zlata –citando a Mosler– que “las normas de *jus cogens* se caracterizan por el hecho de que su violación afecta a la comunidad jurídica internacional como tal, puesto que aun cuando resulte que un solo Estado es el directamente afectado por una violación a tal tipo de normas, las consecuencias son susceptibles de extenderse a la comunidad considerada como un conjunto. Creemos, que esta visualización se concilia más bien con la idea de violación a una obligación *erga omnes* que con la concepción de violación a normas de *jus cogens*, ya que esta última no solo ‘afecta’ a la comunidad en su conjunto (lo que puede presentar distintos niveles de gravedad) sino que destruye las propias bases de esa comunidad”<sup>182</sup>.

### C. LOS ACUERDOS ESPECIALES DE PAZ INTEGRAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Según la jurisprudencia constitucional, el bloque de constitucionalidad consiste en: “aquella unidad jurídica compuesta ‘por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el artículo del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato

*de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu*”<sup>183</sup>.

Para el Alto Tribunal una norma internacional hace parte del bloque de constitucionalidad cuando satisface dos condiciones: **i)** en el articulado constitucional debe existir una remisión a un grupo de tratados o a uno específico; **ii)** por regla general, solo hacen parte del bloque de constitucionalidad las normas internacionales que tratan sobre derechos humanos, derecho penal internacional y derecho internacional humanitario, así como los relacionados con los límites territoriales de Colombia<sup>184</sup>.

En tal sentido, la Corte Constitucional considera que el Derecho Internacional Humanitario es resultado “de unas prácticas consuetudinarias, que se entienden incorporadas al llamado derecho consuetudinario de los pueblos civilizados”<sup>185</sup>, que hacen parte del *jus cogens*<sup>186</sup>. De modo que considera que los Estados y los grupos armados irregulares están obligados a respetar las normas humanitarias:

“(…) Por consiguiente, tanto los integrantes de los grupos armados irregulares como todos los funcionarios del Estado, y en especial todos los miembros de la Fuerza Pública quienes son destinatarios naturales de las normas humanitarias, están obligados a respetar, en todo tiempo y en todo lugar, las reglas del derecho internacional humanitario, por cuanto no sólo estas son normas imperativas de derecho internacional (*ius cogens*) sino, además, porque ellas son reglas obligatorias **per se** en el ordenamiento jurídico y deben ser acatadas por todos los habitantes del territorio colombiano. Y no podía ser de otra manera, pues las normas de derecho internacional humanitario preservan aquel núcleo intangible y evidente de los derechos humanos que no puede ser en manera alguna desconocido, ni siquiera en las peores situaciones de conflicto armado. Ellos encarnan aquellas “consideraciones elementales de humanidad”, a las cuales se refirió la Corte Internacional de Justicia, en su sentencia de 1949 sobre el estrecho de Corfú. No se puede entonces excusar, ni ante la comunidad internacional, ni ante el ordenamiento jurídico colombiano, la comisión de conductas que vulneran claramente la conciencia misma de la humanidad, como los homicidios arbitrarios, las torturas, los tratos crueles, las tomas de rehenes, las desapariciones forzadas, los juicios sin garantías o la imposición de penas *ex-post facto*”<sup>187</sup>.

<sup>178</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>179</sup> Drnas de Clément, Zlata. LAS NORMAS IMPERATIVAS DE DERECHO INTERNACIONAL GENERAL (JUS CONGENS). DIMENSIÓN SUSTANCIAL. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (República Argentina). Página 6. Véase: <http://www.acader.unc.edu.ar>.

<sup>180</sup> Página 9.

<sup>181</sup> Página 12.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-280A de 27 de mayo de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

Por ello, considera que los tratados que reconocen derechos no pueden suspenderse en estados de excepción, y además hacen parte del bloque de constitucionalidad, en sentido estricto, por lo que se incorporan a las normas constitucionales: “[E]l único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP artículos 93 y 214 numeral 2) es que estos forman con el resto del texto constitucional un “bloque de constitucionalidad”, cuyo respeto se impone a la ley (...)”<sup>188</sup>.

Según Araceli Mangas, antes citada, uno de los mayores obstáculos que se presentan es que los gobiernos frecuentemente se niegan a reconocer la existencia del conflicto armado, y por ende, a admitir que lo pactado por tratarse de normas del DIH tiene el carácter de vinculante: “[U]no de los problemas más agudos en relación con la aplicación del Derecho Internacional Humanitario al conflicto armado interno es la negativa de los Gobiernos a reconocer la existencia misma del conflicto. La actitud de los gobiernos es negar que los eventuales enfrentamientos constituyan una oposición generalizada y que los rebeldes estén organizados militarmente: podrán aceptar que existen disturbios, alteraciones del orden, acciones de bandidaje y terrorismo, etc., y calificarán el conjunto de acciones como actos de delincuencia criminal común. Los gobiernos en situaciones así se aprestan a manifestar y probar con contundentes acciones policiales que pueden mantener la ley y el orden su territorio”<sup>189</sup>.

No obstante, como lo advierte la misma Araceli Mangas, “algunas de las actuaciones de los Estados pueden delatar independientemente de sus declaraciones que el conflicto existe: la participación de las fuerzas armadas para combatir y reducir a los rebeldes y la adopción de medidas legislativas y administrativas de excepción como pueden ser el estado de sitio, de excepción o de guerra”<sup>190</sup>.

Ahora bien, los acuerdos que suscriban las partes de un conflicto armado interno o internacional, deben cumplirse de buena fe, según el principio del *Pacta sunt servanda*, recogido por la Constitución Política de 1991 en su artículo 9, transcrito en párrafos anteriores. La Corte Constitucional en cuanto al alcance del Principio *Pacta sunt Servanda* ha resaltado que “...la doctrina y la jurisprudencia internacional consideran que el principio de buena fe es parte integrante de la norma *Pacta sunt servanda*. Este principio de que Colombia debe cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales tiene evidente sustento constitucional, pues la Carta

señala que las actuaciones de las autoridades colombianas deben ceñirse a los postulados de la buena fe, norma que se aplica también a las relaciones internacionales”<sup>191</sup>.

Asimismo, en el auto 331 de 2015 el Alto Tribunal reafirmó que los principios internacionales del *Pacta sunt servanda* y de la buena fe se entienden incorporados a la Constitución Política y, por tanto, son de obligatorio cumplimiento:

“Tanto el principio del derecho interno de supremacía constitucional como los principios internacionales del *pacta sunt servanda* y *bona fide*, son “principios fundamentales” incorporados como tales en el título I de la Constitución Política vigente. Y la constitucionalización de estos –y otros principios– del derecho internacional, implica que el reconocimiento de la fuerza vinculante de los tratados internacionales de que es parte Colombia y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, son mandatos soberanos del Constituyente. En suma, la tensión que puede surgir entre normas constitucionales y disposiciones de los tratados –o entre el deber de aplicación prevalente de la Constitución y el *pacta sunt servanda*– no es irreconciliable, en cuanto ambos se hallan consagrados en el ordenamiento constitucional en la jerarquía de principios fundamentales. Corresponde al intérprete autorizado de la Constitución, procurar su armonización”<sup>192</sup>.

En similar sentido, la Corte Internacional de Justicia ha reconocido el principio de buena fe como uno de los principios básicos del derecho internacional: “La Corte observa que el principio de la buena fe es un principio bien establecido en el derecho internacional. Se nota, que si bien el principio es uno de los principios básicos en la creación de obligaciones, no es en sí mismo la fuente de una obligación que de otro modo no existiría”<sup>193</sup>.

En opinión del juez Lauterpacht, de la Corte Internacional de Justicia: “Una resolución recomendando a un Estado Administrador un curso específico de conducta crea algunas obligaciones legales, que, aunque rudimentarias e imperfectas, son obligaciones legales y constituyen medidas de supervisión. El Estado en cuestión, aunque no está obligado a aceptar la recomendación, sí debe darle la debida consideración de buena fe. Si este, habiendo tenido en consideración su responsabilidad última de ofrecer un buen gobierno al territorio, decide descartar la recomendación, deberá explicar las razones de su decisión. Estas obligaciones parecen intangibles o al menos nominales frente a la discreción del Estado Administrador. Sin

<sup>188</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 18 de mayo de 1995. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>189</sup> Mangas M. Araceli. CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Ediciones Universidad de Salamanca. 1992. Páginas 60 y 61.

<sup>190</sup> Página 62.

<sup>191</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-400 de 1998. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>192</sup> Corte Constitucional. Auto 331 de 2015. M. P.: Mauricio González Cuervo.

<sup>193</sup> Corte Internacional de Justicia. El Camerún contra Nigeria. Caso relativo a la frontera terrestre y marítima entre El Camerún y Nigeria. Fallo de 11 de junio de 1998.

*embargo, estas constituyen una obligación, que ha sido reconocidas como tal por las autoridades administradoras*”<sup>194</sup>.

En correspondencia con lo expuesto, los acuerdos especiales de paz que contienen medidas de protección en el marco del conflicto armado, hacen parte integral del artículo común 3 de los convenios de Ginebra y, por tratarse de disposiciones inherentes al DIH, según lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, se entienden incorporados de manera automática, al bloque de constitucionalidad y son vinculantes para las partes.

Por último, la Comisión para el Esclarecimiento en su informe final recomendó, en el corto plazo, que además de la implementación del Acuerdo de Paz deben tomarse medidas humanitarias. En tal sentido, señaló que los actores armados deben cumplir con la obligación estricta de respetar los derechos humanos y las normas del Derecho Internacional Humanitario, y adoptar medidas de prevención para proteger a la población y a los bienes civiles de las hostilidades. Para ello, recomendó: **i)** al Gobierno nacional y a las autoridades territoriales reconocer las iniciativas de acuerdos humanitarios lideradas por las organizaciones de la sociedad civil; **y, ii)** al Gobierno y a las autoridades territoriales, promover la realización de acuerdos humanitarios en los territorios más afectados por el conflicto armado con la participación de las comunidades<sup>195</sup>.

## V. SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ

### A. EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO EN COLOMBIA

Desde la Constitución de 1886 se le ha atribuido carácter obligatorio a la prestación del servicio militar en Colombia. El artículo 165 de la Carta del 86 establecía que todos los colombianos debían tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exigieran para defender la independencia nacional y las instituciones patrias. Este artículo fue desarrollado por la Ley 1ª del 19 de febrero de 1945, la cual reguló la prestación del servicio militar en Colombia. En términos generales, tal ley estableció que todo varón colombiano estaba obligado a inscribirse para la prestación del servicio militar obligatorio, requisito sin el que no le sería posible formular solicitudes de exención o aplazamiento (artículo 3º)<sup>196</sup>.

