



**CAJA DE
HERRAMIENTAS**
para la formulación de
planes de
desarrollo para la
construcción de

PAZ
TERRITORIAL



Tabla de Contenido

Introducción: Elementos para la formulación de planes de desarrollo para la construcción de paz territorial	5
El <i>Acuerdo de Paz</i> : Estancamiento nacional, posibilidades desde lo local	5
Políticas públicas locales para la paz.....	5
Algunas herramientas nacionales de referencia	6
Elementos para la formulación de los planes de desarrollo	7
Referencias	7
De la planeación departamental y municipal en el posconflicto.....	8
Nuevos Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo - 2020- 2023	9
Financiación local de agendas de paz	10
Marco normativo e institucional.....	11
Propuestas	11
Actores clave.....	12
Referencias	12
Políticas públicas locales con enfoque de derechos humanos.....	13
Marco normativo e institucional.....	14
Propuestas	15
Actores clave.....	15
Referencias	15
Acceso a tierras y zonas de reserva campesina.....	16
Marco normativo e institucional.....	17
Propuestas	17
Actores clave.....	18
Referencias	19
Los PDET: Una oportunidad para consolidar paz territorial.....	21
Marco normativo e institucional.....	21
Propuestas	22
Actores clave.....	22
Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.....	23
Marco normativo e institucional.....	23
Actores clave.....	26
Referencias	27
Educación Rural	28

Marco normativo e institucional.....	30
Propuestas para la inclusión en los Planes de Desarrollo Locales	31
Actores clave.....	32
Referencias	32
La sustitución de cultivos en los planes de desarrollo	33
Marco normativo e institucional.....	34
Propuestas	34
Actores clave.....	34
Referencias	35
Proyectos relacionados con el punto 4. Políticas sobre drogas y cultivos de uso ilícito.....	36
Marco normativo e institucional.....	37
Aspectos por considerar en el cumplimiento del Estatuto de la oposición para alcaldes y gobernadores. 42	
Marco normativo e institucional.....	42
Actores clave.....	44
Mobilización y protesta social en el Acuerdo Final.....	45
Marco normativo e institucional.....	45
Propuestas	46
Actores clave.....	47
Referencias	47
Una apuesta para el impulso democrático de la Reconciliación a nivel territorial	48
Marco normativo e institucional.....	49
Propuestas	49
Actores clave.....	51
Referencias	51
Políticas públicas locales en transparencia y medidas anticorrupción	52
Marco normativo e institucional.....	53
Propuestas	53
Actores clave.....	54
Referencias	54
Garantías de seguridad y derechos de las víctimas en los planes territoriales 2020-2023	56
<i>Normas sobre garantías de seguridad y protección colectiva</i>	57
Las Víctimas del conflicto armado en las agendas locales de cambio	65
Propuestas para la construcción de agendas locales.....	67

Guía para la incorporación del enfoque de género del acuerdo de paz en los planes de desarrollo territorial 2020-2023 69

 Marco normativo e institucional..... 75

 Propuestas..... 76

 Actores clave..... 77

Introducción: Elementos para la formulación de planes de desarrollo para la construcción de paz territorial

El Acuerdo de Paz: Estancamiento nacional, posibilidades desde lo local

La firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable Duradera* entre las FARC-EP y el Estado colombiano ha significado no sólo la posibilidad de concluir uno de los ciclos más largos del conflicto armado en nuestro país, salvando miles de vidas, también ha sido la oportunidad para ambientar cambios institucionales necesarios para profundizar la apuesta democratizadora del Estado Social de Derecho incluida en la Constitución Política de 1991; ha potenciado diversas e importantes manifestaciones de participación de la sociedad colombiana, promoviendo una ciudadanía más activa y deliberante, todo esto sin desconocer los enormes retos y dificultades que afronta la implementación del acuerdo y la construcción de paz.

El Acuerdo Final ha venido incorporándose al ordenamiento jurídico colombiano mediante actos legislativos, leyes, decretos ley, decretos, resoluciones y documentos CONPES, instrumentos que ratifican lo planteado por la Corte Constitucional reconociendo el carácter de obligación de Estado que tiene el Acuerdo y por ende los compromisos y oportunidades que se derivan para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en el orden nacional, departamental y municipal.

A pesar de estos progresos, el actual gobierno nacional “nunca aceptó el Acuerdo de Paz ni lo reconoció como un compromiso de Estado. Por el contrario, ha intentado hacerle un esguince insistiendo en que se trata de un acuerdo del gobierno anterior” [Viva la Ciudadanía, 2019: 78], y por ello no lo consideró como parte sustancial del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo anterior, además de los avances normativos e institucionales promovidos desde el gobierno central, es necesario fortalecer la dimensión territorial de la paz, entendida como *“la necesidad de cerrar las brechas socioeconómicas entre lo rural y lo urbano, superar las condiciones que sirvieron para la permanencia del conflicto armado y cimentar la institucionalidad estatal de la mano de la confianza de las comunidades locales. El tránsito a la paz solo será posible con la transformación de las regiones más afectadas por el conflicto, y lo más importante no era que la guerrilla entregara las armas sino el proceso de transformación social que debería seguir al desarme”* [Martínez, 2019].

Desde esta perspectiva, buena parte de la materialización de las apuestas contenidas en el Acuerdo de Paz pasan por su transformación en medidas concretas formuladas e implementadas de manera participativa por los gobiernos departamentales y municipales, lo cual requiere su inclusión en Planes de Desarrollo, presupuestos y otras acciones, de manera que se pongan en marcha instrumentos de política pública. Esta tarea estará en manos de las y los gobernantes elegidos tras las elecciones del 27 de octubre de 2019, cuyos resultados muestran un nuevo mapa político en el cual son mayoritarias las propuestas de centro-izquierda y, en términos generales, con posiciones favorables frente a la implementación del Acuerdo de Paz; además cuentan con las competencias y los recursos para hacerlo.

Políticas públicas locales para la paz

Las políticas públicas son el conjunto de acciones que los gobiernos llevan a cabo, en el marco de sus competencias y considerando de manera transversal la participación ciudadana, con el objetivo de que los derechos humanos sean ejercidos de manera efectiva por la ciudadanía. El instrumento a través del cual las y los gobernantes plantean y articulan acciones es el plan de desarrollo, que debe elaborarse en concordancia con los demás

instrumentos de planeación territorial y observando los lineamientos contenidos en la normatividad de orden nacional.

Para avanzar en políticas públicas que contribuyan a la construcción de paz territorial, es necesario identificar las especificidades locales (demandas sociales, déficits en goce efectivo de derechos, vocación territorial, políticas existentes, entre otras), los contenidos del Acuerdo Final de Paz y las competencias de las autoridades locales, de manera que se identifiquen prioridades que sean incluidas en los planes de desarrollo.

En esta Caja de Herramientas encontrará propuestas relacionadas con:

- Planeación departamental y municipal en el posconflicto
- Financiación local de agendas de paz
- Políticas públicas locales con enfoque de derechos humanos
- Acceso a tierras y Zonas de Reserva Campesinas
- Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)
- Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral
- Educación Rural
- Sustitución de cultivos de uso ilícito
- Políticas sobre drogas ilícitas
- Estatuto de la oposición en lo local
- Movilización y protesta social
- Reconciliación a nivel territorial
- Políticas públicas locales en transparencia y medidas anticorrupción
- Garantías de seguridad y derechos de las víctimas
- Derechos de las víctimas y Ley 1448 de 2011
- Participación desde lo local en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición
- Enfoque de género

Algunas herramientas nacionales de referencia

Como señaló la OEI,

“una planeación conjunta con el Gobierno Nacional permitiría atender y focalizar recursos para atender las necesidades en términos de acceso a la tierra, seguridad, educación, salud e infraestructura que se configuran como elementos principales dentro de marco de implementación de los Acuerdos. Las distintas situaciones de la población deben ser examinadas y a través del consenso se busca impactar el espacio geográfico que habitan por tradición cultural o política y resolver problemas de acuerdo con intereses compartidos” [Congreso de la República & OEI, 2018: 749].

Los principales instrumentos del orden nacional que se deberían considerar son:

- Acto Legislativo 02 de 2017 y la Sentencia C-630/17: Establecen que los contenidos del “acuerdo final para la construcción de una paz de estable y duradera” relativos a Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos y Derechos fundamentales serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo

Final. De igual forma establece Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final y que todas sus actuaciones deben estar en consonancia de este. Dicho Legislativo rige durante los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo Final¹.

- CONPES 3932: contiene los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial².
- Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2022: El Acuerdo de Paz no es considerado como una parte sustancial del actual Plan Nacional de Desarrollo, pero hay distintas disposiciones incluidas principalmente en el *Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas*³.
- Regionalización del presupuesto de inversión vigencia 2020: Aunque a la fecha (octubre de 2019) el Congreso de la República no ha aprobado el presupuesto general de la Nación para el año 2020, el Departamento Nacional de Planeación ha avanzado en la priorización regional del gasto de inversión. Esta información, desagregada por departamento, es clave para identificar posibles rutas de articulación con diferentes programas y proyectos del orden nacional⁴.

Además de estos insumos, para cada uno de los temas se incluye un marco normativo de referencia.

Elementos para la formulación de los planes de desarrollo

Una vez identificadas las apuestas centrales en materia de construcción de paz, es necesario incluirlas en el plan de desarrollo para que sean transformadas en políticas públicas. La ruta general para la formulación de los planes de desarrollo se encuentra en el Portal Territorial del Departamento Nacional de Planeación⁵.

Referencias

Congreso de la República & OEI [2018] *Informe Técnico de Acompañamiento a la Implementación del Acuerdo Final*. Bogotá D.C.

Corporación Viva la Ciudadanía [2019]. “Un año de disputa por la paz”, en *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer gobierno de Iván Duque*. PCDHDD – CCEEU – La Alianza, Bogotá D.C., pp. 78 – 83.

Martínez, Hobeth [2019]. “Insistamos en la paz territorial”. Bogotá D.C., Dejusticia, disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/insistamos-en-la-paz-territorial/>.

¹ Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573> y <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>.

² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>.

³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> (a partir de la página 763).

⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Regionalizacion-Presupuesto-Inversion-2020-Segundo-debate.pdf>.

⁵ Disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>.

De la planeación departamental y municipal en el posconflicto

Eduardo Díaz⁶

Dos momentos históricos para la planeación participativa en Colombia

La **Constitución Política de 1991** dispuso que en adelante la planeación de las políticas públicas y de los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo dejaban de ser ejercicios exclusivos de la tecnocracia y pasaban a ser procesos participativos, a los que debían y podían concurrir, en su diversidad y complejidad, las visiones y legítimos intereses de los distintos actores sociales y políticos del país y las regiones. Así, con la Constitución de 1991, el país pasó de una *planeación* realizada por unos pocos técnicos a espaldas de las realidades y preocupaciones de las comunidades y los territorios a una *planeación participativa* que, profundizando en lo técnico, incorporó nuevas dimensiones de la nueva realidad del país; esto es el desarrollo de la democracia, la territorialidad, la descentralización político-administrativa y el reconocimiento de la diferencia y la diversidad.

Así quedó consagrado por La Constitución Política de Colombia, artículos 339 y 340 - Sistema Nacional de Planeación, y desarrollado por:

- Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Y ley 388 de 1997 (Consejos Nacional y Territoriales de Planeación)
- Ley 134 de 1994. Mecanismos de participación ciudadana.
- Decreto Ley 1088 de 1993. Creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. Decreto 1953 de 2014.
- Ley 70 de 1993. Reconocimiento de comunidades negras de la Cuenca del Pacífico.
- Ley 338 de 1997 y Ley 1454 de 2011 Planes de Ordenamiento Territorial y consultas ciudadanas
- Ley 850 de 2003. Participación ciudadana.
- Ley 1757 de 2015. Promoción y protección del derecho a la participación democrática

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, establece que la construcción de la paz se hace con la participación de todos los colombianos.

El Acuerdo en sus seis puntos, protocolos y anexos, que constituyen un todo indisoluble, tiene un claro enfoque territorial que obliga a tener de presente las necesidades y particularidades sociales, políticas, culturales y económicas de los territorios. Por ello para su adecuada implementación mediante planes, programas y proyectos, y para la construcción de un país en paz, es imperativa y necesaria la participación activa y coordinada de las autoridades nacionales y territoriales, de la ciudadanía y los diferentes sectores de la sociedad.

La participación ciudadana es uno de los principios y fundamentos de todos y cada uno los capítulos y acuerdos que constituyen el Acuerdo Final: *“Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia”*.

Sin detrimento de las definiciones, procesos y espacios que en materia de planeación participativa devienen de la **Constitución Política** (ver relación de principales normas legales) el **Acuerdo de Paz** y sus desarrollos normativos

⁶ Exdirector de PNIS. Integrante de Defendamos La Paz.

han definido mecanismos e instancias de planificación participativa para la definición, ejecución, puesta en marcha y seguimiento de los planes, programas, proyectos y actividades fijadas y acordadas para la transformación de los territorios y comunidades afectadas por el conflicto armado interno, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

- El **Decreto Ley 893 de mayo de 2017 (PDET)**, creó los instrumentos de planeación y gestión participativa para la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los municipios y territorios priorizados y definió un programa subregional para la transformación integral del ámbito rural (a 10 años) mediante la puesta en marcha de los instrumentos de la **Reforma Rural Integral- RRI**.

Los PDET y los Pactos Regionales para la Transformación Regional son y deben ser fundamento y base para la implementación de la Reforma Rural Integral; de ello depende que la Reforma Rural Integral llegue al campo, junto con acuerdos para el adecuado manejo y/o recuperación de las áreas protegidas y parques naturales.

El fortalecimiento de los espacios definidos por el Decreto 893 y la promoción de la participación de las comunidades debe retomarse, darse y fortalecerse.

- El **Decreto Ley 896 de mayo de 2017 (PNIS)** y Decreto 362 de febrero de 2018 Crearon y pusieron en funcionamiento, en lo nacional, departamental y municipal, las instancias participativas de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS para la transformación de los municipios y territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos y economías derivadas de estos, la construcción participativa de los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo – **PISDA**- y su articulación, dónde hubiere lugar a los **PDET**.

Es prioritaria la reactivación y consolidación de todas las instancias participativas del PNIS creadas para garantizar, con base en la participación comunitaria, la efectiva sustitución de los cultivos ilícitos y la transformación de los territorios y comunidades afectadas por las economías y redes del narcotráfico.

[Nuevos Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo - 2020- 2023.](#)

A partir del de enero de 2020, con el inicio de los períodos de gobierno de las nuevas autoridades departamentales y municipales, se inicia el proceso de formulación participativa de los Planes de Desarrollo 2020-2023. En aquellos territorios objeto de intervenciones de RRI- PDET-PNIS, definidas en el Acuerdo de Paz, ésta compleja tarea debe garantizar la debida articulación y cooperación entre las instancias de participación ciudadana definidas por las normas legales para los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), Reforma Rural Integral (RRI), Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Programas Integrales de Desarrollo Alternativo (PNIS).

Los CTP son la instancia de planeación que puede garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de las políticas públicas a nivel territorial. Por ello, es evidente el papel protagónico que deben jugar los CTP en su articulación con las instancias definidas por Ley para la RRI, los PDET y el PNIS.

Atención y procesos específicos, regulados por la Constitución y la Ley, exige la definición de los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo, RRI, PDET y PNIS en aquellos territorios pertenecientes a Comunidades Indígenas (Resguardos) o a Comunidades Afrocolombianas (Consejos Comunitarios).

Financiación local de agendas de paz

Ricardo Jaramillo Rincón⁷

Una dimensión fundamental para la implementación de los diferentes componentes del Acuerdo Final de Paz tiene que ver con su financiación. Desde el texto del Acuerdo, el numeral 6.1. *Mecanismos de implementación y verificación*, se señaló que las fuentes financiación se definirían en el Plan Marco de Implementación (PMI). Después de un extenso proceso, el PMI fue expedido a finales del gobierno de Juan Manuel Santos. De acuerdo con los cálculos efectuados, la implementación a 15 años del Acuerdo Final de Paz tendría un costo de 129,5 billones de pesos y sus fuentes de financiación serían las siguientes:

Cuadro 1: Montos indicativos para la implementación por fuente de financiación

Punto	Costo Total	% de Participación	% del PIB
1. Presupuesto General de la Nación	46,7	36%	5%
2. Sistema General de Participaciones	47,7	36,8%	5,2%
3. Sistema General de Regalías	18,1	14%	2%
4. Cooperación Internacional	11,6	8,9%	1,3%
5. Recursos Propios de Entidades Territoriales	4,3	3,3%	0,5%
6. Inversión privada	1,2	0,9%	0,1%
Total	129,5	100%	14%

Fuente: CONPES – Cifras en billones de pesos de 2016

Frente a las inversiones programadas para un horizonte de 15 años de implementación, la división de los costos fue efectuada considerando cuatro criterios:

- Tiempo o duración establecida por el Acuerdo Final para el cumplimiento de algunos productos y metas;
- Priorización del inicio de la ejecución de los productos que el gobierno ha considerado estratégicos (punto 3);
- Productos que se pueden ejecutar de manera progresiva (ejecución creciente que se estabiliza después de 4 – 5 años);
- Disponibilidad anual de los recursos de diversas fuentes de financiación.