Posteriormente, la Ley 131 de 1985 reguló la prestación del servicio militar voluntario en Colombia. Esta norma introdujo la posibilidad de prestar el servicio militar obligatorio durante un periodo no inferior a 12 meses. En el artículo 3º aclaró que quienes prestaran el servicio militar voluntario estarían sujetos al Código de Justicia Penal Militar, al Reglamento de Régimen Disciplinario, al Régimen Prestacional y a las normas relativas a la capacidad psicofísica, incapacidades, invalidez e indemnizaciones para los soldados de las fuerzas militares y los reglamentos especiales expedidos. Además, el artículo 4 estableció que quienes prestaran el servicio militar de manera voluntaria recibirían una bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementada en un sesenta por ciento (60%) del mismo salario, el cual no podrá sobrepasar la remuneración recibida por un Cabo Segundo, Marinero o Suboficial Técnico Cuarto<sup>197</sup>.

Si bien el artículo 216 superior mantuvo el carácter obligatorio de la prestación del servicio militar, introdujo profundas transformaciones en la cultura jurídica del país respecto de la Carta de 1886: la fuerza normativa de los derechos; el carácter vinculante de los instrumentos internacionales de los derechos humanos; la protección constitucional a la libertad de conciencia y de pensamiento, así como el respeto por la diversidad y el pluralismo. Estas transformaciones han impactado los procesos de incorporación y reclutamiento para la prestación del servicio militar obligatorio<sup>198</sup>.

En efecto, la Constitución Política de 1991 implementó en Colombia un discurso liberal, democrático y pluralista, en el que los individuos gozan de derechos y tienen deberes correlativos frente al Estado y la Nación, en cumplimiento de los principios de primacía del interés general sobre el particular y de retribución social. Postulados que no satisfacen el reclutamiento de jóvenes para que presten el servicio militar, con carácter obligatorio, sin que el Estado les ofrezca otras posibilidades para servir al país.

La Ley 48 de 1993 reguló la prestación del servicio militar y los pasos que debían seguir los jóvenes que necesitan definir su situación militar, pues como lo destacó en su oportunidad la Defensoría del Pueblo, la no obtención de la libreta militar es una de las principales barreras de acceso a la garantía del derecho a la educación y el trabajo. En concreto, quienes no han definido su situación militar no pueden celebrar contratos con entidades públicas, ni ingresar a estas entidades a través de carrera administrativa, ni tomar posesión en cargos públicos, ni obtener el grado profesional en los centros de educación superior y, en general, enfrentan múltiples dificultades para vincularse

<sup>194</sup> Corte Internacional de Justicia, Voting Procedure on Questions relating to Reports and Petitions concerning the Territory of South West Africa, de 7 de junio de 1955, Opinión Separada del Juez Lauterpacht. Páginas 55 y 56.

<sup>195</sup> Informe Final. Hallazgos y Recomendaciones. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Página 786.

<sup>196</sup> Defensoría del Pueblo (2014). Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/ServicioMilitarObligatorio.pdf>.

<sup>197</sup> *Ibidem*.

<sup>198</sup> *Ibidem*.

laboralmente en el sector privado<sup>199</sup>. Posteriormente, el artículo 81 de la Ley 1861 de 2017 “*por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización*” derogó la Ley 48 de 1993. Este nuevo cuerpo normativo, en su artículo 4° definió el servicio militar obligatorio como un deber constitucional de servir a la Patria, que nace al momento de cumplir su mayoría edad para contribuir y alcanzar los fines del Estado encomendados a la Fuerza Pública.

En un país con tantas desigualdades sociales como Colombia son los jóvenes de estratos 0, 1, 2 y 3 quienes principalmente prestan el servicio militar. De acuerdo con el informe “*Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia*” de la Defensoría del Pueblo, en el periodo comprendido entre 2008 y 2012 de los jóvenes reclutados para prestar servicio militar obligatorio (entre soldados bachilleres, soldados regulares y soldados campesinos) el 9,5% pertenecen al estrato 0, el 17,58% al estrato 1, el 55, 31% al estrato 2 y el 16,84% al estrato 3, es decir, más del 99% de los conscriptos pertenece a la población más pobre del país, convirtiéndose el reclutamiento en un factor de fomento de la inequidad social<sup>200</sup>.

Darles a los jóvenes colombianos la posibilidad de prestar un servicio alternativo al militar e implementar distintas modalidades del servicio social para la paz, permite que los jóvenes puedan escoger entre diversas opciones de vida y con ello se fortalece el sentido de pertenencia nacional y se promueve la construcción de la paz. Colombia tiene el gran deber de demostrarle a los jóvenes que avanza en la consolidación de la paz y para tal propósito un paso relevante es darles la oportunidad de que aporten a la sociedad prestando un servicio que no necesariamente vaya unido a la imposición de tomar las armas.

## **B. DEBER ESTATAL DE PROVEER ALTERNATIVAS A LOS JÓVENES PARA QUE CONTRIBUYAN AL LOGRO DE LA PAZ**

La paz tiene una importancia relevante en la Constitución Política de 1991, así lo reconoció la Asamblea Constituyente que “*le otorgó (...) un lugar principalísimo en la escala de valores protegidos por la nueva Carta Política, caracterizada como una ‘Constitución para la paz’, al punto que en el propio ordenamiento superior es concebida bajo la ‘triple condición’ de valor fundante del modelo*

*organizativo, de deber y de derecho*”<sup>201</sup>. Lugar que ha sido refrendado múltiples veces por la Corte Constitucional que ha reconocido que “*‘la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución’ y que la preeminencia reconocida por la Carta a la paz es consecuente con las razones que influyeron en su expedición y con la clara tendencia humanista que la inspiró; con la mención expresa que a ella se hace en el preámbulo como parte de los valores que la Constitución aspira a realizar; con su doble condición de derecho y deber; y con la característica de constituirse en un presupuesto para el ejercicio de los demás derechos. Premisas todas las cuales reflejan el reconocimiento de la condición ética del ser humano conforme a la cual, una sociedad solo puede subsistir si sus miembros se obligan, entre sí, a respetar las libertades y los derechos humanos para lograr la convivencia pacífica*”<sup>202</sup>.

Además, la jurisprudencia constitucional ha resaltado como la paz se ve reflejada en múltiples apartes de la Carta Política:

“*La importancia de la paz, como ya fue advertido, se refleja a lo largo del texto constitucional adoptado en 1991. Entre otras disposiciones se destacan las siguientes: (i) El Preámbulo de la Carta Política y su artículo 2° que imponen el fortalecimiento de la unidad nacional a partir del logro de la paz y la convivencia pacífica, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; (ii) el artículo 22 reconoce que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; (iii) el artículo 67 prevé que la educación debe encaminarse a la formación del colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; (iv) el artículo 95 establece como deber de la persona y del ciudadano propender al logro y mantenimiento de la paz, es decir, asigna la obligación de asumir una actitud de compromiso permanente e irrenunciable con la convivencia pacífica; (v) el artículo 189 prescribe que el Presidente de la República es competente para conservar el orden público en todo el territorio (numeral 4) y convenir los tratados de Paz (numeral 6); (vi) el artículo 218 señala que el objetivo central de la Policía Nacional consiste en mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y en asegurar que los habitantes convivan en Paz; y (vii) los artículos 12 y 13 transitorios habilitaron al Gobierno nacional para adoptar medidas de diferente tipo encaminadas a la reintegración social y política de grupos guerrilleros vinculados, en ese entonces, a procesos de paz*”<sup>203</sup>.

Asimismo, el Alto Tribunal ha explicado que la variada oferta de servicios sociales que los jóvenes deben prestar en desarrollo de sus deberes

<sup>199</sup> Defensoría del Pueblo (2014). Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/ServicioMilitarObligatorio.pdf>.

<sup>200</sup> Defensoría del Pueblo (2014). Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/ServicioMilitarObligatorio.pdf>.

<sup>201</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 11 de octubre de 2017. M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y otro.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

como estudiantes de educación media y educación superior, según la vocación profesional que hayan elegido<sup>204</sup>, lejos de representar una carga, constituye una oportunidad para que los jóvenes contribuyan decididamente en la construcción de la paz, la democracia y la garantía de los Derechos Humanos, como expresión del principio de solidaridad y de la paz como pilar de la Carta Política de 1991, esto es, la realización de principios y fines constitucionalmente legítimos<sup>205</sup>.

Esta posición jurisprudencial es acorde con la *Declaración Sobre el fomento, entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión de los pueblos* de la Unesco<sup>206</sup>, la cual reconoció que la paz es una de las garantías fundamentales para asegurar a la juventud su porvenir y el logro de sus aspiraciones de felicidad, por ello, consagró que la juventud debía ser educada en el espíritu de la paz (principio 1), de manera que corresponde a los Estados estimular las asociaciones de jóvenes para que fomenten los propósitos de las Naciones Unidas, en particular la paz y la seguridad internacionales (principio 2).

En consecuencia, la obligación de prestar el servicio militar, en cabeza de los hombres (varones) con el objetivo de defender la soberanía y las instituciones, según lo dispuesto en el artículo 216 superior debe interpretarse a la luz de este horizonte ético y jurídico.

La Corte Constitucional ha avanzado en la profundización de este enfoque de construcción de paz y ha preceptuado que el deber de prestar el servicio militar obligatorio es relativo<sup>207</sup>. Por ello, ha protegido los derechos fundamentales de los jóvenes, vulnerados por el reclutamiento para la prestación del servicio militar<sup>208</sup>, como ocurre en el caso de las detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento en operativos como redadas y cuando se constituyen violaciones al debido proceso. De igual forma, se ha pronunciado para proteger los derechos de personas que por ley están exentas de

prestar el servicio militar o están incursas en las causales de aplazamiento y aun así son obligadas a prestar el servicio<sup>209</sup>. Además, ha defendido la objeción de conciencia<sup>210</sup>.

Lo anterior, permite evidenciar la necesidad de presentar una propuesta para la juventud, que recoja en un marco jurídico alternativas de servicio social, distintas a las armas y que les permita a los jóvenes, con un enfoque pedagógico, ser partícipes en la construcción de paz, en distintos escenarios. Por ello, este proyecto propone la creación de un servicio que les brinde opciones diversas para cumplir con sus deberes ciudadanos, mediante acciones y dinámicas en los territorios que incentiven y propendan por una cultura de paz, basadas en el respeto y garantía de los derechos humanos y que sirvan de soporte para la ampliación y fortalecimiento de la democracia y del Estado Social de Derecho. Avanzar en la consolidación de la paz exige del Estado ofrecer a los jóvenes opciones distintas a la prestación del servicio militar como una alternativa para apoyar el proceso de postconflicto y la construcción de la paz.

La creación del servicio social para la paz se justifica al menos por dos razones: i) La necesidad de ampliar la participación juvenil, mediante la diversificación de opciones disponibles para que los jóvenes cumplan con sus deberes ciudadanos, armonizando y dando coherencia a los servicios sociales actualmente existentes; y, ii) la necesidad de crear un nuevo marco normativo que le otorgue opciones a la juventud, para contribuir en la construcción de una cultura de paz basada en el respeto y garantía de los Derechos Humanos y en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

La participación es una parte fundamental de la actividad ciudadana y una herramienta para la resolución concertada de los conflictos sociales. Los jóvenes actualmente promueven diversas formas de participación en la vida política, social y cultural del

<sup>204</sup> El Decreto número 1860 de 1994 en su artículo 39 establece el servicio social estudiantil obligatorio. A nivel de educación superior, la Ley 7559 de 1995, en su artículo 2º, establece la obligatoriedad del servicio social para los profesionales de la salud. De igual manera, los artículos 149 al 158 de la Ley 446 de 1998 contienen el servicio legal obligatorio. Finalmente, la Ley 720 de 2001 y el Decreto número 4290 de 2005 que la reglamenta, regulan la acción voluntaria.

<sup>205</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-114 de 2005. M. P.: Humberto Sierra Porto.

<sup>206</sup> Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de la paz, el respeto mutuo y comprensión entre los pueblos. Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 2037 (XX), 7 de diciembre de 1965.

<sup>207</sup> Respecto de este asunto se pronunció la Corte Constitucional en numerosas sentencias durante la década del 90, generando una línea jurisprudencial que fue recogida en las Sentencias C-728 del 2009 y T-603 del 2012.

<sup>208</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia C-879 de 2011 declaró las denominadas “batidas” como ilegales, pronunciando que ratificó en la Sentencia T-455 del 2014.

<sup>209</sup> Véanse las siguientes sentencias: Sentencia C-755 del 2008 y T-388 del 2010 (Hijos únicos, los casados que hagan vida conyugal), T-667 del 2012 (unión marital de hecho), T-568 de 1998 y C-478 de 1999 (estudiantes en centros de preparación para la vida religiosa- seminaristas), T-626 del 2013 (estudiante de bachillerato mayor de edad), C-1409 de 2000, C-456 del 2002 (estudiantes de educación superior), T-774 del 2013 8 estudiantes de educación superior, técnica, tecnológica, complementaria o similar), Ley 1448 de 2011 artículo 140, Sentencias T-372 del 2010, T-291 del 2011, T-579 del 2012, T-414 del 2014 (exención a víctimas de la guerra).

<sup>210</sup> La Sentencia C-728 del 2009 reconoce la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio como un derecho fundamental. La Sentencia T-018 del 2012 ordena al Ministerio de Defensa la difusión del derecho a la libertad de conciencia y objeción de conciencia. La Sentencia T-314 del 2014 previene al Ejército Nacional para que no vuelva a desconocer el derecho a la objeción de conciencia. Recientemente la Sentencia T-455 de 2014 ordena un listado de acciones para el respeto y difusión del derecho por parte de la dirección de reclutamiento e insiste en la ilegalidad de las detenciones arbitrarias.

país mediante manifestaciones artísticas, propuestas organizativas comunitarias, barriales, de defensa del ambiente y de los derechos humanos, entre otras apuestas. Así las cosas, la ley debe adecuarse a las necesidades y a los desafíos actuales que enfrentan los jóvenes, quienes demandan no solo espacios de participación y reconocimiento sino además la apertura de posibilidades y espacios formales para contribuir con sus deberes ciudadanos.

Aun cuando hay jóvenes que tienen vocación para la prestación del servicio militar, también lo es que otros no tienen esa apuesta en su proyecto de vida, sin que ello signifique que no quieran y puedan prestar un servicio social. En efecto, por sus convicciones hay jóvenes que no desean tomar las armas, siendo esta una opción aceptada en el ordenamiento jurídico colombiano, que se soporta en la garantía fundamental de objeción de conciencia<sup>211</sup>.

En su gran mayoría, los jóvenes que deben acudir al reclutamiento están entre los 15 y 25 años, por lo que la nueva tendencia de promover servicios sociales alternativos permite construir formas diversas de servir a la sociedad, sin recurrir exclusivamente a las armas<sup>212</sup>. Para el presidente de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, padre Francisco de Roux, en: *“los jóvenes [recae] la responsabilidad histórica de hacer realidad el sueño de la paz, que ya se ha empezado a construir”*<sup>213</sup>.

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD), designado como integrante de la verificación internacional a la implementación

del Acuerdo de Paz ha destacado que en el punto 2 – de participación política–: *“los y las jóvenes no son nombradas por su especial contribución a la guerra o por ser actores claves en desarrollo, sino por su condición de vulnerabilidad y exclusión del sistema político”*<sup>214</sup> y, en el Punto 3 del Acuerdo de Paz los incluye dentro de la *“lista de actores con los que se necesita hacer un pacto político para poder superar el conflicto armado”*<sup>215</sup>.

Para Karin Andersson, asesora de Participación y Cultura de Paz de PNUD Colombia:

*“La adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad sobre los Jóvenes, la Paz y la Seguridad es extremadamente importante para todos esos jóvenes comprometidos con la consolidación de la paz en sus comunidades. Es un reconocimiento formal de que los y las jóvenes desempeñan un rol importante y positivo en la promoción de la Paz. En Colombia, los jóvenes tienen un papel esencial en la implementación de la nueva Agenda 2030 y, dado este histórico momento en que el país puede finalmente ver el fin del conflicto armado, los jóvenes colombianos desempeñan un papel único para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que apunta a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas y es una oportunidad para que los jóvenes colombianos se apoyen en su papel especial de motores del cambio, pensadores fundamentales, innovadores y líderes”*<sup>216</sup>.

En el 2017, en el marco de la conmemoración del Día Universal de los Derechos de los Niños y las Niñas, se realizó la II Conferencia Temática: *“Los derechos de los Niños, niñas, Adolescentes y jóvenes, uno de los Desafíos de la Paz en Colombia”*, en la que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes participantes le recomendaron al Estado, entre otras, el deber de cumplir el Acuerdo de paz, así como desarrollar políticas públicas que permitan su participación en la implementación de los mismos<sup>217</sup>.

Por estas razones, esta iniciativa legislativa fortalece los mecanismos de participación democrática de los jóvenes, y contribuye sustancialmente a la construcción de paz, así como a la implementación del Acuerdo Final de Paz.

<sup>211</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-728 de 2009. M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>212</sup> [1] Docsetools. “Servicio militar”. (En línea). Sin fecha, (25 de febrero de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1GuszcR>. Este proceso mundial, derivado de la aceptación y fortalecimiento de la objeción de conciencia, se ha viabilizado a través de consensos mundiales enmarcados en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de las Resoluciones números 1987/46 y 1995/83 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Europa ha aplicado recomendaciones al respecto por medio del artículo 9º del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de la Recomendación número R (87) 8 del Comité de Ministros del Consejo de Europa y de la Resolución del Parlamento Europeo del 13 de octubre de 1989. En el continente americano el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 12 (Derecho a la objeción de conciencia) de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, son postulados que van en la misma dirección. Por su parte, en África tenemos la Carta de Banjul de Derechos Humanos y de los Pueblos en su artículo 8º.

<sup>213</sup> [Universidad Externado de Colombia] “En los jóvenes recae la responsabilidad de hacer de la paz una realidad”. Disponible en: <https://www.uexternado.edu.co/internacionalizacion/en-los-jovenes-recae-la-responsabilidad-de-hacer-de-la-paz-una-realidad/>.

<sup>214</sup> Escobar, Juan Raúl. “La participación de los y las jóvenes en el Acuerdo de Paz y su implementación en Colombia”. Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista – NIMD. 2019. Página 22 y 23. Disponible en: <https://colombia.nimd.org/publications/la-participacion-de-los-y-las-jovenes-en-el-acuerdo-de-paz-y-su-implementacion-en-colombia/>

<sup>215</sup> *Ibidem*.

<sup>216</sup> [PNUD] “Los jóvenes consolidan la paz en Colombia”. Karin Andersson. Publicado el 2 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2016/2/2/Los-j-venes-consolidan-la-paz-en-Colombia.html>

<sup>217</sup> [Humanidad Vigente] “Niñas, niños, adolescentes y jóvenes exigen se respete el acuerdo de paz”. Publicado el 23 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://humanidadvigente.net/ninas-ninos-adolescentes-jovenes-exigen-se-respete-acuerdo-paz/>

**C. ANTECEDENTES DEL SERVICIO SOCIAL PARA LA PAZ**

Conviene señalar que la propuesta contenida en el Capítulo II del presente proyecto de ley, se inspira en la iniciativa contenida a su vez en el proyecto de acto legislativo No. 096 de 2015 Cámara. Su objeto no es otro que ofrecer a los jóvenes la posibilidad de contar con una alternativa al servicio militar, a cambio de un servicio social, inspirado principalmente en la paz. En la exposición de motivos de dicho proyecto se establecía entre otras características de esta modalidad de servicio, que tendría una duración máxima de doce (12) meses, sin embargo, prescribía que su carácter sería no remunerado. De igual manera, señalaba como principales modalidades del servicio social para la paz: **i)** El trabajo con víctimas de la guerra; **ii)** el tratamiento y resolución de conflictos desde la no violencia; **iii)** la protección de la riqueza cultural del país y la promoción artística y cultural; **iv)** la pedagogía de la paz en entidades educativas formales e informales; **v)** la refrendación y el cumplimiento de los acuerdos en los procesos de paz; **vi)** la promoción de los derechos humanos; **vii)** la protección de la biodiversidad, las fuentes hídricas y la riqueza ambiental y forestal del país; **viii)** la garantía del derecho a la salud; **ix)** el fortalecimiento del campo y de la agricultura campesina; **x)** la construcción de la memoria histórica del conflicto<sup>218</sup>.

Posteriormente, otras iniciativas, como la contenida en el Proyecto de ley número 147 de 2020

Senado, se introdujo el carácter de remunerado del servicio social para la paz. Para el efecto, se fijó como una de sus características que el servicio social para la paz tendría una duración de doce (12) meses si es remunerada, y de nueve (9) meses si no tiene ese carácter<sup>219</sup>. En esta iniciativa se introdujeron dos modalidades más para la prestación de tal servicio: **i)** La promoción de la construcción de paz; **ii)** la promoción de la cultura democrática y la cultura de paz. Asimismo, se introdujeron modificaciones en las modalidades del servicio, como aquella que contempla el servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto; y, la relativa al servicio social para la protección de la biodiversidad, las fuentes hídricas y la riqueza ambiental y forestal del país, que incluye, los ecosistemas estratégicos<sup>220</sup>. Luego, en el Proyecto de ley número 042 de 2021 Senado, se introdujo una modificación en relación con el carácter remunerado, y expresamente se dispuso que: “Tendrá una duración de doce (12) meses en caso de ser remunerado”, y recogió las modalidades del servicio, contenidas en la iniciativa anteriormente referida<sup>221</sup>.