En relación con las fuentes de financiación, como se mostró en el cuadro 1, los recursos provendrán del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, recursos propios de las entidades territoriales, cooperación internacional e inversión privada. Se entiende que parte de los recursos propios de los departamentos y de los municipios PDET, concurrirán a las inversiones en los sectores priorizados en los acuerdos y que se han definido como estratégicos en los planes de desarrollo territorial. El mejoramiento de la calidad de vida en las zonas rurales es una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno.

En el último Marco Fiscal de Mediano Plazo elaborado durante el segundo mandato de Juan Manuel Santos, se incluían las fuentes de financiamiento y los componentes de gasto asociados a cada punto del acuerdo. Sin embargo, en el gobierno de Iván Duque la paz no se configura como un eje articulador de políticas públicas, se hacen algunas menciones puntuales en los distintos componentes del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente

⁷ Asesor estrategia de incidencia y presión política Viva la Ciudadanía.

en el *Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas*. Además, varios de los asuntos contemplados en el Acuerdo Final, especialmente en el punto 1 sobre reforma rural integral, podrían desarrollarse a partir de los pactos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, si bien se trata de un enfoque distinto que simula el cumplimiento de lo pactado, pero plantea medidas diferentes (Estrada, 2019: 168).

A pesar de lo anterior, en la medida en que buena parte de los mandatos incluidos en el Acuerdo Final corresponden a la provisión de bienes públicos y al fortalecimiento y/o creación de instituciones en materia de desarrollo rural (salud, educación, vivienda, acueducto y alcantarillado, soberanía alimentaria, interconexión eléctrica, entre otros), solución al problema de las drogas ilícitas, participación ciudadana (electoral, mecanismos de participación, movilización y protesta social, entre otros), y garantía de los derechos de las víctimas, es posible desde los gobiernos locales avanzar en la implementación de diferentes puntos del Acuerdo de Paz, a partir de sus propios recursos y de programas promovidos por el gobierno nacional, cooperación internacional o entidades del sector privado.

Marco normativo e institucional

Dentro de las referencias que vale la pena consultar para identificar posibles fuentes de financiamiento, se encuentran:

- Documento CONPES 3932: define los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.
- Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”. A partir del sistema de seguimiento a los proyectos de inversión⁸ es posible conocer los proyectos que se están adelantando por parte de múltiples entidades, en diferentes sectores y territorios del país. El mapa de inversiones del DNP también permite hacer una identificación de fuentes de recursos del orden nacional⁹.
- Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para 2020: Si bien a la fecha (noviembre de 2019) el proyecto de ley del presupuesto nacional para el 2020 no ha sido aprobado, el DNP elaboró la priorización regional del gasto de inversión. Esta información, desagregada por departamento, es clave para identificar posibles rutas de articulación con diferentes programas y proyectos del orden nacional.¹⁰
- Decreto 1650 de 2017: Reglamenta las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y establece beneficios tributarios para las empresas y nuevas sociedades que desarrollen en ellas su actividad económica. En total son 344 municipios de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.

Propuestas

- Identificar si en el municipio o departamento se realizaron ejercicios de planeación participativa en el marco de la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional o del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, de manera que las prioridades y proyectos identificados sean incluidos y costeados en la formulación del plan municipal o departamental de desarrollo.

⁸ Disponible en <https://spi.dnp.gov.co>

⁹ Disponible en <https://mapainversiones.dnp.gov.co/Pages/default.aspx>

¹⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Regionalizacion-Presupuesto-Inversion-2020-Segundo-debate.pdf>.

- Articular al ejercicio de las competencias del mandatario local el cumplimiento de componentes del Acuerdo Final.

Actores clave

- Agencias de cooperación internacional (AECID, USAID, PNUD, entre otras).
- Agencia de Renovación del Territorio
- Agencia Nacional de Tierras
- Departamento Nacional de Planeación

Referencias

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES [2016]. *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Documento CONPES 3932, Bogotá D.C.

Estrada, Jairo [2019]. “La consumación de la perfidia. La (des)financiación del Acuerdo de Paz”, en *El aprendizaje del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer gobierno de Iván Duque*. PCDHDD – CCEEU – La Alianza, Bogotá D.C., pp. 168 – 173.

Políticas públicas locales con enfoque de derechos humanos

Ricardo Jaramillo¹¹

Distintos ejercicios realizados para la formulación de políticas públicas nacionales en materia de derechos humanos, como la Propuesta para la Política Pública de DDHH en Colombia (2014 – 2034) “De la Violencia a la Sociedad de los Derechos”, la Estrategia Nacional para la Garantía de los DDHH (2014 – 2034), y el proceso de alistamiento para la construcción participativa del Plan Nacional de Acción en DDHH, han permitido identificar un conjunto no exhaustivo de temas prioritarios que deberían tenerse en cuenta para una política integral en materia de derechos humanos. Algunas deberían ser resueltas desde el nivel nacional, pero otras son susceptibles de ser abordadas desde lo local.

Dentro de las temáticas prioritarias están:

- a) **Garantías de seguridad para líderes, lideresas y defensores y defensoras de derechos humanos.** De acuerdo con el informe *La naranja mecánica* del Programa Somos Defensores, de los 805 casos de agresiones individuales que se registraron en el 2018, el 29% fueron contra mujeres y el 71% restante contra hombres. “Del total de las agresiones un 0,6% fueron desapariciones, el 0,7% fueron detenciones, un 0,7% robos de información, 2,3% judicializaciones, 4,1% atentados, 19,3% asesinatos y un 72,4% fueron amenazas individuales” (Somos Defensores, 2019: 86-87).
- b) **Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y la Implementación del Acuerdo Final.** Los asuntos relacionados con el goce efectivo de los derechos a la salud, la educación, la vivienda digna, el trabajo, el agua, entre otros, son prioritarios, por lo que es necesario articular las acciones de los diferentes niveles de gobierno, al igual que trabajar para disminuir la falta de información acerca del impacto de la corrupción en la limitación de las garantías para el goce efectivo de estos derechos.
- c) **Aproximación integral a la garantía de los derechos de las víctimas.** El enfoque a partir del cual se ha construido la política de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado interno es la reparación transformadora e integral. Esto significa que todas las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos deben recibir una reparación plena o, al menos, proporcional a la gravedad de la violación y al daño sufrido por la víctima (Uprimny & Guzmán, 2010:236), lo cual se materializa a través de diferentes formas de reparación (indemnizaciones, medidas de rehabilitación, de restitución, de reparación simbólica y garantías de no repetición).
- d) **Movilización y protesta social.** La movilización social se ha incrementado en el país durante los últimos años. Los principales actores de las movilizaciones son las y los campesinos, seguidos por asalariados, pobladores urbanos, estudiantes/jóvenes y víctimas de la violencia. Las razones predominantes han sido servicios públicos, políticas estatales, derechos e incumplimientos (Barrera *et al.*, 2016:20 – 27). La gestión pública implica la gestión de conflictos sociales. Muchos de ellos se evidencian y posicionan a través de repertorios de acción colectiva que incluyen movilizaciones y protestas, por lo cual es necesario posicionar la importancia de estos mecanismos y formular protocolos locales que garanticen su ejercicio, en el marco de políticas locales de participación ciudadana.

Para introducir estos temas en la planeación local, es necesario considerar el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), que es una aproximación a la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que parte de considerar que su principal objetivo debe ser propender porque los derechos

¹¹ Asesor Estrategia de Incidencia y Presión política, Corporación Viva la Ciudadanía

humanos sean ejercidos de manera efectiva por la ciudadanía. Este enfoque “busca la aplicación de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los Derechos Humanos, como un marco conceptual que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo para las políticas y prácticas relacionadas”, y se caracteriza por promover un cambio en “la lógica de elaboración de las políticas. El punto de partida deja de ser personas con necesidades por asistir, para volverse sujetos de derechos con la capacidad de demandar y exigir determinadas prestaciones y conductas por parte del Estado. El cumplimiento de muchas exigencias deja de ser considerado como mandato moral o político, y empieza a entenderse como el mecanismo mediante el cual el Estado hace efectivas garantías jurídicas, imperativas y exigible” (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2013: 11-12).

El EBDH propende porque los principios orientadores de las políticas públicas sean los siguientes:

- Universalidad e inalienabilidad;
- Indivisibilidad;
- Interdependencia e interrelación;
- Igualdad y no discriminación;
- Participación e inclusión;
- Responsabilidad e imperio de la ley.

Como lo plantea la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos “uno de los principales retos que en la actualidad política exige esfuerzos concertados por parte de Estados, gobiernos, organizaciones sociales, agencias de cooperación, agentes económicos y sociedad civil en general es el lograr cambios efectivos que permitan resultados eficaces, para realizar la dignidad humana en términos de superación de la miseria, la indigencia y la pobreza; de la erradicación de cualquier forma de desigualdad, exclusión, discriminación o agresión; y la afirmación de opciones de vida basadas en la diversidad y la multiplicidad que caracteriza las sociedades complejas en las que nos desenvolvemos cotidianamente” (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2013: 11-12), siendo fundamental la inclusión de un enfoque diferencial. Esto implica ajustes institucionales para que todo el ciclo de las políticas públicas se adelante desde un EBDH, incluyendo la evaluación y el seguimiento.

Marco normativo e institucional

En Colombia existe un amplio conjunto de normas y jurisprudencia constitucionales y contencioso administrativas en relación con los derechos humanos. Los principales instrumentos articuladores de referentes para políticas públicas sobre la materia son:

- “De la violencia a la sociedad de los derechos. Política de Derechos Humanos en Colombia 2014 – 2034”¹²: Construida a partir de un proceso que contó con la participación y deliberación de más de 17.000 líderes y lideresas representantes de cerca de 8.500 organizaciones sociales, este documento incluye lineamientos de política pública en nueve ejes estratégicos: Ciudadanía, cultura y educación en DDHH; Derecho a la igualdad, no discriminación y respeto por la diferencia; Derechos de las víctimas; Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; Gestión pública transparente y lucha contra la corrupción; Derechos civiles y políticos; Derecho Internacional Humanitario; Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales; Agenda de transición y construcción de paz.
- “Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014 - 2034”¹³: Contiene las apuestas y compromisos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH en relación con los ejes estratégicos definidos en la política pública.

¹² Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Paginas/131213-violencia-sociedad-Derechos-propuesta-Politica-Integral-Derechos-Humanos-2014-2034.aspx>

¹³ Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf

Propuestas

Los gobiernos locales tienen la capacidad y están en la obligación de formular, implementar y evaluar políticas públicas con enfoque basado en derechos humanos. Algunos asuntos que se deben tener en cuenta son:

- i. **Revisión de diagnósticos existentes.** Es probable que en su municipio ya existan diagnósticos, así sean parciales, en relación con la situación de derechos humanos. Estos son insumos que, discutidos con la ciudadanía, pueden convertirse en guía para la priorización de políticas clave.
- ii. **Reconocimiento de enfoques diferenciales:** Identifique los mecanismos a través de los cuales se puedan llevar a la práctica el enfoque territorial, diferencial, de género, de ciclo de vida, étnico, entre otros. No solamente para las políticas sectoriales específicas sino para todas las herramientas de acción de gobierno.
- iii. **Formulación participativa de políticas articuladas, transparencia y control social:** La participación ciudadana es el eje para la construcción de políticas públicas con enfoque basado en derechos humanos. Desde la formulación del programa de gobierno hasta la evaluación del plan de desarrollo se requiere la activación de instancias de participación ciudadana que permitan el involucramiento de la ciudadanía en la formulación, ejecución y evaluación de políticas.

Actores clave

- Plataformas de derechos humanos: Alianza de Organizaciones sociales y Afines; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; Coordinación Colombia Europa Estados Unidos.
- Mesa Social Minero Energética y Ambiental.
- Defensoría del Pueblo.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y las Relaciones Internacionales.

Referencias

Barrera, Víctor et al. [2016] Tendencias de la movilización social en municipios críticos para el posconflicto: principales hallazgos. Bogotá D.C., CINEP-PPP.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos [2013] *Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos (2014 – 2034)*. Bogotá D.C. pp.11 – 12.

Programa Somos Defensores [2019]. *La naranja mecánica. Informe Anual 2018 – Sistema de Información sobre Agresiones Contra Defensores y Defensoras de DDHH en Colombia*. Bogotá D.C.

Uprimny & Guzmán [2010] “En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales” *17 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*.

Acceso a tierras y zonas de reserva campesina

Centro de Estudios para la Paz Territorial -Cespaz-

La tierra en Colombia se ha constituido históricamente en el principal bien que genera riqueza en la ruralidad, desde la época de la colonia ha estado relacionada estrechamente con el poder económico y político de las élites políticas que han acaparado las mejores tierras. Los elevados niveles de concentración de la propiedad y el control de los territorios por parte de las élites regionales, sumados a la falta de explotación productiva de gran parte del territorio nacional han dificultado el acceso democrático de pequeños y medianos productores a la propiedad, de igual manera, la expropiación de campesinos y víctimas como resultado del conflicto armado político y social, han incrementado la desigualdad y la exclusión en las zonas rurales.

El Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014) evidenció que el 47% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza, los pequeños productores, estimados en 1.4 millones de familias, producen cerca del 50% de los alimentos para el consumo, pero solamente acceden a 1.5 millones de hectáreas, que representan el 4.8% de la tierra. El censo evidenció también las brechas entre hombres y mujeres en el campo, teniendo que el 74 % de las mujeres tienen menos de cinco hectáreas, en comparación con un 62 % de los hombres.

En tanto, el 41% de la superficie está controlado por las fincas que tienen más de 500 hectáreas, que representan sólo el 0.7% del total de las explotaciones y se encuentran en manos del 0.4% de los propietarios, muchos de los cuales tienen más de una propiedad. De esta superficie, 33.8 millones de hectáreas están dedicadas a la ganadería, mayoritariamente extensiva, con un hato de al menos 26 millones de cabezas, mientras que a la agricultura se dedican solo 6 millones de hectáreas de los 22 que tienen tal vocación. Según el IGAC el 28% del territorio no tiene catastro y el 63,9% lo tiene actualizado lo cual genera bajo o nulo recaudo del predial en municipios rurales que son el 75,5% del país.

En este contexto las comunidades campesinas se han visto especialmente excluidas no solo por la falta de acceso a tierra y demás recursos productivos sino mediante la estigmatización y desvalorización política y cultural. Como una respuesta histórica a tal exclusión que las ha expulsado a las áreas de frontera agraria, comunidades campesinas han promovido las zonas de reserva campesina como estrategia de gestión de territorios campesinos mediante la adjudicación de tierras, la planeación del desarrollo local, el ordenamiento productivo y la protección ambiental a través de la concertación con las autoridades locales y nacionales y con la que se contribuye al cierre de la frontera agrícola y a la estabilización y garantía de derechos de la población campesina. Pese a las experiencias positivas y al potencial para contribuir en la solución del problema agrario, las zonas de reserva campesina que están contempladas en la ley agraria (ley 160/94), han sido estigmatizadas desde sucesivos gobiernos que han acogido la oposición de sectores terratenientes a esta figura por su potencial para democratizar la tierra.

Con todo esto, se confirma la necesidad de saldar la deuda histórica con el campo colombiano y poner fin a una de las causas centrales del conflicto armado través de la Reforma Rural Integral (RRI) contemplada en el Acuerdo Final de Paz que permita la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra y que aproveche el potencial de las experiencias en curso desde sectores de la sociedad civil. En concreto, la RRI contempla la creación de un fondo de tierras que debe adjudicar siete millones de hectáreas y formalizar a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, dando prioridad a las mujeres campesinas víctimas del conflicto armado, acompañándose el fondo

de medidas complementarias de acceso a tierra como los subsidios, la restitución y la actualización del catastro y el impuesto predial y el cierre de la frontera agraria mediante la protección de zonas de reserva para lo que se contempla el diseño de un plan nacional de zonificación ambiental participativa. El Acuerdo contempla estas acciones en territorios priorizadas para implementar Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para lo cual se han definido 170 municipios.