A continuación, se presenta una reseña de iniciativas legislativas -proyectos de acto legislativo y proyectos de ley- que se han radicado ante el Congreso de la República durante los últimos años, las cuales han tenido por objeto ofrecer diversas alternativas al servicio militar:

No.	INICIATIVA LEGISLATIVA	AUTORES	OBJETO
1	Proyecto de ley número 020 de 2015 Senado, “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la objeción de conciencia”.	Senadores Viviane Morales Hoyos, Sofía Gaviria, Jaime Durán, Luis Fernando Velasco, Rodrigo Villalba, Guillermo Santos, Juan Manuel Galán, Horacio Serpa Uribe, Luis Fernando Duque, Guillermo García, Álvaro Asthon.	Esta iniciativa en su Capítulo I, establece la obligación de conciencia al servicio militar obligatorio. Entre otras disposiciones, prevé que “Son titulares del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio todas y todos los colombianos que por razones religiosas, éticas o filosófica se rehúsen a prestar el servicio militar obligatorio, a ser miembro de la reserva o a cualquier otra forma de vinculación a la Fuerza Pública”. De igual manera, señala que “La condición de objetor de conciencia al servicio militar obligatorio no podrá ser obstáculo o impedimento para que el objetor celebre contratos, se vincule laboralmente con cualquier entidad pública o privada, ingrese a la carrera administrativa, tome posesión de cargos públicos, se admita y obtenga su correspondiente título en una institución educativa o ejerza cualquier otro derecho” <sup>222</sup> .

<sup>218</sup> *Gaceta del Congreso* número 639 de 2015. Página 5.

<sup>219</sup> *Gaceta del Congreso* número 604 de 2020 Página 14.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> *Gaceta del Congreso* número 898 de 2021. Páginas 14 y 15.

<sup>222</sup> *Gaceta del Congreso* número 538 de 2015. Esta iniciativa, aunque fue aprobada en primer debate en el Senado de la República, fue archivada por vencimiento de términos.

No.	INICIATIVA LEGISLATIVA	AUTORES	OBJETO
2	Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2015 Cámara “Por medio de la cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones”.	Senadores Antonio Navarro Wolff, Claudia Nayibe López Hernández, Clemencia Vega Quiroz, Efraín José Cepeda Sarabia, Hernán Francisco Andrade Serrano, Horacio Serpa Uribe, Iván Cepeda Castro, Jesús Alberto Castilla Salazar, Juan Manuel Galán Pachón, Luis Evelis Andrade Casamá, Maritza Martínez Aristizábal, Roy Leonardo Barreras Montealegre, representantes Fabio Raúl Amín Sáleme, John Jairo Cárdenas Morán, Germán Bernardo Carlosama López, Víctor Javier Correa Vélez, Harry Giovanni González García, Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Juan Carlos Lozada Vargas, Óscar Ospina Quintero, Hernán Penagos Giraldo, Ángela María Robledo Gómez, Clara Leticia Rojas González, Alirio Uribe Muñoz.	Esta iniciativa tiene por objeto modificar el artículo 22 de la Constitución Política. Para ello, prevé que “los colombianos y colombianas están obligados a prestar un servicio social para promover la construcción de paz, promover los Derechos Humanos y la profundización de la democracia”. En consecuencia, dispone que mediante una ley se establecerán los procedimientos mediante los cuales se prestará, así como las prerrogativas para su realización y las condiciones que, en todo tiempo, eximen de su prestación. Por ello, señala que no dependerá orgánicamente de instituciones militares y que será equivalente al servicio militar. Asimismo, modifica el artículo 216 superior, y establece que “Los colombianos podrán tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran para defender la independencia nacional y las instituciones públicas”. De igual manera, determina que mediante ley se fijarán los casos en los que, debido a una guerra exterior, se haga necesario hacer un llamado general a la toma de armas. Sin embargo, precisa que, en todo caso, “se reconocerá el derecho fundamental de objeción de conciencia y se determinarán las condiciones que en todo tiempo eximan de atender este llamado” <sup>223</sup> .
3	Proyecto de ley número 146 de 2016 Cámara “Por medio del cual se elimina la obligatoriedad del servicio militar en Colombia y se dictan otras disposiciones”.	Representantes Jesús Alberto Castilla Salazar, Iván Cepeda Castro, Inti Raúl Asprilla Reyes, Eduar Luis Benjumea Moreno, Guillermina Bravo Montañón, Víctor Javier Correa Vélez, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Carlos Germán Navas Talero, Óscar Ospina Quintero, Ángela María Robledo Gómez, Alirio Uribe Muñoz.	Esta iniciativa tiene por objeto eliminar el carácter obligatorio del servicio militar. En tal sentido, modifica el artículo 216 de la Constitución Política, y establece que “la Ley determinará las formas en las que la ciudadanía de manera voluntaria, se enliste en las filas de la (sic) fuerzas públicas y las prerrogativas por la prestación del servicio” <sup>224</sup> .
4	Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado- 101 de 2015 Cámara acumulado 154 de 2016 “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización”.	Senador Mauricio Aguilar Hurtado, representante María Eugenia Triana Vargas.	El proyecto contenía en su artículo 15 la prestación especial del servicio militar en la Policía Nacional “como un servicio social, para atender las actividades de bienestar y convivencia ciudadana a la comunidad” <sup>225</sup> . Durante el trámite se incorporó una disposición mediante la cual se permite la prestación del servicio ambiental, que se encuentra incorporado en el artículo 16 de la Ley 1861 de 2017.
5	Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2018 Senado “Por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones”.	Senadores Alexander López Maya, Alberto Castilla Salazar, Gustavo Francisco Petro Urrego, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Bolívar Moreno, Victoria Sandino Simanca, Julián Gallo, Antonio Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Griselda Lobo Silva, representantes Ángela María Robledo, María José Pizarro, Ómar Restrepo, León Fredy Muñoz Lopera, David Racero, Luis Alberto Albán, John Jairo Cárdenas y otros.	Esta iniciativa modifica el artículo 22 de la Constitución Política y establece que “los colombianos y colombianas están obligados a prestar un servicio social para promover la construcción de paz, promover los Derechos Humanos y la profundización de la democracia”. Así las cosas, dispone que la ley reglamentará el procedimiento para la prestación de este servicio y determinará las prerrogativas y condiciones para su prestación. Asimismo,

<sup>223</sup> *Gaceta del Congreso* número 639 de 2015. Este proyecto fue archivado, en términos de lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>224</sup> *Gaceta del Congreso* 772 de 2016. Este proyecto fue archivado, según los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>225</sup> *Gaceta del Congreso* 650 de 2015. Hoy, Ley 1861 de 2017.

No.	INICIATIVA LEGISLATIVA	AUTORES	OBJETO
			<p>modifica el artículo 216 superior y dispone que “Los colombianos podrán tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran para defender la independencia nacional y las instituciones públicas”. Por último, en esta misma disposición constitucional establece que “la ley determinará los casos en que, debido a guerra exterior, sea necesario hacer un llamado general a tomar las armas. En todo caso se reconocerá el derecho fundamental de objeción de conciencia y se determinarán las condiciones que en todo tiempo eximan de atender este llamado”<sup>226</sup>.</p>
6	<p>Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2018 Senado “Por el cual se elimina el servicio militar obligatorio y se implementa el servicio social y ambiental y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Senadores Antonio Sanguino Páez, Angélica Lozano Correa, Antanas Mockus, Jorge Londoño, José Polo, Iván Marulanda, Juan Castro, Iván Name, Sandra Ortiz, representantes Catalina Ortiz Lalinde, César Zorro, Inti Raúl Asprilla, Wilmer Leal Pérez, Juanita Goebertus Estrada, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera.</p>	<p>Esta iniciativa modifica el artículo 216 de la Constitución Política, y establece que mediante una ley se deben determinar “las condiciones para que la ciudadanía preste el servicio militar de manera voluntaria e implemente, como alternativo, el servicio social y ambiental”, en los siguientes temas: <b>i)</b> Servicios sanitarios, sociales o educativos; <b>ii)</b> conservación del medio ambiente; <b>iii)</b> mejora del medio rural y protección de la naturaleza<sup>227</sup>.</p>
7	<p>Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2019 Senado “Por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Senadores Iván Cepeda Castro, Alexander López Maya, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Jesús Alberto Castilla Salazar, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Griselda Lobo Silva, Victoria Sandino Simanca Herrera, Aida Yolanda Avella Esquivel, Feliciano Valencia Medina, representantes Luis Alberto Albán, Carlos Carreño, Ómar Restrepo, Jairo Reinaldo Cala Suárez, María José Pizarro Rodríguez.</p>	<p>Esta iniciativa modifica el artículo 22 de la Constitución Política, en tal sentido, dispone que en desarrollo de esta garantía constitucional “los colombianos y colombianas están obligados a prestar un servicio social para promover la construcción de paz, promover los Derechos Humanos y la profundización de la democracia, en acciones relacionadas con servicios sociales y culturales, educativos, sanitarios, conservación del ambiente y protección del medio rural”. Asimismo, dispone que la ley reglamentará los procedimientos para su prestación, y determinará las condiciones que, en todo tiempo, eximen de su prestación. Para ello, prevé que no dependerá orgánicamente de las instituciones militares, y que será equivalente al servicio militar. Por último, modifica el artículo 216 superior, y dispone que “Los colombianos podrán tomar las armas cuando las necesidades públicas lo requieran”. De igual manera, determina en este mismo mandato constitucional que la ley determinará los casos en que como consecuencia de guerra exterior sea necesario hacer un llamado general a tomar las armas. Sin embargo, determina que se reconocerá el derecho fundamental a la objeción de conciencia y que, por tanto, la ley deberá determinar las condiciones que en todo tiempo eximen de atender este llamado a tomar las armas<sup>228</sup>.</p>

<sup>226</sup> *Gaceta del Congreso* número 538 de 2018. Esta iniciativa fue archivada el 17 de diciembre de 2018, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 375 de la Constitución Política y 234 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>227</sup> *Gaceta del Congreso* número 547 de 2018. Esta iniciativa fue archivada el 17 de diciembre de 2018, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 375 de la Constitución Política y 234 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>228</sup> *Gaceta del Congreso* número 680 de 2019. Esta iniciativa fue archivada, de acuerdo con lo pautado en el artículo 375 de la Constitución Política.