En la actualidad la implementación de estas medidas está estancada pues la Agencia Nacional de Tierras no ha priorizado estos municipios en sus planes de ordenamiento social de la propiedad a través de los cuales se deberían formalizar y adjudicar tierras.

Marco normativo e institucional

- Constitución Política: Artículo 64 que establece el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios en forma individual o asociativa con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida. Artículo 65 que establece el deber del Estado de ofrecer especial protección a la producción de alimentos dándole prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.
- Ley 160 de 1994 sobre Reforma Agraria que consigna los mecanismos para el acceso a tierras a campesinos sin tierra, así como medidas complementarias.
- Decreto Ley 902 de 2017, expedido como desarrollo de las medidas de acceso a tierras contempladas en el Acuerdo Final de Paz y tiene como objetivo establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras, para lo cual define el procedimiento para tales fines, crea el Fondo de Tierras definiendo los sujetos beneficiarios del acceso a tierra y le asigna a la Agencia Nacional de Tierras el deber de implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y la ejecución del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad para gestionar y solucionar los conflictos y problemáticas de acceso, uso y tenencia de la tierra.
- Resolución 740 de 2017 expedida por la Agencia Nacional de Tierras, que contiene el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad.
- Acuerdo 058 de 2018 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables.
- Resolución 261 de 21 de junio de 2018 que define la Frontera Agraria nacional y se adopta la metodología para la identificación general, expedida por el Ministerio de Agricultura.
- Decreto 1777/96 reglamenta el procedimiento para la delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina contempladas en el título XIII de la ley 160 de 1994.
- Resolución 024 de 1996 expedida por el Incora para fijar criterios y procedimientos para la selección y delimitación de zonas de reserva campesina.

Propuestas

Gobernadores y alcaldes pueden incluir en sus planes de desarrollo el componente de acceso a tierras reservando recursos financieros para celebrar acuerdos interinstitucionales con la Agencia Nacional de Tierras orientados a que se implementen los planes de ordenamiento social de la propiedad en el marco de los cuales se contribuya a la formalización y adjudicación de tierras.

Contribuir con fondos, información y concertación con actores territoriales a la alimentación del fondo de tierras a través de las fuentes contempladas en el Acuerdo: baldíos de la nación recuperados por indebida ocupación, áreas sustraídas a las zonas de reserva forestal, predios provenientes de la extinción de dominio y de la extinción

administrativa de la propiedad por el incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, predios donados.

Promover y apoyar la creación de comités de tierras conformados por comunidades campesinas como mecanismos de impulso a la implementación de la RRI, disponiendo de profesionales del derecho que apoyen su labor y presten asesoría a los campesinos, así como la generación de espacios multiactor para el abordaje y resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

Este componente debe incorporar un enfoque participativo que garantice que organizaciones sociales y campesinas puedan aportar con su conocimiento y visión del territorio, lo cual implica reconocer las estructuras sociales territoriales a través de las cuales se desarrolló el proceso participativo de diseño de los PDET y el PNIS.

Identificar a través de las organizaciones campesinas, las zonas de reserva campesina (ZRC) ya constituidas y aquellas cuyo proceso de constitución está en curso con el fin de concertar formas de articulación entre los planes territoriales de desarrollo y los planes de desarrollo sostenible de las zonas de reserva campesina, así como identificar iniciativas para apoyar el inicio de procesos administrativos de delimitación y constitución de nuevas ZRC.

Articular los planes territoriales de desarrollo con los Planes de Acción para la Transformación Territorial construidos participativamente en el marco de los PDET.

Establecer convenios interinstitucionales con centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y universidades para el desarrollo de investigaciones y procesos de fortalecimiento de capacidades territoriales para la implementación de la RRI.

Actores clave

Principales actores oficiales con funciones en materia de acceso y uso de tierras con los cuales los entes territoriales en el marco de los principios de coordinación y concurrencia pueden concertar acciones orientadas al acceso a tierras y a su uso adecuado:

- *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* es la entidad encargada de formular, coordinar y evaluar las políticas que promuevan el desarrollo rural y el ordenamiento social de la propiedad.
- *Agencia Nacional de Tierras -ANT-* es la máxima autoridad de las tierras de la Nación y tiene como funciones consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural gestionando el acceso a la tierra y garantizando la seguridad jurídica y el cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar los predios rurales de la nación.
- *Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA-* tiene como función planificar el uso del suelo, planificar los procesos de adecuación de tierras para los fines de producción agropecuaria, definir criterios para el ordenamiento del suelo rural y el ordenamiento social de la propiedad rural.
- *Superintendencia de Notariado y Registro* es la entidad responsable de la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario.
- *Instituto Agustín Codazzi -IGAC-* es la autoridad de regulación catastral, geográfica, cartográfica, geodésica y agrológica que produce y suministra información oficial en estas materias y es prestador del servicio público de catastro por excepción.

Acompañantes internacionales a la implementación de la RRI

El Acuerdo Final de Paz contempla como organismos acompañantes de la implementación de la RRI a la Comisión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, la Oficina de Naciones Unidas para la Alimentación -FAO- y a la Vía Campesina. En el marco de esta designación estas entidades tienen el compromiso de prestar cooperación técnica, financiera y de monitoreo a la implementación de la RRI.

Organizaciones sociales rurales

La Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina es la plataforma que agrupa a las 68 organizaciones campesinas que promueven las zonas de reserva campesina, de las cuales existen 7 ya constituidas y numerosas más se encuentran en diverso estado del proceso de constitución.

A nivel territorial se puede identificar una amplia gama de organizaciones campesinas que resultan ser indispensables para la implementación de la RRI, entre ellas principalmente las Juntas de acción Comunal, muchas de las cuales han implementado los Comités de Tierras y Comités Ambientales que ya vienen desarrollando iniciativas para dicha implementación, así mismo, los grupos motores y las comisiones municipales conformadas en el marco de los PDET.

Referencias

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Uso, cobertura y tenencia del suelo. En: 3er Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos.* Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación, (2015). *Informe Misión para la transformación del campo*, DNP, Bogotá: DNP

Fajardo, Darío (noviembre 15 de 2014). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. En: Informe Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas.* Disponible en línea:

http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20Victimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf

Guereña, A (2017). *Radiografía de la Desigualdad: lo que nos dice el último Censo Agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia.* Bogotá, D.C: OXFAM América. Disponible en línea:

https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia.* Bogotá, D.C: Universidad de los Andes, IGAC, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia. Disponible en línea:

https://www.researchgate.net/profile/Juan_Munoz-Mora/publication/237428231_Atlas_de_la_Distribucion_de_la_Propiedad_Rural_en_Colombia/links/53d7b1680cf2e38c632ddf3c/Atlas-de-la-Distribucion-de-la-Propiedad-

Rural-en-Colombia.pdf

Méndez, Y. (2013). *Derecho a la tierra y el territorio, justicia y zonas de reserva campesina*. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural. Razones para la esperanza*, PNUD, Bogotá.

Los PDET: Una oportunidad para consolidar paz territorial

Cristhian París¹⁴

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son herramientas para la construcción de paz territorial y la transformación de las inequidades, la violencia y la pobreza que ha caracterizado a diversos territorios que han vivido intensamente los embates del conflicto. Propenden avanzar en el desarrollo territorial, el goce efectivo de derechos, la descentralización y la participación ciudadana; todo esto con enfoque territorial, étnico, de género, y de planeación participativa. Tienen la finalidad de transformar el campo de manera estructural, asegurar el bienestar y el buen vivir, proteger la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Los PDET se instrumentalizan a mediante Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales fueron construidos a partir de procesos participativos que contaron con ciudadanas y ciudadanos de 11.000 veredas, 305 consejos comunitarios, 452 resguardos indígenas y seis zonas de reserva campesina, quienes construyeron propuestas en relación con ocho pilares temáticos:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo;
2. Infraestructura y adecuación de tierras;
3. Salud;
4. Educación rural y primera infancia;
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural;
6. Reactivación económica y producción agropecuaria;
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación;
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

A la fecha existen 16 PATR formulados y se avanza en la ejecución de más de 500 obras¹⁵. Las prioridades incluidas en los PATR son referencia obligada para los mandatarios locales electos en estos municipios. Esta información está disponible en el sitio web de la Agencia de Renovación del Territorio¹⁶.

Marco normativo e institucional

- Decreto Ley 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”: Crea los PDET, define su vigencia (10 años) y los 170 municipios priorizados. También establece que el mecanismo para su instrumentalización serán los PATR y la metodología para su construcción.
- Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”: El Plan Nacional de Desarrollo contiene múltiples referencias a los PDET en los distintos pactos que lo conforman y con especial énfasis en el Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.
- Documento Conpes 3932 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Establece rutas para la articulación de los PATR con otros instrumentos de planeación del territorio.

¹⁴ Asesor Estrategia de Incidencia y Presión política, Corporación Viva la Ciudadanía

¹⁵ http://www.renovacionterritorio.gov.co/librerias/media/pdf/ABC_Obras_PDET.pdf

¹⁶ http://www.renovacionterritorio.gov.co/en_las_regiones/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr

Propuestas

Una revisión de las acciones propuestas en cada uno de los PATR permitirá la estructuración de planes de desarrollo territoriales de acuerdo con las prioridades ya establecidas, y podrá ser muy útil y facilitar la gestión y la coordinación con otras entidades, especialmente del gobierno nacional, que contribuyan efectivamente a la transformación territorial, la reducción de la pobreza en las zonas rurales, y la construcción de una paz estable y duradera.

Dentro de los asuntos prioritarios se encuentran: definir hojas de ruta, linderos y obras por impuestos; gestionar recursos con cooperación y la Agencia de Renovación del Territorio para fondo paz; asegurar institucionalmente en lo local los PDET como política pública (con efectiva participación de la ciudadanía, respetando lo acordado y consignado en los diferentes pactos y siguiendo los pilares utilizados en su formulación) con acuerdos específicos dentro de los planes de desarrollo y estableciendo presupuestos para su ejecución (a partir de lo municipal, obras por impuestos, el nacional y regalías).

Igualmente, para incorporar los PATR en los planes de desarrollo se requiere:

- i. Hacer una lectura cuidadosa del respectivo plan de acción para la transformación regional;
- ii. Identificar prioridades y necesidades;
- iii. Tener información actualizada de lo planeado y ejecutado desde el nivel central;
- iv. Definir prioridades y recursos;
- v. Crear mecanismos de transparencia e información;
- vi. Apoyar y estimular las veedurías a los PATR.

Además, si estas estrategias logran coordinación con los planes integrales para la sustitución de cultivos de uso ilícito, en aquellas zonas donde los hay, seguramente se contribuirá enormemente en la transformación estructural de estos territorios, para lo cual es imprescindible el apoyo político, técnico y financiero de los mandatarios locales.

El ejercicio realizado en los municipios priorizados en el marco de los PDET puede ser un ejemplo para otras zonas del país, en donde la participación ciudadana ha sido la clave para diseñar el desarrollo y la transformación local. En ese sentido, los ejercicios de planeación y presupuestación participativa (que también fueron compromisos consignados en el acuerdo de paz), pueden ser de gran utilidad.

Actores clave

- Organizaciones sociales, juntas administradoras locales y juntas de acción comunal participantes en procesos de formulación de los PATR.
- Consejos Municipales y Departamentales de Planeación.
- Mesa Nacional de Seguimiento a los PDET.
- Agencia para la Renovación del Territorio.

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

María Alejandra Rojas Ordóñez¹⁷.

La mayor exclusión y marginación de los territorios rurales en Colombia en relación con los urbanos, se evidencia en la ausencia de garantías para el goce de los derechos sociales, culturales, económicos y políticos por parte de la ciudadanía. Las brechas en materia de salud, educación, infraestructura, servicios públicos básicos, formalización laboral, entre otros, se manifiestan en las cifras de pobreza y pobreza extrema, que contrastan con su riqueza natural.

El Censo Nacional Agropecuario arroja cifras importantes, aunque insuficientes, a la hora de caracterizar la situación de la ruralidad colombiana: en promedio, un 45,7% de la población en áreas rurales dispersas se encuentra en condición de pobreza, de acuerdo con el índice de pobreza multifuncional ajustado¹⁸ -IPM-. Los condicionantes del índice con mayor peso identificados son: sin alcantarillado, con un 94%; bajo logro educativo, 82,4%; y sin acueducto, 57,2% (DANE, 2016).

Sin duda, la violencia ha sido no solo causa, sino principalmente, consecuencia de estas condiciones. Esto se identifica en el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y Sus Víctimas – CHCV- como elemento común de los 12 ensayos y las 2 relatorías: la disputa por la tierra, ante su altísima concentración, y la debilidad institucional del Estado han sido unos de los motores principales del conflicto social y armado en Colombia; ambos teniendo como principal escenario de desarrollo a la ruralidad (CHCV, 2015).

Ante esta realidad, el Acuerdo Final de Paz traza en su punto 1, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, múltiples medidas tendientes a solucionar de manera definitiva el problema del campo colombiano. Allí, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3) se convierten en herramienta para lograr “la superación de la pobreza y la desigualdad” y “(...) la integración y cierre de la brecha entre el campo y la ciudad” (Acuerdo de Paz, 2016).

Marco normativo e institucional

El Acuerdo de Paz estableció 12 Planes Nacionales y un Sistema Progresivo para la garantía del derecho a la alimentación. Posteriormente, el CONPES 3932 del 2018, amplía a 15 planes nacionales y el Sistema, tal y como se presentan a continuación con sus desarrollos normativos:

Planes Nacionales CONPES 3932	Desarrollos ¹⁹
Plan Nacional de Riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria.	CONPES 3926 “Política de adecuación de tierras 2018-2038”. Adicionalmente, de acuerdo con el informe de rendición de cuentas de la Agencia de Desarrollo Rural el Plan Nacional de Riego y Drenaje se encuentra en

¹⁷ Fisioterapeuta y salubrista pública. Integrante de la Juventud Rebelde de Colombia

¹⁸ El Índice de Pobreza Multifuncional ajustado analiza las siguientes condiciones: Sin alcantarillado, Bajo logro educativo, sin acueducto, material inadecuado de pisos, analfabetismo, rezago escolar, inasistencia escolar, sin afiliación a salud, barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia, material inadecuado de paredes exteriores.

¹⁹ La mayoría de los Planes Nacionales se encuentran en periodo de ajuste y elaboración por parte de los Ministerios encargados, quienes se encuentran articulando los planes con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, con los Planes de Acción para la Transformación Regional y con el CONPES 3932 de 2018.

	proceso de ajuste y articulación a los lineamientos del CONPES 3926 y al CONPES 3932 del Plan Marco de Implementación.
Plan Nacional de vías para la integración regional.	Documento borrador del “Plan Nacional de Vías para la integración regional” versión de junio de 2018.
Plan Nacional de Asistencia Integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación.	Documento de “Plan Nacional de Asistencia Integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación” versión del 28 de marzo de 2019. Ley 1876 de 2017 “por medio de la cual se adopta el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”
Plan Nacional de suministro de Agua Potable y saneamiento básico rural.	Documento “Plan director de Agua y Saneamiento Básico 2018-2030”.
Plan de conectividad rural.	Documento “Plan Nacional de Conectividad Rural”.
Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina familiar y comunitaria.	En la Resolución 464 de 2017 “Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones”, se encuentran los siguientes lineamientos que apoyan el Plan Nacional de promoción de la comercialización: 4.1 Servicios Financieros Rurales. 5.2 Sistemas Participativos de Garantías SPG. 6.1 Compras públicas locales agroalimentarias. 6.2 Mercados campesinos y comunitarios. 7.1 Promoción de productos provenientes de la ACFC a nivel territorial. 7.2 Promoción de hábitos alimentarios saludables.
Plan de formalización masiva de la propiedad rural.	Se sancionó el decreto 902 del 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la RRI contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”. También existe el documento del “Programa nacional de formalización de la propiedad rural”.
Generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria.	En la Resolución 464 de 2017 “Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones”, se encuentran el siguiente lineamiento que apoya el Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos: 4.1 Servicios Financieros rurales. Se acuerdo con el documento de rendición de cuentas de la Agencia de Desarrollo Rural, el Plan Nacional para el otorgamiento de subsidios, generación de ingresos y crédito se encuentra en proceso de ajuste y elaboración.
Plan Nacional de electrificación rural.	Se sancionó el Decreto 884 de 2017 “Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural.	Se sancionó el Decreto Ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural”.
Plan Nacional de Salud Rural.	Documento borrador del “Plan Nacional de salud rural” a versión de julio de 2018.
Plan Nacional de zonificación ambiental.	“Documento técnico para la formulación e implementación del plan de zonificación ambiental participativa” de julio de 2018.
Plan Nacional de Fomento de la Economía solidaria y cooperativa rural	Documento del “Plan Nacional de Fomento a la economía solidaria y cooperativa rural -PLANFES- 2017-2032” de abril de 2018.
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.	Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2019 de Senado de la República “Por el cual se modifica el artículo 65 de la constitución política”.
Plan especial de educación rural.	Existe el documento “Plan Especial de Educación Rural: Hacia el desarrollo rural y la construcción de la paz” aprobado en el año 2018.
Garantía de los derechos de trabajadores y trabajadoras rurales.	No existen documentos de avance.