No.	INICIATIVA LEGISLATIVA	AUTORES	OBJETO
8	Proyecto de ley número 102 de 2020 Senado “Por medio de la cual se adiciona el servicio social en salud al servicio militar obligatorio”.	Senadores Fernando Nicolás Araújo Rumié, María Fernanda Cabal Molina, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Amanda Rocío González Rodríguez, Ruby Helena Chagüi Spath, Representantes Juan David Vélez Trujillo, Enrique Cabrales Baquero, Óscar Darío Pérez Pineda, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan Pablo Celis Vergel, Edwin Ballesteros Archila.	Esta iniciativa tiene por propósito “permitir el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud contemplado en el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007 en la sanidad Militar y de la Policía Nacional”. Asimismo, prevé como ámbito de aplicación de esta ley “las personas que se encuentran en la causal de aplazamiento del servicio militar obligatorio contemplado en el literal g) del artículo 34 de la Ley 1861 de 2017”. Es así como adiciona el artículo 15 de la referida ley, e incorpora para la prestación del servicio militar obligatorio a los profesionales en áreas de la salud en Sanidad Militar y en la Policía Nacional <sup>229</sup> .
9	Proyecto de ley número 147 de 2020 Senado “Por medio de la cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones”.	Senadores Iván Cepeda Castro, Jesús Alberto Castilla, Alexander López Maya, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Jorge Eduardo Londoño, Gustavo Bolívar Moreno, Aida Yolanda Avella Esquivel, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Petro Urrego, representantes Ángela María Robledo, León Fredy Muñoz, María José Pizarro, David Racero, Wilmer Leal, Mauricio Toro, Fabián Díaz Plata, César Ortiz Zorro, Abel David Jaramillo.	Esta iniciativa tiene por objeto crear el servicio social para la paz como alternativa al servicio militar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política. Para tal efecto, establece las características para su prestación y las modalidades mediante las que puede prestarse. También, introduce modificaciones a los artículos 4º, 11, 12 y 26 de la ley 1861 de 2017 <sup>230</sup> .
10	Proyecto de ley número 042 de 2021 Senado “Por medio del cual se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones”	Senadores Iván Cepeda Castro, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Alexander López Maya, Alberto Castilla Salazar.	Esta iniciativa tiene por objeto crear el servicio social para la paz, con fundamento en el artículo 22 superior. Para ello, establece las características en su prestación y las modalidades en las que puede realizarse. Asimismo, modifica los artículos 4º, 11, 12, 26 y 44 de la Ley 1861 de 2017 <sup>231</sup> .
11	Proyecto de ley número 269 de 2021 Senado “Por medio de la cual se crea el servicio agrario y ambiental, como alternativa al servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones”	Senadora Sandra Liliana Ortiz Nova.	Esta iniciativa tiene por objeto crear el servicio agrario y ambiental, como alternativo al servicio militar obligatorio. Para tal efecto, fija sus características, y establece modificaciones al artículo 4º de la Ley 1861 de 2017 y adiciona un párrafo al artículo 11 del mismo texto normativo <sup>232</sup> .
12	Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2022 Senado “Por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la Constitución Política”.	Congresistas Humberto de la Calle Lombana, Fabián Díaz Plata, Iván Leonidas Name Vásquez, Angélica Lozano Correa, representantes Daniel Carvalho Mejía, Juan Diego Muñoz Cabrera, Jennifer Pedraza Sandoval, Santiago Osorio Marín, Juan Sebastián Gómez González, Jaime Raúl Salamanca Torres, Carolina	Esta iniciativa modifica el artículo 216 de la Constitución Política y establece que “Se prohíbe toda forma de reclutamiento militar forzoso”. A renglón seguido, dispone que “Todos los colombianos y colombianas están obligados a prestar un Servicio Nacional Social y Ambiental para fortalecer el sentido de pertenencia nacional y

<sup>229</sup> *Gaceta del Congreso* número 603 de 2020. Esta iniciativa fue archivada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162 de la Constitución Política y 190 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>230</sup> *Gaceta del Congreso* número 604 de 2020. Esta iniciativa fue archivada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162 de la Constitución Política y 190 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>231</sup> *Gaceta del Congreso* número 898 de 2021. Esta iniciativa fue archivada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162 de la Constitución Política y 190 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>232</sup> *Gaceta del Congreso* número 525 de 2022. Esta iniciativa fue archivada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162 de la Constitución Política y 190 de la Ley 5ª de 1992.

No.	INICIATIVA LEGISLATIVA	AUTORES	OBJETO
		Giraldo Botero, Juan Carlos Lozada Vargas, Katherine Miranda, Alejandro García Ríos, Duvalier Sánchez Arango, Olga Lucía Velásquez, Wilmer Castellanos Hernández, Cristian Danilo Avendaño Fino.	la construcción de sociedades democráticas”. En consecuencia, dispone que por medio de una ley se fijarán las condiciones que en todo tiempo eximen de prestar este servicio y las prerrogativas para su prestación <sup>233</sup> .

Visto lo anterior, es del caso señalar que la propuesta contenida en el actual proyecto de ley, mediante el cual se pretende una vez más crear el servicio social para la paz, recoge con modificaciones, características y modalidades del servicio social para la paz contenidas en anteriores iniciativas. Así, establece que tendrá una duración de doce (12) meses, y que su remuneración será conforme a lo previsto para el servicio militar. En cuanto a las modalidades las recoge en: **i)** Servicio social para promover la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas; **ii)** Servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos; **iii)** Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de acuerdos de paz; **iv)** Servicio social para promover la política pública de paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización; **v)** Servicio social para la protección de la naturaleza y la biodiversidad.

### VI. FONDO PARA LA PAZ

El presente proyecto de ley busca garantizar que la inversión gubernamental para la paz cuente con mecanismos para desarrollar una acción articulada, programática, sinérgica y eficaz, de manera que sea posible el logro de una paz estable y duradera en el país.

Para ese propósito, el proyecto de ley plantea dos estrategias, a saber:

La primera, integrar a la cuenta especial del **‘Fondo para la Paz’**, antes denominada ‘Fondo de Programas Especiales para la Paz’ (la cual fuera creada mediante la Ley 368 de 1997), el ‘Fondo de Inversión para la Paz’, creado a su vez por la Ley 487 de 1998, y el ‘Fondo Colombia en Paz’, instaurado por el Decreto 691 de 2017, de manera que ambos sean subcuentas de la primera, y permitan con los recursos de los que se alimenta cada una, el logro de una paz total.

La segunda, dotar de un direccionamiento unificado la ejecución de los recursos para la paz. Para ello establece que la **Oficina del Alto Comisionado para la Paz** será la responsable de orientar, con base en las decisiones adoptadas por la Presidencia de la República y el Gabinete de Paz, órgano en el que tienen presencia todos los actores gubernamentales involucrados en la construcción de paz, la ejecución de todos esos recursos.

El propósito de la iniciativa es superar la fragmentación que ha caracterizado la ejecución de los dineros de la paz, y bajo una articulación en estructura

y direccionamiento, se favorezca la implementación de una política de paz total para el país.

Lo anterior, debido a que en la actualidad existe una multiplicidad de fondos para la paz en Colombia, dirigidos o administrados por distintas entidades, que funcionan de manera desarticulada y dispersa, sin el direccionamiento y los efectivos controles que aseguren la posibilidad de invertir eficientemente los recursos de la paz, a saber: **(i)** El **‘Fondo de Programas Especiales para la Paz’**, creada por el artículo 9º de la Ley 368 de 1997, administrado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; **(ii)** el **‘Fondo de Inversión para la Paz’**, creado por la Ley 487 de 1998 y financiado principalmente con los denominados Bonos de Solidaridad para la Paz, dirigido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y, **(iii)** el **‘Fondo Colombia en Paz (FCP)’**, creado mediante el Decreto ley 691 de 2017 como el instrumento especializado para la implementación del Acuerdo de Paz suscrito en 2016, presidido por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación.

A la fecha, cada uno de esos fondos atiende objetos muy diversos, y ello lejos de significar más y mejores condiciones para la paz, ha redundado en una ejecución ineficiente de los recursos destinados a ese propósito.

A manera de ilustración conviene mencionar que el **Fondo de Programas Especiales para la Paz** fue originalmente creado en 1997 para materializar procesos de **desmovilización y reincorporación**; luego en 1998 pasó a tener un objeto más amplio asociado a la **facilitación de diálogos de paz**; y, en la actualidad (desde 2018) se le destina a la financiación de las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral o Zonas Futuro, dentro de la política de “Paz con Legalidad” implementada por la Administración Duque. De modo ese específico fondo pasó de ser una cuenta para la reincorporación y luego la paz (en sentido amplio) a convertirse en un fondo para la militarización de zonas duramente golpeadas por la violencia y el conflicto armado. Curiosamente con los dineros de este fondo a la fecha de término del anterior Gobierno, se financiaron, entre otros, carros blindados, chalecos, drones, maquinaria pesada para el Ejército, emulando más la caja menor de un ministerio de defensa que un fondo para la construcción de paz.

Así mismo, recursos del **Fondo Colombia en Paz**, cuyo consejo directivo es presidido por la Consejería de Estabilización y Consolidación, han sido destinados a la financiación de proyectos que no tienen ningún tipo de relación con la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, finalidad para la cual fue establecido, y que tampoco guardan relación directa con los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI),

<sup>233</sup> *Gaceta del Congreso* número 878 de 2022. Se encuentra pendiente de ponencia para primer debate en el Senado de la República. Ponente, senador Humberto de la Calle Lombana.

trazado para ese acuerdo. Así, por ejemplo, proyectos como ‘Visión Amazonía’, ‘Sacúdete’ y ‘Herencia Colombia’; o contratos para la expedición científica de colinas y lomas submarinas, o el desarrollo de negocios verdes no agropecuarios, han recibido significativos porcentajes de los recursos de esta cuenta para la paz.

Cabe mencionar también que durante la Administración Duque no sólo se debilitó la estructura de planeación y de presupuestación de la paz, sino que se minó la participación, el gasto social y la equidad de las finanzas territoriales que debía inspirar la inversión para la implementación. Incluso, de acuerdo a investigaciones periodísticas<sup>234</sup> que hoy se encuentran en manos de los órganos de control<sup>235</sup>, los recursos de la paz fueron desfalcados, impidiendo con ello las transformaciones que buscaba el Acuerdo de Paz de 2016.

Todo lo anterior, pone de presente la necesidad de garantizar una administración coordinada y armónica de las inversiones para la paz en el país, y para hacer más eficiente la producción de los resultados a los que se dirigen sus fondos, de cara a superar la gestión fragmentada y dispar que los distintos componentes de la paz han recibido hasta la fecha, y en contraste impulsar un fortalecimiento programático de los mismos.

## VII. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

### A. OBJETO

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto definir la política de paz de Estado. Para ello, adiciona, modifica y prorroga disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, crea el Servicio Social para la Paz, y el Fondo para la Paz, entre otras disposiciones.

### B. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Esta iniciativa legislativa se compone de cuatro capítulos:

El primer capítulo, modifica la Ley 418 de 1997 y dicta otras disposiciones, está conformado por seis artículos, que contienen las siguientes disposiciones:

- i) El primero mediante el cual establece el objeto de esta iniciativa legislativa, referido en el numeral anterior.

- ii) El segundo adiciona tres incisos al artículo 3° de la Ley 418 de 1997, en los que define qué se entiende por seguridad humana<sup>236</sup> y establece que la política de paz será prioritaria en los asuntos de Estado, transversal a estos, e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como en relación a procesos de negociación, diálogo y acogimiento a la justicia. En tal sentido, establece que la política de paz será una política de Estado y, en consecuencia, compromete a las autoridades en todas las ramas y niveles del poder público, por lo que deberán orientar sus actuaciones a darle cumplimiento. Finalmente, prevé que los diferentes gobiernos deben garantizar la continuidad de las políticas públicas de paz y, por ende, tienen el deber de concluir las que sean fijadas por administraciones precedentes.

- iii) El tercero modifica y adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 418 de 1997 y elimina la adición incorporada a este artículo mediante el artículo 2° de la Ley 1941 de 2018, con tres propósitos: El primero, recuperar con modificaciones el texto original de esta disposición, que perdió fuerza ejecutoria por cuanto no fue prorrogado por la Ley 1941 de 2018, en el sentido de señalar que en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo de los entes territoriales, deberán fijarse las políticas, programas y proyectos dirigidos al logro de la paz y de un desarrollo social equitativo e integrar a las regiones tradicionalmente marginadas o en las que la presencia estatal sea insuficiente.

El segundo, eliminar la adición de esta disposición incorporada por el artículo 2° de la Ley 1941 de 2018, que permite que el Consejo de Seguridad Nacional declare zonas estratégicas de intervención integral en zonas PDET, entre otras medidas. En este punto es preciso recordar que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicional de esta disposición, mediante Sentencia C-040 de 2020, en acción pública de inconstitucionalidad presentada por el suscrito y otros. El alto Tribunal, específicamente, señaló que declaraba su exequibilidad “*en el entendido de que los planes, medidas y recursos a ejecutar en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) para la prestación de servicios sociales,*

<sup>234</sup> Al respecto puede verse: “*Así se robaron los recursos del Acuerdo de Paz*”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=28TFnp0ltME>.

<sup>235</sup> Puede consultarse, por ejemplo: Contraloría General de la República. “Alerta de la Contraloría sobre ejecución de recursos del OCAD PAZ: al descubierto cartelización de proyectos de paneles solares en 9 municipios de La Guajira y Cesar”. Publicado el 28 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/alerta-de-la-contralor%C3%ADa-sobre-ejecuci%C3%B3n-de-recursos-del-ocad-paz-al-descubierto-cartelizaci%C3%B3n-de-proyectos-de-paneles-solares-en-9-municipios-de-la-guajira-y-cesar>.

<sup>236</sup> Esta iniciativa recoge definiciones hechas por Naciones Unidas acerca del enfoque de seguridad humana, contenidas en la resolución 66/290 de la Asamblea General, según la cual “«la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos». En la resolución se exigen «respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas»”. Disponible en: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>.

*deberán ser formulados e implementados conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación; y deberán guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto*”<sup>237</sup>.

El tercero, establece un párrafo nuevo según el cual en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales ubicadas en las zonas PDET se priorizará lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI) y, en concordancia con ello, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes Nacionales Sectoriales (PNS).

- iv) El cuarto modifica el inciso segundo y el párrafo tercero, elimina los párrafos transitorios 3A y 3B y adiciona dos párrafos nuevos al artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 1941 de 2018. La modificación incorporada en el inciso segundo consiste en que los representantes autorizados por el Gobierno nacional, con el propósito de promover la reconciliación, la convivencia pacífica y lograr la paz podrán entablar conversaciones y diálogos con estructuras o grupos armados al margen de la ley. La modificación del párrafo tercero tiene por propósito fijar que la suspensión de órdenes de captura, incluye aquellas que tengan fines de extradición. Los dos párrafos transitorios que se busca eliminar han perdido aplicabilidad y, en consecuencia, se tornan ineficaces. Lo anterior, por cuanto se crearon con ocasión de la firma del Acuerdo Final de Paz, y tuvieron por propósito fijar los procedimientos que debían seguirse en las Zonas Veredales Transitorios de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), que hoy ya no existen.

Los dos párrafos adicionales buscan: El primero (párrafo 6°), establecer en el ordenamiento jurídico interno que el Estado colombiano puede suscribir acuerdos especiales, en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo común 3° y el artículo 6° del III Convenio de Ginebra, los que, por tanto, son exigibles conforme a las reglas del derecho internacional. Asimismo, define que, en el marco de un proceso de paz, las partes pueden acordar acuerdos de paz totales, que se suscriban al final de las negociaciones, o pueden pactar acuerdos parciales, los que, en virtud del principio de buena fe, deben ser acatados por las partes en la mesa, e integran el bloque de constitucionalidad si sus disposiciones son de carácter humanitario.

El segundo (párrafo 7°) establece que los diálogos, negociaciones o acuerdos de paz constituyen una política pública de Estado, por

lo que es deber de las autoridades garantizar los mecanismos e instrumentos a su alcance para su realización.

- v) El quinto incorpora un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, en el que establece Cada uno de los Ministerios que conforman el gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia. En el párrafo primero dispone que el Gabinete de Paz será convocado por el presidente de la República, y los asuntos que se traten en desarrollo de sus sesiones tendrán el carácter de reservados, así como la información y documentos que se expidan en desarrollo de las mismas. Y, finalmente, en el párrafo segundo establece que el presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz con los voceros o miembros de representantes de grupos armados al margen de la ley. Así como a otros servidores públicos o representantes de la sociedad civil que, por autorización del presidente de la República, participen de los mismos.
- vi) El sexto incorpora un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997 (artículo 8B), mediante el cual se crean las regiones de paz. En tal sentido, establece que el presidente de la República podrá constituir regiones de paz, en las que se adelanten, con su autorización, diálogos de paz. Se priorizará en su conformación, además de los territorios PDET del Acuerdo de Paz, los municipios categorizados como ZOMAC, comunidades de influencia o zonas vulnerables en las que existan graves afectaciones a la población civil y al territorio, y en las que haya ausencia o débil presencia del Estado.
- vii) El séptimo está dedicado a especificar el régimen de prórroga de las disposiciones de la Ley 418 de 1997 sobre las que se ocupa el Capítulo I de la presente iniciativa. Así establece que la presente ley prorroga y adiciona el artículo 3° de la Ley 418 de 1997, prorroga, modifica y adiciona el artículo 6° de la Ley 418 de 1997, prorroga, modifica y adiciona el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 1941 de 2018, e incorpora dos artículos nuevos a la Ley 418 de 1997.

A continuación, se identifican las modificaciones propuestas, en contraste con los textos originales que actualmente rigen esta específica materia:

<sup>237</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 6 de febrero de 2020. M. P.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

<b>LEY 418 DE 1997</b>	
<b>Texto original de la Ley 418 de 1997:</b>	<b>Texto modificado de la Ley 418 de 1997:</b>
<p><b>Artículo 3°.</b> El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social.</p>	<p><b>(Artículo 2° del proyecto de ley)</b>  <b>Artículo 3°.</b> El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social.</p> <p><u>El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de los derechos y libertades de los individuos y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desenvolvimiento, el de su familia y su grupo social.</u></p> <p><u>El Estado garantizará la seguridad humana para la construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad humana.</u></p> <p><u>La política de paz será prioritaria en los asuntos de Estado, transversal a estos, e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y acogimiento a la justicia.</u></p> <p><u>La política de paz será una política de Estado y, en tal sentido, vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a darle cumplimiento. Asimismo, los diferentes Gobiernos deberán garantizar la continuidad de las políticas públicas de paz y, en consecuencia, tendrán el deber de concluir aquellas que sean fijadas por administraciones precedentes.</u></p>
<p><b>Artículo 6°.</b> El Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población:</p> <p>Los planes no suspenderán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y, donde coincidan, se articularán. La elaboración de dichos planes será bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional y respecto a zonas PDET con la participación del Alto Consejero para el Posconflicto. El Gobierno nacional reglamentará los aspectos que se requieren para su ejecución:</p> <p>Los planes integrales tendrán la duración que se determine y articularán a las instituciones públicas, el sector privado y la cooperación internacional:</p> <p>El Presidente de la República designará un Gabinete de Paz que coordine la estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularán en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEI), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI):</p>	<p><b>(Artículo 3° del proyecto de ley)</b>  <b>Artículo 6°.</b> En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al logro de la paz y de un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, con el propósito de alcanzar los fines del Estado, contenidos en el artículo 2 de la Constitución Política, así como un orden justo democrático y pacífico, y la convivencia y la paz.</p> <p>Parágrafo. En los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales ubicadas en zonas PDET se priorizará lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI) y, en concordancia con ello, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes Nacionales Sectoriales (PNS).</p> <p><b>Parágrafo Transitorio.</b> Facúltase al Presidente de la República para que dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, adopte las medidas necesarias para asegurar que los recursos apropiados o en ejecución en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral sean gestionados adecuadamente para el cumplimiento del objeto de los proyectos, su cierre y liquidación. El presidente de la República podrá ordenar una auditoría forense integral a los recursos asignados a la Zonas Estratégicas de Intervención Integral previa o posterior a la liquidación de los proyectos.</p>

<b>LEY 418 DE 1997</b>	
<b>Texto original de la Ley 418 de 1997:</b>	<b>Texto modificado de la Ley 418 de 1997:</b>
<p>Parágrafo 1o. El Gobierno nacional reglamentará una subcuenta en el Fondo de Programas Especiales para la Paz creado por la Ley 368 de 1997, con el fin de financiar los planes, programas y estrategias que se implementarán en los territorios que se establezcan como zonas estratégicas de intervención integral. La financiación de estos planes, programas y estrategias provendrán de recursos adicionales del presupuesto público, recursos de cooperación internacional y aportes del sector privado.</p> <p>Parágrafo 2o. Los recursos destinados a la financiación de las Zonas Especiales de Inversión en ningún caso podrán comprometer los recursos definidos por el Plan Marco de Implementación para los PDET.</p>	
<p><b>Artículo 8°.</b> Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.</li> <li>- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.</li> </ul> <p>Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.</p> <p>Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe. Cuando así lo disponga el Gobierno nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.</p> <p>A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional, o sus delegados.</p> <p>Se entiende por vocero persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.</p>	<p><b>(Artículo 4° del proyecto de ley)</b></p> <p><b>Artículo 8°.</b> Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con <u>estructuras</u> o grupos armados organizados al margen de la ley.</li> <li>- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: Obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.</li> </ul> <p>Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.</p> <p>Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe. Cuando así lo disponga el Gobierno nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.</p> <p>A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional, o sus delegados.</p> <p>Se entiende por vocero persona de la sociedad civil que, sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.</p>