Fuente: Elaboración propia.

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR- se encuentran directamente relacionados en referencia a la planeación territorial, en tanto los 16 PATR se construyeron en torno a 8 pilares que abordan los 15 planes nacionales y el sistema para la garantía del derecho a la alimentación.

No obstante, cada Plan Nacional desarrolla una propia ruta de priorización e implementación a nivel nacional que, si bien en la mayoría de los casos coincide con los 170 municipios de las subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, deberá ser analizada de forma particular en cada uno de los planes y en cada uno de los municipios.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad”, aunque no plantea ni la elaboración ni la implementación de los planes nacionales, abre algunas posibilidades de incorporar unas de las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación en relación con los siguientes planes

- Plan Nacional de Vías para la Integración Regional: Artículos 118 y 119.
- Plan Nacional de Riego y Drenaje: Artículos 256 al 261, referentes al servicio público de adecuación de tierras.
- Plan Nacional de conectividad rural: Artículo 310.
- Plan Nacional de Salud Rural: Artículo 235.
- Plan Especial de Educación Rural: Artículo 184.
- Plan Nacional para la construcción y el mejoramiento de la Vivienda Social Rural: Artículo 255 que plantea la formulación de una nueva política y cambia la responsabilidad al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

- Plan Nacional de suministro de Agua Potable y saneamiento básico rural: Artículo 118.
- Plan Nacional de Fomento de la Economía solidaria y cooperativa rural: Artículo 164.

Adicionalmente, el *artículo 281 de la Hoja de ruta única*, establece que la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia para la Renovación del Territorio elaborarán una hoja de ruta única para la implementación de la política de estabilización *como herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final*. En este propósito se han expedido el Decreto 1426 de 2019 que reglamenta este artículo y la Resolución 597 de 2019 de la ART, estableciendo los criterios para la certificación de concordancia de los proyectos que se presenten al OCAD PAZ, hasta tanto se adopte la hoja de ruta única.

Actores clave

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Autoridades coordinadoras de los Planes	Actores clave
Plan Nacional de Riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Comunidad Internacional acompañante del punto 1 Acuerdo:
Plan Nacional de vías para la integración regional	Ministerio de transporte	- Unión Europea.
Plan Nacional de Asistencia Integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura).
Plan Nacional de suministro de Agua Potable y saneamiento básico rural.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	- Vía Campesina.
Plan de conectividad rural.	Ministerio de las Tecnologías, la Información y la Comunicación	- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina familiar y comunitaria.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Organizaciones sociales y comunitarias:
Plan de formalización masiva de la propiedad rural.	Agencia Nacional de Tierras.	- Organizaciones campesinas del territorio.
Generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Instancias creadas por el Acuerdo con participación de la sociedad civil:
Plan Nacional de electrificación rural.	Ministerio de Minas y Energía.	- Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos étnicos.
Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. A partir del PND, correspondería al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	- Instancia especial de Género.
Plan Nacional de Salud Rural – Min Salud	Ministerio de Salud y Protección Social.	Instituciones del Estado de orden nacional:
Plan Nacional de zonificación ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	- Agencia de Renovación del Territorio.
Plan Nacional de Fomento de la Economía solidaria y cooperativa rural.	Ministerio del Trabajo y Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación – CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	

Garantía de los derechos de trabajadores y trabajadoras rurales – Min Trabajo.	Ministerio de Educación Nacional Ministerio del Trabajo.	
--	---	--

Referencias

DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016) “3er Censo Nacional Agropecuario”. Tomo II: Resultados. Bogotá D.C., pp 6-1034.

CHCV – Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015) “Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia”. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá D.C. Tomado de:
http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf

Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP (2016) “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá D.C.

CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018) “Documento CONPES 3932, Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia (2019) “Ley 1955, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Bogotá D.C.

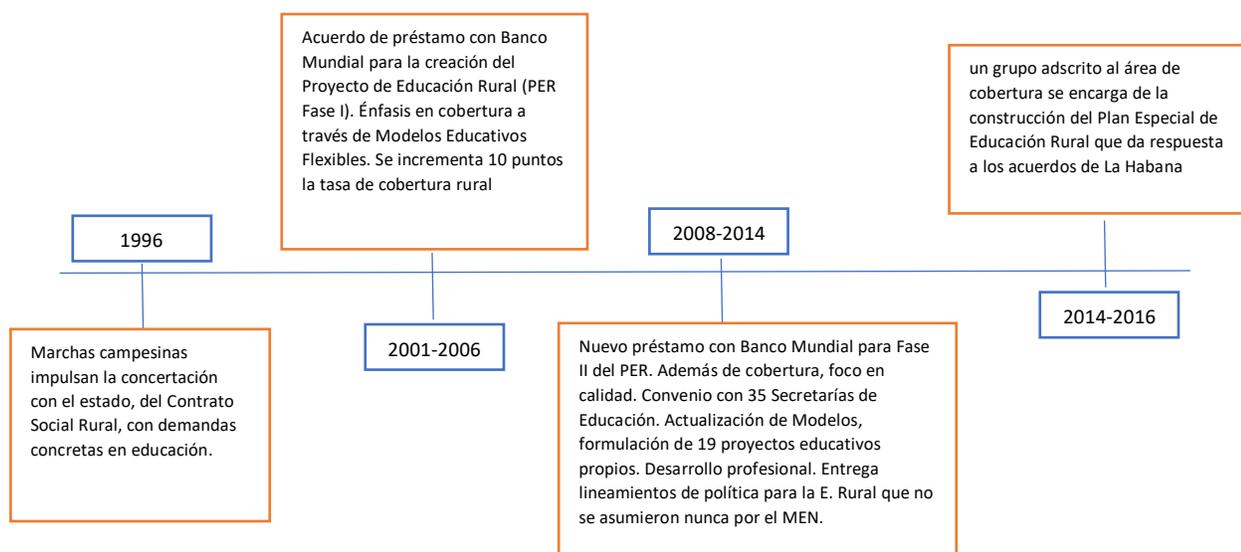
Educación Rural

Vanessa Cabrera²⁰

Pensar la educación rural en Colombia en términos de oportunidades educativas, cierre de brechas y desarrollo social, implica la construcción de una política pública integral que permita garantizar la igualdad en las condiciones de acceso y permanencia en las zonas rurales del país, por lo cual resulta importante posicionar en la esfera nacional y territorial la educación rural como uno de los temas de agenda pública y política.

La educación rural en Colombia se puso en la agenda pública gracias a las marchas campesinas de 1996. La respuesta que ha dado el Estado desde entonces se sitúa en la implementación de proyectos (Modelos, Programa de Educación Rural en sus dos fases), pero nunca se ha abierto una discusión amplia que lleve al planteamiento de una política pública educativa que reconozca las particularidades de los territorios rurales colombianos. Además, los proyectos implementados no han quedado en la memoria institucional del Ministerio de Educación, ni han alcanzado una cobertura importante que les permita acercarse a una apuesta de política.

Se presenta a continuación una línea de tiempo que da cuenta de las respuestas que desde el Estado se le ha dado a la educación rural, más respondiendo a través de proyectos, que apostándole a la construcción de una política pública sostenible en el tiempo.



En el marco del Acuerdo de Paz, el punto 1 de Reforma Rural Integral contempla la formulación del Plan Especial de Educación Rural que tendrá como objetivo *“brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural.”*²¹

Criterios orientadores del Plan Especial de Educación Rural:

- Cobertura universal
- Modelos flexibles de educación preescolar, básica, y media que se adapten a las necesidades

²⁰ Asesora Estrategia de Educación Ciudadana, Corporación Viva la Ciudadanía.

²¹ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

- *Construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia del personal docente calificado.*
- *La garantía de la gratuidad educativa para la educación preescolar, básica media*
- *Mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo*
- *Oferta de programas e infraestructura de recreación y cultura y deporte*
- *Incorporación de la formación técnica agropecuaria en la educación media (decimo, once)*
- *Disponibilidad de becas con créditos condonables*
- *Promoción de la formulación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales*
- *Implementación de un programa especial para la eliminación del analfabetismo*
- *Fortalecimiento y promoción de la investigación, innovación y el desarrollo científico*
- *Incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios*
- *Promover la ampliación de oferta y capacitación técnica, tecnológica y universitaria.*²²

Otro de los temas que está dentro del marco del acuerdo de paz y que se relacionan con el tema de educación rural son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); con relación al pilar 4 de primera infancia y educación rural, donde se concentraron estrategias en los municipios priorizados en los siguientes asuntos:

²² Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Estrategia	Iniciativas	%
Atención Integral a la Primera Infancia	382	6%
Preescolar, Básica Y Media	2.301	34%
Infraestructura Educativa	1.582	23%
Educación para Adultos	428	6%
Educación Superior	567	8%
Enfoque Étnico	545	8%
Cultura, Recreación y Deporte	985	14%
Ciencia, Tecnología e Innovación	38	1%
Total	6.879	100%²³

Marco normativo e institucional

Existen varias disposiciones que reglamentan la educación rural:

- En el marco del acuerdo de paz existen dos instrumentos que se construyeron **Plan especial de Educación rural** y **Plan Rural de Educación superior**. Estos documentos aun en borrador y sin tener fuerza jurídica, representan una oportunidad inicial para consolidar una política pública de educación rural, ya que cuentan con un diagnóstico robusto frente a la educación rural, para los ciclos educativos inicial, preescolar, básica media y superior. Desagrega las problemáticas en lo rural de forma integral, desarrollando un conjunto de dimensiones, estrategias, líneas de acción.
- En el PND 2018-2022 el tema de Educación rural quedó incorporado en el objetivo 4 **“más y mejor Educación Rural**: Definición e implementación de una política de educación rural con el fin de fomentar el desarrollo regional, reducir brechas y mejorar el acceso y la calidad de la educación inicial, preescolar, básica y media en las zonas más apartadas del país. En la actualidad se adelanta una ruta para la construcción de los lineamientos en alianza con la Universidad de la Salle.
- En el Congreso de la república se encuentran en curso tres iniciativas legislativas I) Estímulos para trabajadores de la educación que trabajan en lugares de difícil acceso, II) disposiciones

²³ Socialización presentación equipo Agencia de Renovación del Territorio PDET- 30 de marzo 2019 pilar 4 primera infancia y educación rural.

especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso, III) procedimiento especial para la legalización y adquisición de predios para los centros educativos rurales.

Propuestas para la inclusión en los Planes de Desarrollo Locales

El panorama nacional da cuenta de unos insumos importantes para consolidar apuestas de política de Educación Rural. Por lo tanto, la **construcción de Planes Educativos Rurales** en el marco de los planes desarrollo representa una oportunidad para la transformación regional. La política a la que nos referimos requiere transformar la mirada tradicional sobre los contextos rurales, se debe concebir como vía al bienestar territorial, superando el asistencialismo diseñando y ejecutando planes, programas y proyectos que unan a los contextos urbano y rural para el reconocimiento, las interrelaciones y la continuidad entre ambos contextos

Algunos componentes para el desarrollo de una política pública de educación rural en lo territorial:

- **Fortalecimiento Institucional:** Generar una instancia específica dentro de las Secretarías de Educación exclusiva para la atención a la población rural, que trabaje articuladamente con otras dependencias y con otras instituciones; fortaleciendo procesos de participación local en los asuntos educativos; garantizar la inclusión de las sedes rurales en el contexto de las instituciones educativas en las mismas condiciones que las demás, enriquecer indicadores locales para medir calidad , pertinencia educativa y fortalecer los procesos de construcción de PEC y PET.
- **Canasta Educativa Rural:** Redefinir los criterios para establecer las tipologías para la asignación de los recursos en asuntos como: i) talento humano requerido, ii) financiación de proyectos educativos propios, iii) mantenimiento y actualización de infraestructura de acuerdo con las exigencias del territorio, iv) alimentación escolar que vincule la producción local, v) transporte escolar según particularidades del territorio (subsidios al transporte, transporte alternativo, entre otros) y vi) formación y acompañamiento de maestros. (FExE 2018). De igual forma en las zonas PDET se debe garantizar la implementación de las iniciativas en educación rural, para esto es importante garantizar la asignación de recursos en los planes de desarrollo departamentales, municipales.
- **Fortalecer procesos de liderazgo educativo:** participar en el diseño de políticas educativas locales como una apuesta intersectorial, es clave involucrar a las comunidades rurales en los procesos de planeación educativa, incluyendo la provisión de bienes y servicios como la alimentación y el transporte escolar, fortaleciendo propuestas de seguridad y soberanía alimentaria, agricultura familiar y mercados campesinos.
- **Seguimiento y Monitoreo:** La participación de las comunidades en los procesos de educación rural es clave tanto para el diseño de proyectos, así como el control social por lo tanto las diferentes formas organizativas presentes en lo local deben articularse como las Juntas municipales de educación rural, las mesas territoriales, así como también las alianzas regionales con Fecode y las asociaciones de educadores regionales y otros escenarios.
- **Querer estar y construir desde la Educación Rural:** Garantizar la oportunidad de cursar trayectorias educativas completas en las zonas rurales, implica revisar la oferta de educación preescolar y adecuarla a las condiciones de las poblaciones rurales, combinar estrategias flexibles para facilitar la permanencia de los estudiantes con sus familias y en sus territorios; definir, adoptar rutas de atención para prevenir la deserción.
- **Garantizar condiciones dignas para el aprendizaje y la convivencia:** habilitar las condiciones básicas para aprender como: infraestructura y materiales educativos acordes con el contexto, acceso al uso de TIC, personal docente (coordinadores, orientadores), las

familias como eje articulador con otros actores locales presentes en la ruralidad que impulsen iniciativas en pro del desarrollo territorial.

- **Maestros y pedagogías rurales:** Promover acciones y escenarios que garanticen la permanencia de los maestros en las escuelas rurales, contemplando incentivos como la mayor asignación de profesionales de apoyo para facilitar su labor, intercambios, pasantías, acompañamiento y otras oportunidades de formación. El desarrollo profesional de los maestros y la generación de propuestas educativas pertinentes y de calidad, debe apoyarse en la generación de lineamientos curriculares actualizados y flexibles que orienten el quehacer pedagógico en contextos rurales.
- **Ampliación de oferta T&T y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural y las vocaciones regionales:** Fortaleciendo las universidades ya existentes que han desarrollado diferentes modalidades para llegar al campo como lo son la educación virtual, a distancia, semipresencial, entre otras, así como fortalecer la universidad de provincia. incorporar la formación técnica pertinente en la educación media (abrir una línea específica de formación técnica y profesional).

Actores clave

Actores institucionales:

- A nivel nacional la instancia encargada de la formulación de la política de educación rural es el viceministerio de educación preescolar básica y media.
- Equipo de la Agencia de renovación del territorio encargado de los temas de educación rural.

Organizaciones- plataformas

- **Mesa nacional de educación rural:** espacio de confluencia donde convergen diferentes entidades, que vienen impulsando iniciativas de educación rural desde lo regional y nacional
- **Embajada de Canadá:** quien adelanta proyectos e iniciativas de educación rural en varias regiones del país
- **Bancada por la Educación:** escenario plural que se encuentra en curso desde hace 8 meses, construyendo una agenda legislativa donde se priorizo el tema de educación rural integrada por 12 senadores de la república, y 16 representantes.

Referencias

https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf

https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-374283_recurso.pdf

<http://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/Colombia%20territorio%20rural.pdf>

<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

La sustitución de cultivos en los planes de desarrollo

Ricardo Jaramillo y David Flórez²⁴

El Acuerdo Final de Paz abordó el problema de las drogas ilícitas desde un enfoque que lo entiende como un fenómeno complejo que debe ser enfrentado “presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades -hombres y mujeres- en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico” (Mesa de Conversaciones, 2016: 99).