<b>LEY 418 DE 1997</b>	
<b>Texto original de la Ley 418 de 1997:</b>	<b>Texto modificado de la Ley 418 de 1997:</b>
<p><b>Parágrafo 2º.</b> Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.</p> <p>Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.</p> <p>Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.</p> <p>Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal, o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.</p> <p>Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.</p> <p>En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.</li> <li>2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.</li> <li>3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.</li> </ol>	<p><b>Parágrafo 2º.</b> Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.</p> <p>Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley.</p> <p>Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.</p> <p>Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.</p> <p>Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal, o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura, <u>incluidas las órdenes de captura con fines de extradición</u>, contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.</p> <p>Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.</p> <p>En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.</li> <li>2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.</li> <li>3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.</li> </ol>

<b>LEY 418 DE 1997</b>	
<b>Texto original de la Ley 418 de 1997:</b>	<b>Texto modificado de la Ley 418 de 1997:</b>
<p><b>Parágrafo Transitorio 3A.</b> Una vez terminadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), como Zonas de Ubicación Temporal, según lo acordado en el Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Gobierno nacional y las FAREP, se mantendrán suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de dicha organización que han estado concentrados en dichas zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, previa dejación de armas, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones, o condenas existentes en su contra. En el caso de los miembros de la organización que no se encuentren ubicados físicamente en las zonas de ubicación temporal, pero se hallen en el listado aceptado y acreditado por el Alto Comisionado para la Paz y hayan a su vez firmado un acta de compromiso de dejación de las armas, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse, operará desde el momento mismo de su desplazamiento hacia las zonas de ubicación temporal, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.</p> <p>De igual forma, se mantendrá suspendida la ejecución de las órdenes de captura que se expidan o hayan de expedirse en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado, cuya suspensión se ordenó en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz por fuera de las zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y que hayan dejado las armas. Dicha suspensión se mantendrá hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de iure, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.</p> <p>Las personas trasladadas permanecerán en dichas ZVTN en situación de privación de la libertad hasta la entrada en funcionamiento de la JEP, momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016.</p> <p>En aquellos casos en los que no se hubiere decidido por parte de las autoridades judiciales sobre el traslado de las personas privadas de la libertad a la ZVTN o PTN, y las mismas ya hubieren finalizado, la autoridad judicial procederá a otorgar la libertad condicionada en los términos establecidos en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio 3B.</b> Se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado concentrados en las zonas de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.</p>	<p><b>Parágrafo 4°.</b> El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad. Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.</p> <p><b>Parágrafo 6°.</b> Las partes en la mesa de diálogos podrán acordar la realización de acuerdos parciales, cuando lo estimen conveniente, los que deberán ser cumplidos de buena fe. Las disposiciones de carácter humanitario contenidas en los acuerdos de paz, incluidos los parciales, así como los protocolos que suscriban las partes en la mesa de diálogos, que tengan por propósito proteger a la población civil de los enfrentamientos armados, así como a quienes no participan directamente de las hostilidades, hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia, serán vinculantes para las partes.</p> <p><b>Parágrafo 7°.</b> Los acuerdos, acuerdos parciales y protocolos que se pacten en el marco de los diálogos y negociaciones de paz del Gobierno nacional con grupos armados al margen de la ley, que tengan por propósito la consecución y la consolidación de la paz, constituyen una política pública de Estado, por tanto, es deber de las autoridades garantizar los mecanismos e instrumentos a su alcance tendientes a su cumplimiento.</p>

<b>LEY 418 DE 1997</b>	
<b>Texto original de la Ley 418 de 1997:</b>	<b>Texto modificado de la Ley 418 de 1997:</b>
<p>Quando los miembros del grupo armado requieran salir temporalmente de las Zonas de Ubicación Temporal por los motivos relacionados en el inciso anterior, se suscribirá un acta con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el que constará la razón de ausencia de la zona y la fecha en la que se retornará a la misma.</p> <p>Quedarán suspendidas las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las Farc-EP, incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz, que se encuentren acreditados por dicho funcionario, que hayan dejado las armas y además firmado las actas de compromiso correspondientes.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad. Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.</p>	<p><b>(Artículo 5° del proyecto de ley)</b></p> <p><b><u>Artículo 8A. Gabinete de paz.</u></b> Cada uno de los Ministerios que conforman el gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia.</p> <p><u>Parágrafo 1°.</u> El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos que se traten en desarrollo de sus sesiones tendrán el carácter de reservados, así como la información y documentos que se expidan en desarrollo de las mismas, y a sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República.</p> <p><u>Parágrafo 2°.</u> El presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz con los voceros o miembros de representantes de grupos armados al margen de la ley. Así como a otros servidores públicos o representantes de la sociedad civil que, por autorización del presidente de la República, participen de los mismos.</p>
	<p><b>(Artículo 6° del proyecto de ley)</b></p> <p><b><u>Artículo 8B. Regiones de paz.</u></b> El Presidente de la República podrá constituir regiones de paz, en las que se adelanten, con su autorización, diálogos de paz. Se priorizará en su conformación, además de los territorios PDET del Acuerdo de Paz, los municipios categorizados como ZOMAC, comunidades de influencia o zonas vulnerables en las que existan graves afectaciones a la población civil y al territorio, y en las que haya ausencia o débil presencia del Estado.</p> <p><u>Parágrafo.</u> El Presidente de la República podrá designar Comisionados de Paz Regionales para que bajo la dirección del Alto Comisionado para la Paz adelanten conversaciones y procesos de diálogo en un determinado territorio.</p>

El segundo capítulo crea el servicio social para la paz, está conformado por dos (2) artículos, del siguiente tenor:

- i) El primero (artículo 7°), crea el servicio social para la paz como una alternativa al servicio militar obligatorio, con fundamento en el artículo 22 de la Constitución Política.
- ii) El segundo (artículo 8°) establece que el servicio social para la paz tendrá una duración de doce (12) meses y recibirá una remuneración equivalente a la del servicio militar obligatorio. Asimismo, define las modalidades para su prestación: **i)** Servicio social para promover la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas; **ii)** Servicio social para el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos; **iii)** Servicio social para la refrendación y el cumplimiento de acuerdos de paz; **iv)** Servicio social para promover la política pública de paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización; **v)** Servicio social para la protección de la naturaleza y la biodiversidad. Asimismo, prevé un párrafo transitorio, según el cual, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Gobierno nacional reglamentará el servicio social para la paz, y las modalidades mediante las que puede prestarse. Por último, señala que su implementación se hará de manera gradual.

Ambas disposiciones son nuevas en el ordenamiento jurídico, razón por la cual no se ofrece una comparación con el contenido de normas preexistentes.

En tercer lugar, contiene un capítulo sobre los fondos orientados a la consecución de la paz, e introduce las siguientes modificaciones:

- i) Faculta a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, establecida como un órgano del Ejecutivo con vocación permanente a través de la Ley 434 de 1998, para ser la entidad encargada de orientar y direccionar la administración de los dineros de la paz concentrados en el **‘Fondo para la Paz’**, incluidas sus subcuentas especiales, con base en las determinaciones adoptadas por la Presidencia de la República y el Gabinete de Paz.
- ii) Renombra la cuenta especial del **‘Fondo de Programas Especiales para la Paz’**, creada por el artículo 9° de la Ley 368 de 1997<sup>238</sup>, vigente a la fecha, y pasa a denominarla **‘Fondo para la Paz’**, la cual seguirá siendo alimentada por múltiples fuentes de recursos, incluidas el Presupuesto General

de la Nación, los fondos de cooperación internacional, las donaciones y el crédito público.

- iii) Adecua el objeto de dicho fondo, con el propósito de que sea ampliado, y supere la delimitación contenida en el artículo 10 de la citada Ley 368, modificado por el artículo 14 de la Ley 434 de 1997, donde se circunscribía su función a “la financiación de las acciones que realice el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia” y de los “programas de paz encaminados a **fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas**”, para garantizar que el **‘Fondo para la Paz’** pueda financiar **todo tipo de proyectos relacionados con el logro de la paz total y definitiva**.
- iv) Establece que el **‘Fondo de Inversión para la Paz’**, creado por la Ley 487 de 1998 y financiado principalmente con los denominados Bonos de Solidaridad para la Paz, sea una subcuenta especial del **‘Fondo para la Paz’**. Adicionalmente, conserva la figura de un Consejo Directivo especial para su administración, pero incluye que él debe ser presidido por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y que su administración se realizará de conformidad con las determinaciones que adopte el Presidente de la República y el Gabinete de Paz.
- v) Del mismo modo, establece que el **‘Fondo Colombia en Paz (FCP)’**, creado mediante el Decreto ley 691 de 2017 como el instrumento especializado para la implementación del Acuerdo de Paz suscrito en 2016, sea una subcuenta especial del **‘Fondo para la Paz’**, para lo cual, en adición a las demás disposiciones previstas en el citado decreto ley, se habilita la posibilidad de crear subprogramas o subproyectos que permitan el logro del objetivo para el cual fue establecido el FCP. Señala también que las funciones de administración de esta subcuenta serán ejercidas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en coordinación con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, o quien haga sus veces, en consonancia con las decisiones que adopten el Presidente de la República y el Gabinete de Paz.
- vii) Por último, incluye también un artículo que faculta al Presidente de la República –o a quien este delegue– a reglamentar todo lo concerniente al funcionamiento del denominado ‘Fondo para la Paz’, y sus nuevas subcuentas; así como un artículo transitorio que permite a las tres cuentas de las que trata el Capítulo III de la presente iniciativa a regirse por las normas preexistentes, en el entretanto es debidamente reglamentado el Fondo antes referido.

<sup>238</sup> “Artículo 9°. *Creación y Naturaleza Jurídica.* Créase el Fondo de Programas Especiales para la Paz, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, administrada como un sistema separado de cuentas”.

Todo lo anterior se presenta como necesario para garantizar una administración coordinada y armónica de las inversiones para la paz en el país, y para hacer más eficiente la producción de los resultados a los que se dirigen sus fondos, de cara a superar la gestión fragmentada y dispar que los

distintos componentes de la paz han recibido hasta la fecha, y en contraste impulsar un fortalecimiento programático de los mismos.