Para concretar este enfoque, el Acuerdo estableció medidas relacionadas con cada una de las etapas de la cadena del narcotráfico: definió estrategias para la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; señaló los componentes para la formulación de programas de prevención del consumo y salud pública; y, en relación con la producción, planteó los lineamientos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), un plan adscrito a los Programas Nacionales para la Reforma Rural Integral.

El Decreto Ley 896 de 2017 instituyó el PNIS y los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativos (PISDA), una herramienta de planeación participativa que debía incluir los siguientes componentes:

- a) Planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos (PAI);
- b) Obras de infraestructura social de ejecución rápida;
- c) Componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental;
- d) Planes de formalización de la propiedad;
- e) Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población;
- f) Cronogramas, metas e indicadores.

Las instancias de planeación participativa definidas por el Acuerdo Final para estos temas son las asambleas comunitarias y comisiones municipales de planeación participativa.

A finales del gobierno de Juan Manuel Santos, se avanzó en la firma de acuerdos colectivos²⁵ por parte de 130.000 familias y 99.000 fueron vinculadas al PNIS. Sin embargo, como lo ha señalado Jerez,

quedaron en el limbo en el actual Gobierno de Duque. Los campesinos cumplieron con el PAI, que en la práctica entró a sustituir los PISDA contemplados

²⁴ Asesores estrategia de incidencia y presión política, Corporación Viva la Ciudadanía.

²⁵ El numeral 4.1.3.2. del Acuerdo Final señala que “Un fundamento indiscutible de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito se encuentra en el carácter voluntario y concertado y, por tanto, en la manifiesta voluntad de las comunidades —hombres y mujeres— de transitar caminos alternativos a los cultivos de uso ilícito, y el compromiso del Gobierno de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el bienestar y buen vivir. Con el fin de formalizar ese compromiso y la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, previo a la puesta en marcha del Programa en un territorio. El acuerdo incluye la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”.

en el Programa inicial. Arrancaron su sustento derivado de las matas de coca, pero el gobierno ni siquiera cumplió con la totalidad de los seis pagos de 2 millones que se ofrecieron por hacerlo. Obviamente tampoco cumplieron con el componente de seguridad alimentaria, ni mucho menos con los proyectos productivos de corto y mediano plazo. En la práctica no se sustituyó a cabalidad ni una sola hectárea de coca como estaba contemplado en el Acuerdo de Paz” (2019: 130).

Se evidencia entonces que

el gobierno Duque se ha constituido en obstáculo para la implementación de lo acordado. Desde su posesión, amparado en el marco normativo que rige la actual política antidrogas, retomó los instrumentos jurídicos que le permiten securitizar los programas que se desprenden del Acuerdo Final y de este modo continuar con la criminalización de las comunidades afectadas con los cultivos de uso ilícito, reactivar la fumigación área, posiblemente con glifosato y darles un tratamiento policivo a los consumidores de sustancias psicoactivas. (Salgado Ruiz, 2019: 124).

A pesar de lo anterior, las mandatarias y mandatarios locales podrían recopilar los resultados de los ejercicios de planeación participativa, donde se dieron, e incluirlos en sus planes de desarrollo.

Marco normativo e institucional

- Ley 152 de 1994 “Orgánica de planeación”: Define los contenidos generales de los planes territoriales de desarrollo y los procedimientos y tiempos para su formulación y aprobación.
- Decreto Ley 896 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”: Creó el PNIS y los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativos (PISDA).
- Documento Conpes 3932 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Establece rutas para la articulación de los PATR con otros instrumentos de planeación del territorio.

Propuestas

1. Es necesario identificar si en el municipio o departamento se llevaron a cabo asambleas comunitarias y si se instituyeron las comisiones municipales de planeación participativa, y contactar a sus integrantes para conocer hasta dónde se ha avanzado con el proceso.
2. También se debe buscar información acerca de los progresos en materia de acuerdos colectivos firmados y de planes de atención inmediata formulados, para incorporar estos contenidos en las discusiones para la formulación del plan municipal de desarrollo. Como se indicó, parte de los contenidos de estos planes tiene que ver con la realización de proyectos productivos, obras de infraestructura y temas ambientales, que podrían ser abordados por autoridades municipales.

Actores clave

- Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana – COCCAM
- Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ANZORC
- Juntas de Acción Comunal

- Comisiones Municipales de Planeación Participativa
- Consejos Territoriales de Planeación
- Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo

Referencias

Jerez, César [2019]. “Memorias de lo que no ha sido. Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos de coca”, en *El aprendizaje del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer gobierno de Iván Duque*. PCDHDD – CCEEU – La Alianza, Bogotá D.C., pp. 128 – 131.

Mesa de Conversaciones [2016]. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2016.

Salgado Ruiz, Henry [2019]. “La sustitución de cultivos de uso ilícito, la paz y el pretexto de la seguridad nacional. El gobierno Duque, obstáculo para la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz”, en *El aprendizaje del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer gobierno de Iván Duque*. PCDHDD – CCEEU – La Alianza, Bogotá D.C., pp. 124 – 127.

Proyectos relacionados con el punto 4. Políticas sobre drogas y cultivos de uso ilícito

Camilo González²⁶

La política sobre drogas y cultivos de uso ilícito que se acordó en el punto 4 del Acuerdo Final de Paz resume los aportes más avanzados y de mayor consenso en esta materia construidos en América Latina y Colombia después de décadas de ensayo y error e ineficacia en esta materia. En el caso colombiano se reconoce que estas economías han tenido un papel clave en la financiación de muchas esferas de la economía nacional que se benefician de sus réditos y del lavado de activos y de manera particular han sido fuente de financiación para grupos armados ilegales e irregulares, incluida la insurgencia. Colombia continúa siendo el primer proveedor de cocaína para el consumo mundial que tiene su mayor demanda en Estados Unidos y Europa.

Las condiciones de prohibición y las estrategias de guerra al narcotráfico determinan la relación esencial de la violencia armada con todos los eslabones del negocio, desde la producción de la hoja, su transformación en CHC, el tráfico internacional y local y la comercialización al detal en los centros de consumo. Es una empresa transnacional regulada por las armas y el orden homicida. El primer eslabón en Colombia está representado por pequeños cultivadores que garantizan la hoja de coca y, en 45% pasta básica, para los laboratorios de cocaína y el posterior tráfico.

Se estima que son cerca de 200.000 familias vinculadas a las parcelas cultivadas y una periferia de asalariados y proveedores de bienes locales que puede alcanzar en 2019 otras 200.000 familias para un total de 1,6 millones de personas e incluso más que por entrar en la cadena de la coca a la cocaína reciben menos de un salario mínimo mensual en condiciones precarias e inseguras de subsistencia. Pero la huella de los cultivos y la geografía de la coca y los laboratorios de pasta básica y THC ha sido mucho más amplia en hectáreas y población; sólo en los últimos 10 años esa huella ha cubierto cerca de 200.000 km² que siguen allí como retaguardia para la itinerancia de cultivos si no hay soluciones integrales, nacionales y sólo se aprieta con medidas “focalizadas” y operaciones de erradicación forzada.

El Informe de ONUDC de agosto de 2019 muestra que, si bien en 22 departamentos de Colombia se registran cultivos de coca, en realidad el 98% se concentran en 8 departamentos y en 12 municipios de Nariño, Cauca, Putumayo y Norte de Santander la ONUDC/SIMCI identificó 71% del total.

Después de la firma del Acuerdo Final y de la convocatoria a las comunidades y familias a acogerse a los pactos concertados de sustitución, más de 130.000 familias respaldaron los pactos colectivos y 99.500 firmaron acuerdos dentro del Plan de Acción Inmediata. Otras 85.000 se anotaron y muchas más expresaron su voluntad de sumarse al Tsunami cocalero hacia la transformación en la legalidad rural. La dimensión de la respuesta es uno de los acontecimientos de mayor alcance en el postacuerdo y la lentitud del Estado y de los gobiernos es la más grave omisión en la vía de rescatar regiones enteras de los ciclos de violencia, pobreza y sometimiento armado al servicio del narcotráfico.

Lo notable es que a pesar del abandono y las limitaciones presupuestales y técnicas, sigue abierta la oportunidad de la reconversión de regiones y economías rurales en zonas de influencia cocalera. La ruta definida en el Acuerdo de Paz y en las normas aprobadas para su implementación incluye los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, las medidas de desarrollo rural y de

²⁶ Director de INDEPAZ, Integrante de Defendamos la Paz.

ordenamiento territorial y ambiental y la articulación de estos con los planes de las entidades territoriales 2020-2023, macro-regionales, el PND 2018-2022 y los planes de desarrollo con enfoque territorial.

El reto para los alcaldes y gobernadores electos para el período 2020-2023 es incidir en todos esos planes y programas para que se concreten en inversiones y soluciones efectivas en las subregiones, provincias, alianza de municipios y municipios. En ese sentido es importante la concertación asociada de municipios y departamentos para darle alcance a las políticas y no quedarse en “pilotos” o planes de consolidación de tipo militar adornados con retóricas sociales. Los programas y proyectos que se incluyan en los Planes de Desarrollo 2020-2023, para ser efectivos, deben ser puntos de apoyo para planes o pactos macro-regionales y subregionales intermunicipales que requieren financiación extraordinaria, con recursos nuevos adicionales. Planes macro y subregionales por ejemplo para Nariño (con énfasis en zona Pacífico), Cauca, Chocó, Putumayo, Bajo Cauca con sur de Córdoba, Catatumbo, Meta-Guaviare. Además, es fundamental que se dé respuesta específica a la reconversión y sustitución en territorios étnicos que registran el 25% de las hectáreas de coca para cocaína y a las ZRF y del Sistema de Protección Ambiental que llega a 24% de las hectáreas de coca.

Marco normativo e institucional

Para la formulación de los programas, planes y proyectos que van a incluir los alcaldes y gobernadores en los planes de desarrollo de su entidad territorial es importante que tengan en la mesa algunos documentos imprescindibles:

- El texto del Acuerdo Final para la terminación del conflicto (24/11/2016)
- Normas de implementación como el decreto 896/29/2017 sobre PNIS, (Ver <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>) , decreto 893/4/2017 sobre PDET, (ver <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>)
- Texto del Plan Marco de Implementación (consultar en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)).
- Plan de Desarrollo Económico y Social – 2019 – 2022
- Documento Paz con legalidad de la Presidencia de la República, 2018. (consultar en <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>)
- Documento Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas. Presidencia de la República, 2018. (Consultar en http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf)
- Documentos del Fondo de programas especiales para la Paz, Presidencia de la República. (Ver <https://dapre.presidencia.gov.co/fondopaz/Paginas/default.aspx>)
- ONUDC, Informe de Monitoreo 2018. (Consultar en https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf)

A título de ejemplo se incluyen algunas fichas de programas y proyectos que pueden servir en las deliberaciones y consultas para la elaboración de los proyectos de Plan de Desarrollo 2020 – 2023 en las entidades territoriales. Se entienden como un complemento de los planes de desarrollo rural integral, Planes Nacionales sectoriales, del PNIS aplicado a macroregiones y subregiones y del PDET-PART que se deben formular y financiar bajo la responsabilidad presupuestal de la nación, sin afectar las transferencias y recursos ordinarios de las entidades territoriales. En cada proyecto se ha recomendado incluir la gestión de los recursos especiales del presupuesto nacional y asignar un presupuesto acorde con las posibilidades del ente territorial indicando el déficit a conseguir con otras fuentes. No se incluyen los proyectos de acceso a tierra, organización del catastro y otros que se desprenden de los acuerdos de paz y se tratan en el tema de reforma rural integra

Ficha resumen. Posibles proyectos sobre alternativas a las economías basadas en cultivos de uso ilícito y de prevención de la drogadicción

Subprograma	Proyecto/Objetivos específicos	Metas de resultado		Metas de producto	
Promover la reconversión de economías rurales y campesinas y étnicas en zonas impactadas por cultivos de uso ilícito y drogadicción	Concertar con comunidades y familias planes de inversión económico y social y de bienes comunitarios que les ofrezcan alternativas de ingresos y planes de vida	Descripción de las metas de resultado	Nombre del indicador	Descripción metas de producto	Nombre de indicador
	Promover iniciativas productivas de seguridad alimentaria y agroindustria de pequeña y mediana escala como alternativa a las economías basadas en cultivos de uso ilícito	Todas las familias vinculadas al programa obtienen sus ingresos de actividades distintas a las que promueve o sirven al narcotráfico.	Número de familias vinculadas al Programa	Gestión de recursos para el Programa ante entidades de orden nacional e internacional. Formulación y gestión de proyectos.	Número de proyectos productivos
	Fortalecer proyectos de ordenamiento territorial y ambiental en territorios étnicos, zonas de reserva forestal y del sistema de	La mayoría de las familias y comunidades en zonas de influencia de cultivos de uso ilícito se han vinculado a los programas y proyectos de reconversión productiva.	Porcentaje de familias vinculadas a los programas y proyectos de reconversión productiva	Plan territorial integral de sustitución de cultivos de uso ilícito como parte del PNIS vinculado con los Plan de Desarrollo Territorial 2020-2023, PDET si corresponde, Plan de acción de transformación del territorio, Planes regionales de inversión	Porcentaje de familias dentro del Plan territorial integral de sustitución de cultivos
		En cada municipio y a nivel subregional o provincial se han elaborado participativamente y con las consultas previas, los planes de ordenamiento social y ambiental del territorio y se han	Número de planes de ordenamiento social y ambiental en el municipio		

	parque nacionales y áreas protegidas.	puesto en marcha proyectos de ordenamiento y defensa de cuencas y de zonas de protección ambiental.			
	Fortalecer iniciativas de usos farmacéuticos y saludables de la hoja de coca y del cannabis de la marihuana	En los municipios con presencia de cultivos de coca o cannabis apoyar o formular de manera concertada con los pequeños productores de proyectos destinados a la producción farmacéutica y de bienes saludables.	Numero de pequeños productores organizados para producir insumos o productos finales saludables con base en hoja de coca y cannabis.	Promoción de iniciativas farmacéuticas y saludables en empresas propias de los pequeños productores asociados y bajo la normatividad vigente.	Número de empresas o asociaciones productivas con producto y mercados asegurados y legalmente protegidos.
Prevención de la drogadicción	Campaña contra la oferta de sustancias psicoactivas en centros educativos, contra el consumo de drogas por NNA y drogadicción en general	En todos los colegios, consejos de juventud, radio/TV local y comités municipales de convivencia hay un plan de control contra la venta de drogas y una cátedra sobre drogadicción y medidas de prevención	100% de los docentes capacitados y 100% de los NNA con información preventiva sobre sustancias psicoactivas y drogadicción	Vinculación de centros educativos, organizaciones de la comunidad, medios de comunicación y familias a la acción preventiva de la drogadicción y contra la oferta de drogas psicoactivas	Número de entidades educativas, organizaciones y jóvenes vinculados a la campaña. % de reducción de drogadicción en el municipio

	Ofrecer oportunidades educativas, recreativas y culturales a la juventud campesina étnica y de trabajadores rurales	Se ha aumentado en un 50% la escolaridad de adolescentes y jóvenes en centro de educación básica, media y superior, y se ha logrado la meta de 0 niños, niñas y adolescentes en trabajos relacionados con cultivos de uso ilícito o en reclutamiento por parte de grupos armados.	Vincular en un 50% a adolescentes y jóvenes en centros de educación básica, media y superior y reducir a 0% la tasa de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.	Salto educativo y de oportunidades para la juventud	Número de jóvenes beneficiados
--	---	---	--	---	--------------------------------

Aspectos por considerar en el cumplimiento del Estatuto de la oposición para alcaldes y gobernadores.

Juan Santamaría²⁷-y Alejandro Parada²⁸

La Constitución de 1991 realizó grandes modificaciones al sistema político colombiano, uno de los principales elementos de cambio tiene que ver directamente con los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición. Sin embargo, múltiples dificultades y la falta de voluntad política del Congreso de la República impidieron que dicho estatuto se aprobase durante más de 26 años.

Frente a esta necesidad y atendiendo a que uno de los elementos principales de los sistemas democráticos es el respeto y las garantías para la oposición política, el Gobierno Nacional y las FARC-EP, en el marco de los diálogos de paz adelantados entre 2012 -2016 acordaron que debía promulgarse el estatuto a la oposición, contenido en el numeral 2.1. del Acuerdo Final.

Es necesario mencionar que este Estatuto es una realidad luego de 27 años de haberse prometido en la Constitución de 1991. De hecho, desde 1993 hasta el 2011 se presentaron 12 proyectos para reglamentar la participación de los partidos y movimientos que se declararan en oposición y solo hasta el 2017 se aprobó este estatuto. También hay que aclarar que aparece como consecuencia directa del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc.

La construcción del Estatuto estuvo mediada por la creación previa de una mesa de partidos, en la cual tenían asiento todas las fuerzas políticas que tenían representación en el Congreso de la República y que si bien, algunas mostraron su inconformidad con algunos aspectos, existió un acuerdo en la expedición del Estatuto. Dicha construcción estuvo acompañada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia – PNUD- y el Centro Carter, que hicieron algunas labores técnicas para la discusión en la mesa de partidos.

Finalmente, la creación del Estatuto para la oposición política, que entró a regir y hacer parte del ordenamiento jurídico del país se hizo material con la promulgación de la ley 1909 de 2018.

Marco normativo e institucional

El Estatuto fue creado con la promulgación de la ley 1909 de 2018. La norma en su artículo 11 estableció específicamente los derechos de los cuales gozan las organizaciones políticas que se declaran en oposición el gobierno, estos son:

- 1) Financiación adicional para el ejercicio de la oposición;
- 2) Acceso a los medios de comunicación del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético;
- 3) Acceso a información y a la documentación oficial;
- 4) Derecho de réplica;
- 5) Participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular;
- 6) Participación en la Agenda de las Corporaciones Públicas;
- 7) Garantía del libre ejercicio de los derechos políticos;
- 8) Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores;

²⁷ Asesor Regional Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía

²⁸ Asesor Estrategia de Incidencia y Presión política, Corporación Viva la Ciudadanía

9) Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular;

10) Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto.

Además, la ley estipuló que sería el Consejo Nacional Electoral (CNE) el responsable de expedir la reglamentación de estos derechos en los diferentes niveles del gobierno nacional, departamental, municipal, y en los cuerpos colegiados que hacen parte de estos. Por esta razón el CNE expidió las resoluciones 3085 y 3134 de 2018, y 3941 de 2019, mediante las cuales se reglamentaron aspectos del estatuto con el fin de garantizar los derechos de la oposición.

En un primer momento la ley 1909 de 2018 y la resolución 3941 del CNE expedida en el presente año establecieron que los partidos en los diferentes cuerpos colegiados, sin importar el nivel territorial tendrían que declararse de oposición, independientes o de gobierno frente a la figura del ejecutivo que corresponda a su circunscripción²⁹, esto incluye a las Juntas Administradoras Locales.³⁰

Adicionalmente, la resolución 3941 modificó el artículo 12 de la resolución 3134, sobre el acceso a los medios de comunicación en relación con el derecho a réplica de la oposición. En este sentido, los partidos y movimiento declarados en oposición tendrán un espacio igual a 30 minutos mensuales tanto para espacios de radio como de televisión.

También es necesario que los alcaldes y gobernadores conozcan que en las sesiones de instalación de las asambleas departamentales y los concejos municipales los partidos declarados en oposición tendrán el derecho a contar con 20 minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos en los mismos medios de comunicación utilizados para la transmisión oficial. Esto conforme al artículo 3 de la resolución 3941 de 2019.

Es de suma importancia para los alcaldes y gobernadores conocer que cualquier declaración hecha en un medio de comunicación (radio, prensa, televisión) puede ser objeto de réplica por parte de los partidos en oposición y en ese sentido deberá transmitirse en el mismo medio contando con el mismo tiempo o espacio del cual hizo uso el ejecutivo.

Además, según la ley 1909 los partidos declarados en oposición tendrán el derecho de participar y tener representación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados de elección popular. En el caso de los partidos y movimientos políticos declarados en oposición o independencia no podrán ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el gobierno, ni dentro de los doce (12) meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de independencia³¹. Esto cobija a todas aquellas personas que sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, de gobierno, control y administración de las organizaciones políticas, declaradas en independencia, en el nivel que corresponda. También incluye a quienes hayan sido candidatos a cargos de elección popular avalados por estas agrupaciones políticas y hayan sido elegidos o no.

En este orden de ideas, el alcalde o gobernador estará en la obligación de proteger los derechos de la oposición mientras está declaración se mantenga³² o podrá ser sujeto de que se use la Acción de Protección de los Derechos de Oposición³³ y que puede desencadenar sanciones a cualquier persona

²⁹ Artículo 2 resolución 3134 de 2018 del CNE.

³⁰ Artículo 23 de la ley 1909 de 2018.

³¹ Artículo 27 de la ley 1909 de 2018.

³² Artículo 1 resolución 3931 de 2019 del CNE.

³³ Artículo 28 de la ley 1909 de 2018.

jurídica o natural que viole e incumpla ordenes de la Autoridad Nacional Electoral con relación a lo que determine según la revisión de la acción de protección de los derechos de oposición con multas entre diez (10) Y mil (1 .000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.³⁴

Actores clave

Todos los gobernadores y alcaldes deben tener en cuenta que existen actores claves en relación con el cumplimiento del estatuto de la oposición a nivel local. Es así, que el mapeo de estos actores es fundamental, porque el desconocimiento de la existencia de alguno de ellos puede implicar sanciones o debilitamiento de la administración municipal o departamental por no tenerlos en cuenta. Estos actores son:

Consejo Nacional Electoral: es el órgano rector en materia electoral y el encargado de velar por el cumplimiento y protección de los derechos de la oposición en el país. Es también el encargado de emitir las ordenes de cumplimiento en el que se protegen los derechos de la oposición y el de tramitar las solicitudes del derecho a réplica en los medios de comunicación por parte de la oposición. Además, es quien reglamenta la materia.

La RNCTV y los medios de comunicación: los medios de comunicación serán claves en el cumplimiento del derecho a réplica por parte de la oposición, en caso de que se ordene a estos medios permitir y brindar el espacio correspondiente para el ejercicio a la réplica y a las intervenciones de los partidos declarados en oposición estarán sujetos a su cumplimiento.

Los Concejos y Asambleas: en estos espacios se encontrarán los partidos declarados en oposición. Pero también son los espacios en los que se dará trámite a los proyectos cruciales para los gobernadores y alcaldes (Planes de desarrollo, Planes/ Esquemas de Ordenamiento Territorial, Presupuestos) y siguiendo los mandatos legales los partidos en oposición podrán solicitar sesiones exclusivas para discutir estos proyectos, así como hacer parte de las mesas directivas.

Las Juntas Administradoras Locales: en los lugares donde existan, las JAL serán actores claves pues tendrán derecho a la participación en las mesas directivas de plenarias, participación en la agenda de la corporación pública y a participar en las herramientas de comunicación de la corporación pública, lo que obliga a los mandatarios locales a tenerlas en cuenta para evitar violaciones o vulneraciones a sus derechos.

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo: estos se encargarán de presentar un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en este Estatuto y un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Esto incluye el cumplimiento de los derechos de la oposición en los municipios y departamentos.

La Policía Nacional: los alcaldes y gobernadores con motivo de sus atribuciones como jefes de la policía nacional en los niveles municipal y departamental deberán tener en cuenta que el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política establece unos lineamientos en relación con la protección de los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Es deber tanto de las fuerzas de seguridad como del alcalde salvaguardar la vida de todos los ciudadanos, incluyendo a aquellos que se encuentran ejerciendo la oposición.

³⁴ Numeral i) del artículo 28 de la ley 1909 de 2018.

Movilización y protesta social en el Acuerdo Final

Ricardo Jaramillo³⁵ y María Alejandra Rojas Ordóñez³⁶

La movilización y la protesta social son derechos fundamentales y se configuran como recursos legítimos de participación, mediante la acción colectiva, con el propósito de impulsar propuestas y/o transmitir las inconformidades de la ciudadanía. Se dirigen a las autoridades en busca de garantías para la satisfacción de sus derechos cuando los mecanismos de comunicación y participación no funcionan o pierden credibilidad. Asimismo, se dirigen a los medios de comunicación para lograr la visibilización de sus propósitos y lograr un mayor impacto.

La movilización y la protesta contribuyen al perfeccionamiento de la democracia, a la realización de los derechos individuales y al avance de los derechos sociales pues permiten la expresión de sectores marginados, de oposición y minorías, entre otros sectores de la población que no tienen acceso a los medios de comunicación masiva y mucho menos al poder.

Como lo señalan Archila *et al.* (2019),

“aunque el derecho a la protesta quedó claramente consagrado en la Constitución de 1991, no siempre se ha podido ejercer por múltiples factores. Unas veces fue por la violencia explícita contra los dirigentes sociales y sus organizaciones, otras por el peso legal y cultural de la criminalización de la protesta (...). A pesar de esta difícil situación hubo 22.988 protestas entre 1975 y 2015, en promedio 561 anuales, casi una y media por día”.

Durante los últimos años la intensidad de la movilización social en el país ha ido en aumento. Movilizaciones estudiantiles, agrarias, indígenas, sindicales, de mujeres, del sector salud, del magisterio, entre otras, han sido protagonistas la escena pública. A partir de los resultados del plebiscito por la paz se produjo una importante respuesta ciudadana en defensa de lo conseguido en las negociaciones y de la paz en general.

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, producto de los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, estableció como uno de los pilares para la edificación de la paz en el país, la *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*, contenida en el punto 2. En medio de medidas de seguridad y protección, de garantías para la oposición política y de reforma electoral, se encuentran los *mecanismos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y diversos temas* (punto 2.2) (Gobierno & FARC-EP, 2016).

Marco normativo e institucional

El derecho a la protesta está consagrado en instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Constitución Política y ha sido desarrollado por la vía del derecho penal y de policía y, más recientemente, desde una perspectiva de participación ciudadana.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 20), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 21), en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación

³⁵ Asesor Estrategia de Incidencia y Presión Política, Corporación Viva la Ciudadanía

³⁶ Fisioterapeuta y salubrista pública. Integrante de la Juventud Rebelde de Colombia

Racial (art. 5), en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 15), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 21) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 15).

En el ordenamiento jurídico nacional, el artículo 87 de la Constitución establece: *“Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”*. El Código Penal (Ley 599 de 2000, modificada por la Ley 1453 de 2011), en el artículo 200, crea un conjunto de sanciones para quienes vulneren los derechos de reunión y asociación.

El Congreso de la República intentó limitar su ejercicio, con la regulación que introdujo en el Título VI de la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía); aunque la Corte Constitucional mediante sentencia C-223 de 2017 declaró inexecutable estas disposiciones y previó que debe tramitarse una Ley Estatutaria que lo desarrolle, fijando como límite temporal para junio de 2019, aún no se ha presentado ninguna iniciativa legislativa que así lo haga.

Adicionalmente, los numerales 2.2.1 *Garantías para las organizaciones y movimientos sociales* y 2.2.2. *Garantías para la movilización y la protesta pacífica* del Acuerdo de Paz establecen que una Ley Estatutaria sobre la materia debería contener, al menos, garantías para la movilización y la protesta, los derechos de las y los manifestantes y demás ciudadanas y ciudadanos, libertad de información, revisión normativa, aplicación y respeto de los derechos humanos en general, fortalecimiento a la vigilancia y control a la acción y los medios utilizados por las autoridades, garantías para el diálogo, y acompañamiento del Ministerio Público en la movilizaciones y protestas. En cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de Paz, la comisión nacional de diálogo conformada para tal fin elaboró un proyecto de “Ley estatutaria de garantías para la participación de la ciudadanía, de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social”, pero este no ha sido presentado por el Gobierno ante el Congreso de la República.

A pesar de lo anteriormente enunciado, la Resolución 1190 de 2018 del Ministerio del Interior avanza en la definición de un “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”, construido con el concurso de distintas organizaciones, plataformas y sectores sociales.

Propuestas

La gestión pública implica la gestión de conflictos sociales. Muchos de ellos se evidencian y posicionan a través de repertorios de acción colectiva que incluyen movilizaciones y protestas. Una agenda local en este sentido debería incluir los siguientes elementos:

- i. Promoción del debate acerca de la importancia de la protesta social y su relación con otras formas de participación:** En 22 de los 32 departamentos del país se han presentado protestas y movilizaciones durante los últimos 30 años, la mayoría de ellas de alcance municipal (Archila et al, 2019) y articuladas a otras formas de participación. Es necesario introducir este tema en las agendas regionales desde una perspectiva garantista.
- ii. Formulación de protocolos locales:** La Resolución 1190 de 2018 contiene una guía metodológica para la formulación de protocolos locales, que contempla la normatividad

internacional y nacional vigente en la materia, puesta en práctica en un conjunto de principios, enfoques, definiciones, instancias de coordinación y acciones específicas. La elaboración participativa y consensuada de protocolos locales debería ser una tarea de cada gobierno municipal.

iii. Formulación participativa de una política pública de garantías a la protesta social: esta política debe contener medidas relacionadas con la no estigmatización y no criminalización; estrategias de promoción y no represión; mecanismos de diálogo social y seguimiento a los acuerdos y podría tener como insumo la propuesta de Ley construida por la Comisión nacional de diálogo.

Actores clave

Comunidad internacional Acompañante del punto 2 de participación	Instancias y entidades	Organizaciones
Unasur Suiza Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD Centro Carter	Comisión Nacional de Diálogo y comisión análoga. Ministerio del Interior.	CINEP Viva la Ciudadanía Foro por Colombia Organizaciones defensoras de derechos humanos en el territorio Organizaciones sociales y comunitarias en el territorio.

Referencias

Archila, Mauricio et al. [2019]. “Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015”. Bogotá D.C., CINEP/PPP, pp. 63 - 65.

Comisión de diálogo (2017) “Ley estatutaria de garantías para la participación de la ciudadanía, de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social”. Bogotá D.C.

Gobierno Nacional de la República de Colombia & FARC-EP (2016) “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá D.C.

Una apuesta para el impulso democrático de la Reconciliación a nivel territorial

Mónica Duarte³⁷

La reconciliación en Colombia ha sido un asunto de interés en distintas coyunturas políticas y sociales. Es posible encontrar una serie de antecedentes que dan cuenta de los esfuerzos que se han adelantado en el país para avanzar hacia la reconciliación desde una perspectiva de política pública. Estos programas o procesos institucionales han buscado promover condiciones para la paz, sin dejar de lado la reconciliación. Como parte de las políticas más destacadas en ese sentido se encuentran: el Plan Nacional de Rehabilitación (1986), la Asamblea Nacional Constituyente (1991), la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación–CNRR (2005) y la Ley de víctimas y restitución de tierras (2011), entre otros (Bueno, M. 2017).

Por su parte el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el gobierno nacional y las FARC-EP estableció en el punto 2.2.4 sobre *garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad*, la necesidad de que todos y todas debemos

“contribuir a avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, lo que implica 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.”
(Acuerdo Final de Paz, 2016, pág. 46).

En atención a lo anterior, en el 2017 se conformó el Consejo Nacional de Paz Reconciliación y Convivencia (CNPRC), con 102 consejeros/as de todos los sectores de la sociedad civil, y representantes de la institucionalidad, que durante el 2018 avanzó en la construcción y entrega al Gobierno Nacional de un documento de “Lineamientos y Recomendaciones para la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización” resultado de un proceso de deliberación ciudadana con diferentes sectores y poblaciones de 19 departamentos del país. Este espacio se encuentra desarrollando 10 encuentros departamentales más con el objetivo de entregar un documento final en diciembre de 2019 para que el Ministerio del Interior, conforme a lo establecido en el Plan Marco de Implementación, finalmente diseñe la política.

El gobierno nacional a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) ha manifestado su voluntad e interés en la formulación de la política de reconciliación. De la misma manera, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se dispuso que:

“el Ministerio del Interior formulará la política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, en la que se desarrollarán estrategias para la construcción del tejido social a escala nacional con énfasis en los territorios afectados por la violencia para impulsar el desarrollo social y productivo sostenible. Se promoverá la no estigmatización y no discriminación de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, se adecuará la arquitectura institucional para implementación de la política en el ámbito territorial y se diseñará una estrategia de gestión de información oportuna y pertinente para la implementación de las acciones definidas”.

³⁷ Asesora Estrategia de Incidencia y Presión Política, Corporación Viva la Ciudadanía.

Sin embargo, no se asignaron metas, ni indicadores, ni recursos a este compromiso en la Ley del Plan. Tampoco se hace referencia a los lineamientos elaborados por el Consejo.

El CNPRC y la OACP también han adelantado avances en materia de la reactivación, conformación o fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC). En la actualidad se encuentran conformados en los 32 departamentos del país y en 400 municipios mediante Ordenanza o Acuerdo. Algunos cuentan con planes de trabajo y han venido desarrollando importantes esfuerzos por la paz territorial, pero no todos tienen objetivos y metas claras, ni funcionan con periodicidad.