A continuación, se identifican las modificaciones propuestas, en contraste con los textos originales que actualmente rigen esta específica materia:

<b>LEY 368 DE 1997</b>	
<b>Texto original de la Ley 368 de 1997, mediante el cual se creó el ‘Fondo de Programas Especiales para la Paz’:</b>	<b>Texto modificado de la Ley 368 de 1997, mediante el cual se regula el ‘Fondo para la Paz’:</b>
<p><b>Artículo 9°. Creación y Naturaleza Jurídica.</b> Créase el Fondo de Programas Especiales para la Paz, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, administrada como un sistema separado de cuentas.</p>	<p><b>(Artículo 10 del proyecto de ley)</b>  <b>Artículo 9°. Creación y Naturaleza Jurídica.</b> Créase el Fondo de Programas Especiales para la Paz, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, administrada como un sistema separado de cuentas, <u>cuyos gastos serán ordenados por su director(a), bajo la orientación y el direccionamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que actuará en consonancia de las decisiones adoptadas en la materia por el Presidente de la República y el Gabinete de Paz.</u>  <u>Para todos los efectos, el Fondo de Programas Especiales para la Paz se denominará <b>Fondo para la Paz.</b></u></p>
<p><b>Artículo 10. Objeto.</b> El Fondo de Programas Especiales para la Paz también tendrá por objeto la financiación de las acciones que realice el Consejo Nacional de Paz, así como los programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas, de acuerdo con la política de paz existente.</p>	<p><b>(Artículo 12 del proyecto de ley)</b>  <b>Artículo 10. Objeto.</b> El Fondo para la Paz tendrá por objeto la financiación de las acciones que <u>defina el Presidente de la República y el Gabinete de Paz,</u> así como de los programas de paz encaminados <u>al logro y la consolidación de la paz en Colombia, de acuerdo con la política vigente sobre la materia.</u></p>
<b>LEY 487 DE 1998</b>	
<b>Texto original de la Ley 487 de 1998, mediante el cual se creó el ‘Fondo de Inversión para la Paz’:</b>	<b>Texto modificado de la Ley 487 de 1998:</b>
<p><b>Artículo 8°. Fondo de Inversión para la Paz.</b> Créase el Fondo de Inversión para la Paz como <del>principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz.</del>  Este Fondo será una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República, administrada por un consejo directivo y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República.  Las funciones relativas a la administración del fondo <del>tanto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como del Órgano de Administración del Fondo,</del> se ejercerán en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.  Para el desarrollo de la finalidad del Fondo se podrán crear Fondos Fiduciarios, celebrar contratos de fiducia y encargos fiduciarios, contratos de administración y de mandato y las demás clases de negocios jurídicos que sean necesarios. Para todos los efectos, los contratos que se celebren en relación con el Fondo, para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos se regirán por las reglas del derecho privado.  Los recursos provenientes de los Bonos de Paz que se crean en la presente ley, estarán destinados exclusivamente al Fondo a que se refiere este artículo.  El Fondo podrá nutrirse con recursos de otras fuentes de conformidad con lo que disponga el Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> De los recursos provenientes del Fondo de Inversión para la Paz, se asignará y apropiará un porcentaje suficiente para fortalecer el desarrollo de los proyectos de reforma agraria integral, a través de las entidades competentes y que ejecuten los programas de paz.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional deberá presentar un informe semestral al Congreso de la República sobre la aplicación de los bonos de solidaridad para la paz en el fondo de inversión creado para tal efecto.</p>	<p><b>(Artículo 13 del proyecto de ley)</b>  <b>Artículo 8°. Fondo de Inversión para la Paz.</b> Créase el Fondo de Inversión para la Paz como <u>una subcuenta al interior de la cuenta especial del Fondo para la Paz,</u> sin personería jurídica, adscrita <u>al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,</u> administrada por un consejo directivo, <u>presidido por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz,</u> y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República.  Las funciones relativas a la administración de este fondo se ejercerán en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, <u>y de conformidad con las determinaciones que adopte el Presidente de la República y el Gabinete de Paz.</u>  Para el desarrollo de la finalidad del Fondo <u>de Inversión para la Paz</u> se podrán crear fondos fiduciarios, celebrar contratos de fiducia y encargos fiduciarios, contratos de administración y de mandato y las demás clases de negocios jurídicos que sean necesarios. Para todos los efectos, los contratos que se celebren en relación con el Fondo <u>de Inversión para la Paz,</u> para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos se regirán por las reglas del derecho privado.  Los recursos provenientes de los Bonos de Paz que se crean en la presente ley, estarán destinados exclusivamente al Fondo a que se refiere este artículo.  El Fondo podrá nutrirse con recursos de otras fuentes de conformidad con lo que disponga el Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> De los recursos provenientes del Fondo de Inversión para la Paz, se asignará y apropiará un porcentaje suficiente para fortalecer <u>de manera progresiva</u> el desarrollo de los proyectos de reforma agraria integral, a través de las entidades competentes y que ejecuten los programas de paz.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional deberá presentar un informe semestral al Congreso de la República sobre la aplicación de los bonos de solidaridad para la paz en el fondo de inversión creado para tal efecto.</p>

DECRETO LEY 691 DE 2017	
Texto original del Decreto ley 691 de 2017, mediante el cual se instauró el ‘Fondo Colombia en Paz’:	Texto modificado del Decreto ley 691 de 2017:
<p><b>Artículo 1°. Naturaleza del Fondo.</b> Sustitúyase el “Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto”, creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)”, como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.</p> <p>Los actos, contratos y actuaciones del Fondo Colombia en Paz (FCP) se regirán por el derecho privado, observando, en todo caso, los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía.</p>	<p style="text-align: center;"><b>(Artículo 14 del proyecto de ley)</b></p> <p><b>Artículo 1°. Naturaleza del Fondo.</b> Sustitúyase el “Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto”, creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)”, como una subcuenta especial del ‘Fondo para la Paz’ del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, el cual podrá ser administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas. Los actos, contratos y actuaciones del Fondo Colombia en Paz (FCP) se regirán por el derecho privado, observando, en todo caso, los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficiencia y economía. <u>Las funciones relativas a la administración de este fondo se ejercerán bajo el direccionamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, o quien haga sus veces, y en consonancia con las decisiones del Presidente de la República y el Gabinete de Paz. La ordenación del gasto la ejercerá el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</u></p>
<p><b>Artículo 2°. Objeto del FCP.</b> El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.</p> <p>En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear las subcuentas que se requieran para el desarrollo de su objeto.</li> <li>2. <del>Articular los demás fondos creados o que se creen con el propósito de canalizar y coordinar los recursos necesarios para los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz.</del></li> <li>3. Recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurídica, nacionales, extranjeras o del derecho internacional, para el cumplimiento de su objeto.</li> <li>4. Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, incluyendo contratos de fiducia mercantil.</li> <li>5. Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.</p>	<p style="text-align: center;"><b>(Artículo 15 del proyecto de ley)</b></p> <p><b>Artículo 2°. Objeto del FCP.</b> El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previstos en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.</p> <p>En desarrollo de su objeto, el FCP podrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear los <u>subprogramas, subproyectos o cualquier otra modalidad de clasificación</u> que se requieran para el desarrollo de su objeto.</li> <li>3. Recibir aportes no reembolsables de fondos, personas, entes o entidades de cualquier naturaleza jurídica, nacionales, extranjeras o del derecho internacional, para el cumplimiento de su objeto.</li> <li>4. Celebrar convenios y contratos para el cumplimiento de su objeto, incluyendo contratos de fiducia mercantil.</li> <li>5. Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del FCP.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus <u>subprogramas, subproyectos o cualquier otra modalidad de clasificación</u>. En estos casos, la ejecución de los recursos estará sometida al régimen contractual y reglamentario del FCP, atendiendo en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.</p>

Las anteriores propuestas se construyen sobre la convicción de que el pleno goce y ejercicio

del derecho a la paz exige que el Gobierno logre consolidar una estructura articulada, programática,

sinérgica y eficaz de los recursos de inversión para la paz en el país, y que la visión que guíe la ejecución e implementación de esos recursos sea uniforme; capaz de ofrecer –con indicadores de goce efectivo de derechos– resultados asibles sobre el avance de esa construcción de paz total y definitiva; que obedezca tanto a los lineamientos presidenciales como a las definiciones hechas por el órgano democrático constituido para la orientación de la política pública de paz, cual es el Gabinete de Paz; y que responda a controles y veedurías ejercidas por los organismos facultados para ese propósito, de manera que pueda contrarrestarse tanto la fragmentación como la ejecución dispersa de los fondos para la paz.

Finalmente, el capítulo cuarto versa sobre la vigencia y derogatorias y dispone que esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. Asimismo, prevé que las disposiciones contenidas en los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 7º tendrán una vigencia de cuatro (4) años, a partir de su promulgación, y derogan las disposiciones que les son contrarias, en especial, las contenidas en las Leyes 418 de 1997, 1421 de 2010 y 1941 de 2018.

## VII. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con lo pautado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, si una iniciativa legislativa ordena gastos u otorga beneficios tributarios deberá señalarlo de manera explícita en su exposición de motivos y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

**“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

La Corte Constitucional sobre la materia ha dicho:

*“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”<sup>239</sup>.*

Siguiendo lo establecido por la ley y la jurisprudencia constitucional, esta iniciativa legislativa no reviste costos fiscales adicionales que comprometan el presupuesto nacional y, en consecuencia, preserva la potestad del ejecutivo para fijar el gasto público. Primero, la disposición según la cual el presidente de la República podrá constituir regiones de paz, tiene el carácter de potestativa, y de por sí no implica para su conformación erogaciones presupuestales. Segundo, en relación con el servicio social para la paz se establece que este es alternativo al servicio militar y, en consecuencia, su remuneración será conforme a lo previsto para este último. Es decir, no implica nuevos gastos, estrictamente los gastos cuantificados en el presupuesto se utilizarán, una parte, para el servicio militar y, otra, para el servicio social para la paz, el cual se implementará de manera gradual. Tercero, en lo que tiene que ver con el Fondo para la Paz tampoco se genera gastos adicionales, por cuanto lo que se busca es unificar las cuentas de paz para garantizar un adecuado direccionamiento de los recursos, optimizar su ejecución y asegurar controles efectivos que garanticen su correcta destinación.

## IX. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”. A su turno, el artículo 286 de la norma

<sup>239</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-399 del 20 de mayo de 2003. M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.

en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa entra en vigencia a partir de su publicación, y busca introducir disposiciones normativas relacionadas exclusivamente con la paz que entendida como un derecho, un deber y un fin constitucional del Estado tiene el carácter de general. Así las cosas, no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, tampoco, puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibídem: “*Todos los*

*congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.*

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 30 de Agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
No. 160 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por:  
Dr. Alfonso Prada Gil - Min Interior  
Dr. Ivan Velasquez Gomez - Min Defensa  
y H. RR - H. SS

SECRETARIO GENERAL