Su creación es de carácter voluntario y es regulada por alcaldes y gobernadores con aprobación de los concejos o asambleas respectivas. Es decir, su operación en todo el país depende en gran medida de decisiones gubernamentales para garantizar su funcionamiento. Esto, sumado a la multiplicidad de espacios de participación que existen en los territorios, que convocan a los mismos actores (Velásquez, F. González, E. 2003), plantea retos importantes en materia de incidencia y participación ciudadana.

Marco normativo e institucional

El Consejo Nacional de Paz fue creado por la Ley 434 de 1998, y modificado en función de lo dispuesto en el punto 2.2.4. del Acuerdo Final de Paz a través del Decreto Ley 885 de 2017. Desde ese momento se convirtió en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC). También estableció la creación de consejos territoriales análogos.

Este decreto permitió la ampliación de la participación de la sociedad civil en el Consejo, garantizando la representación de casi todos los sectores que la integran. En el marco de su conformación mixta (sociedad civil e institucionalidad pública), también se incluyó la participación de delegados/as del Partido Político Fuerza Alternativa del Común (FARC) y de otros grupos o movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos de paz con el Gobierno Nacional. De la misma manera, amplió sus tareas como asesor y colaborador del Gobierno, entre ellas “El diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales” (Decreto 885, 2017).

Propuestas

- 1. Incidencia frente a la formulación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización,** desde un enfoque político la reconciliación se basa en el ejercicio activo de la ciudadanía y en la reciprocidad democrática como requisitos fundamentales para una paz duradera. Dicha concepción exige el reconocimiento de todos/as como ciudadanos congéneres, con el derecho a participar activamente en las discusiones políticas que nos atañen en el marco de escenarios democráticos, pero también en la necesidad de que el Estado se haga responsable de acciones que den respuesta al proceso de reconstrucción del tejido social y a la superación de las exclusiones históricas, sociales y culturales que promovieron y legitimaron los escenarios de violencia.

Para esto resulta necesaria la articulación entre los CTPRC y el CNPRC para garantizar el ejercicio de veeduría en torno al compromiso establecido en el PND que pone en cabeza del Ministerio del Interior la formulación de la Política Pública. Ésta debe partir de los lineamientos producidos por el CNPRC e incluir metas e indicadores que faciliten su monitoreo y seguimiento, así como el presupuesto para su implementación nacional y territorial.

También se propone dinamizar la construcción de políticas públicas locales para la paz, la reconciliación y la convivencia, que vinculen a diferentes actores y que aterricen las necesidades y exigencias de las regiones, departamentos y municipios, incluso más allá del Acuerdo de Paz. La participación de los ciudadanos/as y sus organizaciones en la generación de políticas públicas “desde abajo” tiene la virtud de hacer visibles los temas de interés, ampliar los derechos y generar sentimientos de apropiación social frente a su ejecución y seguimiento.

2. Fortalecimiento, conformación o reactivación de los CTPRC y apoyo a la construcción de sus agendas y planes de acción en los municipios en los que esta tarea se encuentra rezagada, usando como referencia la reglamentación establecida en el Decreto Ley 885 de 2017. Para ello se recomienda el siguiente procedimiento:

- a. Realizar, en el nivel local, la difusión de los objetivos e importancia para la Paz Territorial de los CTPRC;
- b. Identificar, caracterizar y sensibilizar a los actores institucionales, sociales, políticos, culturales y económicos del municipio que deberían integrar el Consejo;
- c. Conformar un Comité Promotor, con participación de representantes de las instituciones municipales y de algunas de las organizaciones sociales que gocen de legitimidad en su respectivo sector, para dinamizar la creación del Consejo de Paz, Reconciliación y Convivencia.
- d. Elaborar y gestionar el proyecto de Acuerdo Municipal ante el Concejo Municipal, en concordancia con la Ley 434 de 1998 y con el Decreto Ley 885 de 2017.
- e. Designar o elegir a los/las representantes de los distintos sectores e instalar, en acto público, el CTPRC del municipio. En última instancia el Consejo se puede instalar cuando, vencido el plazo estipulado en el respectivo Acuerdo Municipal, hayan sido elegidas las dos terceras partes de sus integrantes.
- f. Designar la Secretaría Técnica, conformada por dos integrantes del Consejo: un/a representante de las instituciones y otro/a de las organizaciones de la sociedad civil. Esta instancia es la encargada de coordinar, canalizar y acompañar el desarrollo de los acuerdos y propuestas que genere el CTPRC.

Los planes de acción de los CTPRC deberían incluir como mínimo las siguientes acciones:

- a. Aportar y participar en el diseño y ejecución de la Política Pública de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización;
- b. Impulsar programas de formación y comunicación para la apropiación del Acuerdo de Paz;
- c. Capacitación a funcionarios/as públicos y a líderes/as de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la **no estigmatización**;
- d. Capacitación a organizaciones y movimientos sociales y a funcionarios públicos en cargos de dirección, en el tratamiento y resolución de conflictos;
- e. Impulsar la creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz;
- f. Promover la implementación de los PDET como instrumentos de reconciliación y convivencia en los territorios;
- g. Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades en el marco del desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS);
- h. Promover pactos políticos para la reconciliación y la convivencia pacífica entre los(las) colombianos(as), de manera conjunta con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

3. Promover la **articulación interinstitucional** entre los CTPRC y aquellas instituciones y procesos que comparten objetivos misionales como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en materia de convivencia y la Agencia de Renovación del Territorio frente al pilar de reconciliación que hace parte de los PATR. Esto con el fin de evitar duplicar acciones con las organizaciones y comunidades a nivel local y regional.
4. **Promoción de Acuerdos Humanitarios en los territorios con presencia del ELN.** Teniendo en cuenta la conformación mixta y plural de los CTPRC, así como sus objetivos de promoción y seguimiento de la implementación de lo acordado con las FARC y de la paz en general, su participación en el impulso de acuerdos humanitarios en los territorios donde la incidencia del ELN es fuerte puede ser de gran utilidad para garantizar la seguridad y protección de las comunidades. De la misma manera, es importante que sus agendas consideren la promoción de la salida negociada del conflicto en aras de alcanzar la paz completa.
5. **Monitoreo y seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz.** También es importante fortalecer el ejercicio de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz desde el nivel local. En esta tarea los CTPRC son clave teniendo en cuenta que tienen la posibilidad de dialogar con las instituciones responsables, y adicionalmente, en su condición de órganos consultivos y asesores del Gobierno Nacional, pueden realizar recomendaciones y propuestas para el cumplimiento de lo acordado.

Actores clave

- Consejo Nacional y Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia
- Secretarías de gobierno y oficinas de paz departamentales y municipales
- Concejos municipales y asambleas departamentales
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la legalidad y la convivencia y enlaces territoriales.
- Defensoría del Pueblo
- Procuraduría

Referencias

- Bueno, M. (2017). *Políticas Públicas de Reconciliación, un reto posible en la construcción y la sostenibilidad de la paz en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Bogotá D.C.
- Gobierno Nacional & FARC – EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá D.C.
- Gobierno Nacional. (2018). *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá D.C.
- Ministerio del Interior, (2017). *Decreto 885, "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"*. Bogotá D.C.
- Velásquez F., González E. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?

Políticas públicas locales en transparencia y medidas anticorrupción

Christian París y Óscar Torres³⁸

Las medias de transparencia y anticorrupción se han posicionado como temas de agenda pública a partir de la movilización de la ciudadanía que reclama procesos de contratación transparentes y la inversión de recursos públicos para el beneficio ciudadano; ejemplo de esto es la iniciativa refrendadora de la consulta anticorrupción que motivó a casi doce millones de ciudadanos a reclamar legislación en pro de la protección de los recursos públicos. Además de la movilización ciudadana, la administración pública ha adelantado políticas de transparencia como la política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.

Según la organización Transparencia por Colombia, las calificaciones en índices de corrupción son en promedio de 68,2 sobre 100 puntos para las entidades nacionales, 61,5 para las departamentales y 56,8 para las alcaldías, cifras que demuestran que, a pesar de la innovación normativa, la administración pública en general continúa siendo un escenario de oportunidad para la corrupción.

Las políticas públicas locales de transparencia deberían construirse bajo los siguientes *principios*:

- a) **Acceso a la información pública y socialmente útil con enfoque diferencial.** Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo el fortalecimiento de las democracias globales se fundamenta en la construcción de Estado Abierto y el uso de herramientas tecnológicas que contribuyan a la participación ciudadana y al *acceso* de información pública. El portal Datos Abiertos Colombia permite la publicación de información relevante en diferentes formatos para el acceso ciudadano; sin embargo, no basta con la publicación de los datos, estos deben ser claros para todos los ciudadanos, modificables, de fácil acceso y de *calidad* para la gestión y generación de conocimiento. Adicionalmente los esfuerzos en acceso a la información deben estar diseñados bajo criterios diferenciales de accesibilidad estipulado en la *Ley 1712 de 2014*, esto con el fin de garantizar información a poblaciones étnicas y culturales y la adecuación en la comunicación para población en condición de discapacidad.
- b) **Co-creación, colaboración y presupuestos participativos.** Este principio supone el trabajo conjunto de instituciones del orden local con la ciudadanía y la destinación de los recursos para políticas que la misma ciudadanía priorice; estos presupuestos pueden delimitarse en porciones clave, o se puede poner a discusión el presupuesto completo de determinadas instituciones. Los participantes de estos ejercicios pueden ser de carácter universal, sin discriminación de ningún tipo, o se puede citar a grupos de mujeres, población vulnerable o cualquier grupo relevante para la discusión de los presupuestos y políticas.
- c) **Fortalecimiento de la institucionalidad para la prevención y mitigación de delitos contra la administración pública y casos de corrupción.** Se refiere a mecanismos que mejoren las reglas de juego y logren administrar los riesgos que atenten contra la transparencia y la integridad favoreciendo a la corrupción. Dentro de estas iniciativas se encuentran las que promuevan la disminución en la discrecionalidad del gasto, a la formación y cualificación del talento humano en ética del servicio, a racionalización y publicación de trámites, así como medidas sancionatorias y de control en pro de disminuir la impunidad legal y social.

³⁸ Asesores Estrategia de Incidencia y Presión Política, Corporación Viva la Ciudadanía.

Marco normativo e institucional

La normatividad colombiana se ha preocupado por atender los llamados de la ciudadanía para hacer frente a los delitos contra la administración pública

- Documento No. 167 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 2012, en dónde se hacen diagnósticos relevantes sobre los casos de corrupción en municipalidades y departamentos y establece estrategias para la consolidación de políticas en información pública y transparencia.
- Ley 1712 de 2014.
- Ley 1474 de 2011 Estatuto anticorrupción.
- Ley 1150 de 2007.
- Ley 412 de 1997.

Propuestas

- **Diagnóstico, monitoreo y evaluación de la información pública.** Los gobiernos locales y departamentales pueden adoptar medidas que evalúen el tipo de información que ha sido publicada bajo los portales establecidos y determinar su usabilidad para el beneficio ciudadano, así como la posibilidad de modificación y calidad de esta. Del mismo modo se deben enfocar esfuerzos en hacer monitoreo de la regularidad con la que se hace pública la información y encargarse de que esta sea constante y, nuevamente, usable y de calidad.
- **Delimitación de usuarios de acceso a la información.** Haga una lista de los grupos que hacen solicitudes de información o frecuenten las plataformas tecnológicas y haga un plan de publicación de información relevante para esas poblaciones, puede así ampliar las facilidades para esos sectores en el acceso a la información e incentiva al mejorar e incluso ampliar los datos en esas áreas priorizadas por la caracterización de los usuarios.
- **Priorización de temas para la publicación de la información.** De la misma forma en que el inciso anterior, puede categorizar la información a partir del número de solicitudes que recibe respecto a un tema en especial, así puede priorizar la publicación de los datos a través de plataformas o crear mecanismos para que este tipo de información sea cada vez más accesible y usable por la ciudadanía.
- **Sistema de alertas tempranas.** Crear un sistema de alertas tempranas puede ayudar en la toma de decisiones oportunas frente a posibles espacios de oportunidad para la corrupción, por lo que la eficacia del sistema es vital. Los sistemas de alertas tempranas deben propender por hacer diagnósticos para la toma de decisiones, por eso desarrollar mapas *de riesgos*, medidas anti-trámites, sistemas eficientes de quejas y reclamos y la publicación de estos en páginas web responden a medias ideales para la prevención de la corrupción. Estos esfuerzos pueden desarrollarse y aun así no ser eficaces en la consolidación de alertas tempranas, por lo que es importante que cada una de estas medias estén pensadas como un sistema integral en donde cada medida nutre a la otra en pro de un objetivo en común.
 - *Sistema de quejas y reclamos eficiente.* Un sistema de quejas y reclamos eficiente cuenta con mecanismos que permitan filtrar la información y son dinámicos, de tal manera que sea posible la elaboración de análisis estadísticos respecto a la frecuencia de quejas por sectores o temas específicos de forma que se permita toma de decisiones efectivas y eficaces.
 - *Mapas de riesgos.* Identificar las deficiencias de los procesos de contratación y su grado de riesgo, por ejemplo, dota a las administraciones locales y departamentales de un diagnóstico previo que facilita la toma de decisiones en pro de forjar estrategias que contribuyan a la transparencia.

- **Control Interno.** El modelo estándar de control interno (MECI) establece una serie de principios estratégicos con el objetivo de cumplir las obligaciones institucionales. El modelo propone diseñar iniciativas de autocontrol, autorregulación y autogestión; estos se plasman como estrategias desde la planeación y la gestión y recoge además la evaluación y seguimiento interno identificando las oportunidades de mejoramiento y los planes a seguir. Visite y familiarícese con el modelo en el siguiente enlace: https://www.colciencias.gov.co/quienes_somos/control/control_modelo. El control interno debería también diseñarse para los espectros administrativos, disciplinarios y también garantías para el control *externo* efectivo, que está a cargo de órganos de control.
- **Rendición de cuentas permanente y conflictos de interés.** La administración local o departamental, con el objetivo de recuperar y generar confianza en la institucionalidad estatal, debe propender por hacer rendiciones de cuentas a la ciudadanía sobre la inversión de recursos públicos y qué políticas de servicio al ciudadano se están adelantando; idealmente estos ejercicios se hacen de manera permanente e involucran a la universalidad de los grupos poblacionales. Sumado a la rendición de cuentas, la información pública debería estar dotada de espacios en lo que se puedan dar conflictos de interés para la toma de decisiones, adjudicación de contratos o cualquier escenario que comprometa los recursos públicos.
- **Canales de denuncia eficientes y protección al denunciante.** Como forma de incentivar la denuncia y la construcción de cultura de transparencia territorial, las administraciones locales deben diseñar mecanismos para que los canales de denuncia de casos de corrupción sean eficaces y tengan alcance a órganos de control, los sistemas de quejas y reclamos pueden ser clave para la denuncia ciudadana. Además de estos esfuerzos se deberían diseñar medidas de protección para los funcionarios o particulares que se atrevan a hacer denuncias o reportes de potenciales casos de detrimento.
- **Procesos de planeación eficaces y públicos.** Las fallas de planeación y gestión pueden perjudicar la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, por ello la medición de impactos en la ejecución de los presupuestos deben ser siempre técnicos e integrales. Diseñar programas y actividades específicas para cada política social en las alcaldías locales y gobernaciones provee a la administración de oportunidades para la ejecución eficiente de los recursos y permite el monitoreo de los mismos; adicionalmente la planeación participativa y pública dota de confianza a los procesos e instituciones.

Actores clave

- Grupo de Transparencia y del Derecho a la información pública de la Procuraduría General de la Nación.
- Veeduría Anticorrupción
- Transparencia por Colombia.
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

Referencias

- Giraldo, M. H. (2007). La lucha contra la corrupción en Colombia como herramienta para un control social. *Estudios de Derecho*, 199-216.
- Salamanca, L. J. (2018). *Una génesis de la ilegalidad: Corrupción, Captura del Estado, Cooptación institucional y Macrocorrupción*. Bogotá: VORTEX Working Papers.

Transparencia por Colombia . (2018). *Así se mueve la corrupción - Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia*. Bogotá : Azoma Criterio Editorial Ltda.

Transparencia por Colombia. (2017). *Corrupción en Territorios de Paz*. Bogotá: Monitor Ciudadano.

Garantías de seguridad y derechos de las víctimas en los planes territoriales 2020-2023

Camilo González³⁹

Los estudios realizados por varios centros de pensamiento y las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo han identificado situaciones críticas de riesgo por amenazas armadas y de violencia sistemática a la vida e integridad de comunidades y personas en por lo menos 300 municipios de país. En un centenar de ellos se han registrado asesinatos de líderes/as defensores de derechos humanos y las amenazas y campañas de terror, en regiones con historias cercanas de extrema violencia, siguen recurriendo a los lenguajes y objetivos aprendidos en los periodos más álgidos de guerra sucia y paramilitarismo.

Los asesinatos y otras graves violaciones de los derechos humanos que persisten en el post- acuerdo de paz indican la continuidad de conflictos estructurales sociopolíticos, económicos y ambientales y la debilidad de respuestas desde el Estado y la sociedad, incluidas las que se diseñaron en el conjunto de los acuerdos de terminación del conflicto y para la construcción de una paz estable y duradera. Con el pacto y la dejación de armas se dio un salto adelante hacia el monopolio de la fuerza en manos del Estado, pero no se han puesto en marcha las medidas acordadas ni otras nuevas para cerrar el ciclo de solución negociada con grupos armados rebeldes, ni para desestructurar definitivamente el complejo narcoparamilitar en sus múltiples manifestaciones.

La estrategia central de garantías de seguridad en el post- acuerdo se propuso crear condiciones para la transición al posconflicto y se elevó a la categoría de política pública como componente transversal de todos los puntos de implementación del Acuerdo Final. Es por esta concepción que la implementación integral de ese acuerdo es la columna vertebral de las garantías de una seguridad humana que incluye en su esencia las reformas socioeconómicas y de ampliación de la democracia. En esa concepción la seguridad es una sumatoria articulada de seguridades que comienzan en la seguridad social, alimentaria, ambiental, económica, étnica, de género, jurídica, de la propiedad individual y colectiva, y le dan lugar y sentido a la seguridad frente a la agresión, la criminalidad y la violencia armada. La seguridad poblacional y territorial son la materialización de la seguridad humana en una región geográfica, biodiversa y de convivencia humana en comunidades democráticas.

En el Acuerdo Final de Paz se ubicaron las garantías de seguridad como componentes de una “nueva concepción” indicando la necesidad de entenderla como seguridad para la construcción de paz y la

³⁹ Director INDEPAZ, integrante de Defendamos la Paz.

implementación de todos los puntos pactados. Por lo tanto, se entiende constitucionalmente inaplicables políticas y estrategias de seguridad para la guerra que hacen caso omiso de la nueva situación de post- acuerdos. La pretensión de imponer políticas y leyes de seguridad contra los acuerdos de paz se sitúa contra la constitución. En consecuencia, los planes de gobierno y planes de desarrollo socioeconómico deben alinearse con el objetivo superior de la paz.

En concordancia con estas premisas, los planes de desarrollo territorial deben incluir programas y proyectos que hagan realidad el compromiso de las autoridades territoriales con los objetivos y metas contenidas en el Acuerdo Final y sus desarrollos normativos.

Esto lleva a tener en cuenta algunos criterios en los municipios y regiones con situaciones críticas de persistencia de conflictos armados y de violencia como estrategia de poder y de negocios legales o ilegales:

1. Los planes de acción territorial en materia de seguridad deben ser parte de planes integrales de transformación económica, social y de fortalecimiento de institucionalidad civil democrática.
2. Los planes de seguridad deben tener como base la concertación con la población de alternativas de ingresos por encima del costo de la canasta familiar y de lo estimado para la Empresa Básica Rural y condiciones de vida digna.
3. La mayor efectividad para superar situaciones críticas de violencia, con persistencia de grupos armados y mafias se logra con programas de alcance regional, intermunicipal o provincial contruidos con la participación decisoria de la población y desde sus economías endógenas. En esta perspectiva deben integrarse planes como los PDET, PART, PNIS y otros para municipios con situaciones críticas de violencia.
4. El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de las asociaciones de pequeños y medianos productores es esencial para lograr niveles superiores de seguridad humana y de protección individual y colectiva.
5. Los planes de seguridad ciudadana y colectiva ante graves amenazas de organizaciones armadas y estructuras mafiosas violentas deben articular la ruralidad y los ejes urbanos a los cuales está vinculada en cadenas y estructuras legales e ilegales.

Este panorama le señala obligaciones al Estado y al gobierno nacional en primer lugar; pero de la misma manera se requiere el concurso de los departamentos y municipios tal como se establece en distintas normas.

Normas sobre garantías de seguridad y protección colectiva

En los planes territoriales de desarrollo deben tener un lugar importante proyectos dirigidos a la garantía de seguridad para líderes, lideresas y defensores de derechos humanos. En este sentido es pertinente tener en cuenta el marco normativo que se retoma aquí de manera parcial para motivar la reflexión.

Norma	Compromiso territorial
<p>Constitución Política Artículo 2.</p> <p>Fundamento Constitucional de las obligaciones del Estado en materia de garantías y protección.</p>	<p>El artículo 2 deja claro que es un fin esencial del Estado colombiano, y así de las entidades territoriales, el proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p>
<p>Ley 418 de 1997. Artículos 81 y 82. Prorrogada por la Ley 1941 de 2018. Llamada la ley de orden público.</p>	<p>En el marco de esta ley se crea el Sistema de protección de derechos humanos en cabeza del Ministerio del Interior, cuya regulación se encuentra en instrumentos jurídicos posteriores.</p>
<p>Decreto 2816 de 2006. Reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.</p>	<p>De acuerdo con el artículo 3, parágrafo 1, la ejecución de este programa debe llevarse a cabo de manera conjunta con los organismos del orden territorial que se consideren pertinentes. De esta manera es claro que la labor de las entidades territoriales en casos de amenazas de violación a derechos humanos tiene que ser activa.</p>
<p>Decreto 4065 de 2011. Crea la Unidad Nacional de Protección.</p>	<p>La UNP existe para articular coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el gobierno nacional. De acuerdo con el artículo 4, numeral 1, esto lo debe hacer en coordinación con las entidades competentes a nivel territorial. De acuerdo con el numeral 8, debe apoyar y asesor técnicamente a las entidades del nivel territorial que tienen competencia en materia de protección.</p>
<p>Decreto 4912 de 2011. Crea el Programa de protección y prevención de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.</p>	<p>Este programa concreta las obligaciones del Ministerio y de la UNP en materia de protección que deben coordinar con entidades territoriales.</p> <p>El artículo 2 numeral 14, plantea que, como principio de subsidiariedad, el municipio o el departamento, de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, adoptará las medidas necesarias para prevenir la violación de derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad o la protección de estos derechos.</p> <p>De acuerdo con el artículo 12 y siguientes, las estrategias de prevención que deben elaborar las entidades deben significar que se integre una Mesa territorial de prevención para coordinar las acciones que implementan la estrategia, identificando riesgos, formular planes, hacer seguimiento y generar espacios entre las autoridades y las</p>

	comunidades para mejorar los procesos de gestión del riesgo. Esa labor tiene que ser apoyada por la UNP y el Ministerio del Interior.
Ley 1448 de 2011. La ley por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, incluye medidas de protección y garantías.	<p>La Ley de víctimas y restitución de tierras es una apertura a la exigencia de derechos mediante procedimientos especiales en consideración de los hechos de sufrimiento y victimización que han sufrido millones de personas con ocasión del conflicto armado. En ese sentido, establece medidas de prevención y protección a partir de los procesos de exigencia que reconoce y motiva.</p> <p>En consonancia con el artículo 172, existe una coordinación entre nación y territorio con respecto a las políticas de la ley, lo que las convierte en corresponsables de la garantía de los derechos allí reconocidos, incluyendo la protección. Esto supone especialmente que se incorporen tales medidas en los planes de desarrollo a través de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.</p>
Decreto 4800 de 2011. Decreto que reglamenta la Ley de Víctimas y que también reglamenta las medidas de protección.	Los artículos 95 y siguientes reiteran la obligación de prevención temprana a cargo del Estado de “adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la generación de imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos”. En ese sentido, plantea la creación de la Red de Observatorios de Derechos Humanos y DIH, y el Sistema de Alertas Tempranas SAT de la Defensoría del Pueblo, como herramientas de información con presencia territorial para poder brindar protección y atención pertinentes y oportunas.
Decreto 1314 de 2016. Crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.	En función de la garantía de la obligación de protección como se establece en la ley 1448 de 2011 en consideración de la específica condición de las mujeres, este decreto crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.
Decreto 1581 de 2017. Por medio del cual se adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades,	<p>En este decreto se formaliza y organiza la Política Pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, que integra las políticas establecidas en los decretos anteriores.</p> <p>Así, el decreto plantea instrumentos como: Los Planes Departamentales y Municipales de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) de los que se desprenden los planes territoriales como los instrumentos a adoptar por los entes territoriales.</p>

<p>y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Los Planes de Prevención de Reclutamiento, utilización/uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados, que han de ser formalizados a nivel territorial por medio de acuerdos, resoluciones y decretos.</p> <p>Los Planes Sectoriales de Prevención, que son las herramientas de planeación definidas e implementadas por las entidades nacionales y territoriales para la gestión de riesgos.</p> <p>En virtud del principio de subsidiariedad, las entidades del orden nacional y departamental apoyarán y desarrollarán administrativa y financieramente las actividades que competan a las entidades del orden municipal y distrital, cuando éstas no puedan cumplir con sus competencias y funciones, relacionadas con las medidas contempladas en la política.</p> <p>Así, son obligaciones puntuales de los entes territoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> -La incorporación de la prevención temprana a través de los Consejos de Seguridad territoriales. La prevención de la violencia de género. La corresponsabilidad en la prevención de las violaciones a DDHH de niños, niñas y adolescentes. El fortalecimiento de la educación y la cultura para la garantía de los derechos humanos a nivel territorial. La gestión territorial para la prevención de dinámicas económicas criminales. La realización de estrategias de cultura de rechazo ciudadano a la utilización de armas. La vinculación y participación de la sociedad civil en espacios de protección. El fortalecimiento de las comunidades étnicas y su capacidad de protección. La realización de los ajustes institucionales para la garantía de la presencia del estado en todos los territorios. El acompañamiento y retroalimentación del sistema de alertas tempranas SAT. Las acciones para garantizar la protesta como una expresión de los derechos de reunión y manifestación pública.
<p>Decreto 2252 de 2017. Sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y</p>	<p>De acuerdo con este decreto, Artículo 2.4.1.6.2. los gobernadores y alcaldes son los primeros respondientes en la detección temprana de situaciones de riesgo contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo. Así, en el marco de la política pública que sintetiza y desarrolla las medidas de protección, estos son responsables, entre otras, de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar e implementar acciones tendientes a fortalecer la prevención temprana en el funcionamiento estratégico de los consejos de seguridad territoriales. Ejecutar acciones tendientes a evitar que se consumen situaciones de riesgo. Realizar estrategias de cultura de

<p>defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.</p>	<p>rechazo ciudadano frente a la utilización de armas. Activar las rutas de protección. Incorporar los enfoques diferencial y de género en estas medidas.</p>
<p>Decreto Ley 895 de 2017 emanado del Acuerdo de Paz. Por medio del cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</p>	<p>Este decreto se expidió a partir de la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación de Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, a partir del acto Legislativo 01 de 2016.</p>
<p>Decreto 2124 de 2019 emanado del Acuerdo final. Reglamenta el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida partir del Acuerdo Final.</p>	<p>Este decreto reglamenta el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, que incluye propiamente el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría (SAT) y la Respuesta y Reacción Rápida del Gobierno Nacional con las entidades territoriales frente a riesgos y vulneraciones.</p> <p>Dicha reglamentación asume la nueva situación que se genera a partir del Acuerdo Final con respecto a las acciones de organizaciones sociales, las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y los nuevos factores de riesgo que puedan afectar a la población en general, así como a los miembros de organizaciones firmantes de Acuerdos de Paz que se presenten en municipios o zonas específicas del territorio nacional.</p> <p>El artículo 10 del decreto crea la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). De acuerdo con el artículo 12, es en coordinación con este que los Comités Territoriales de Prevención que también se crean por este decreto, deben coordinar la respuesta rápida estatal a las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría.</p>
<p>Decreto Ley 154 de 2017. Crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final.</p>	<p>Esta Comisión tiene como funciones diseñar, hacer seguimiento, y promover la coordinación a nivel departamental y municipal para el cumplimiento del Plan de Acción que el Gobierno Nacional adelanta para combatir y dismantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales y movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.</p>

	De acuerdo con el Artículo 3, dicha coordinación significa la generación de Mesas Técnicas a nivel departamental y municipal con el concurso de las autoridades respectivas.
Decreto 660 de 2018. Crea y reglamenta el Programa Integral de seguridad y protección para comunidades y organizaciones en los territorios.	<p>Este decreto crea el programa que extiende y concreta medidas de protección para “líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales y populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios”.</p> <p>Para ello, en el artículo 2.4.1.7.1.2., establece una “secuencia de acciones y modelo efectivo para la coordinación, articulación e implementación de medidas integrales de prevención, protección y seguridad con las comunidades y organizaciones, siempre y cuando la naturaleza de las medidas lo permita” en coordinación y articulación con el Sistema de prevención y alerta para la acción rápida que reglamenta el Decreto 2124 de 2019.</p> <p>Los 4 componentes específicos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Medidas integrales de prevención, seguridad y protección, 2. Promotores/as comunitarios/as de paz y convivencia. 3. Protocolo de protección para territorios rurales. 4. Apoyo a la actividad de denuncia y lucha contra la estigmatización. <p>De acuerdo con el Artículo 2.4.1.7.2.2., dichos componentes se ejecutan por medio de la elaboración e implementación de los Planes Integrales de Prevención, de responsabilidad de las gobernaciones y alcaldías, encargadas de formular y ejecutar el Plan Integral de Prevención, con asistencia del Ministerio del Interior.</p> <p>El Artículo 2.4.1.7.2.6., establece que las autoridades de los entes territoriales deben fomentar las condiciones para la convivencia y la prevención adoptando medidas orientadas a generar un entorno favorable al respeto, la garantía y protección de los Derechos Humanos, de convivencia ciudadana y a remover los obstáculos de tipo normativo, social, administrativo o judicial para el ejercicio de derechos, con una serie de medidas puntuales.</p> <p>De acuerdo con el artículo 2.4.1.7.3.7., las entidades territoriales podrán contar con una Caja de Herramientas para el desarrollo del programa.</p> <p>Para articular, coordinar e impulsar el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, el respectivo gobernador o alcalde, con el acompañamiento del Ministerio del Interior, instalarán la Instancia Territorial para implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección en</p>

	<p>los territorios cuyas acciones podrán ser desarrolladas dentro de una instancia territorial ya creada como los Comités de Orden Público, los Comités de Justicia Transicional, los Comités de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, así como de las instancias de prevención establecidas en el Decreto 1581 de 2017, o podrá optar por la creación de un nuevo escenario.</p> <p>La instancia territorial debe elaborar el Plan de Acción territorial para la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Así mismo, adoptar un conjunto de medidas destinadas a la protección, abriendo espacios de participación, en articulación y coordinación con las Política Publica de Protección.</p> <p>Entre ellas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Implementar las medidas de prevención, seguridad y protección con enfoque de derechos, étnico, de género, territorial y diferencial orientadas a preservar los procesos comunitarios y sociales de la población objeto del Programa.2. Promover estrategias de autoprotección y estimular la articulación de redes por parte de comunidades y organizaciones en los territorios.3. Recopilar información y advertir de posibles situaciones de riesgo para prevenir graves violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de las comunidades y organizaciones en los territorios. Estas acciones podrán articularse con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida de la Defensoría del Pueblo y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).4. Adoptar, coordinar e implementar medidas materiales e inmateriales orientadas a evitar y controlar los factores de riesgo.5. Adoptar indicadores para la medición de riesgos asociados al género; orientación y diversidad sexual, la pertenencia étnica; edad y ciclo vital; situación o condición de discapacidad; grado de victimización por pertenencia a colectivos sociales, comunitarios, ambientales, y/o cualquier otro aspecto relevante que afecte el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.6. Difundir y promover el Programa a comunidades y organizaciones, líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género,
--	---

	<p>ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios.</p> <p>7. Coadyuvar en el proceso de trámite pertinente a las solicitudes en materia de prevención, protección, seguridad y convivencia realizadas por parte de las comunidades y organizaciones, líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios.</p> <p>8. Establecer mecanismos y canales de comunicación que propicien la interlocución con las comunidades y organizaciones, líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios.</p> <p>9. Solicitar la actuación especial de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo para la adopción de las medidas de prevención temprana, urgente y de garantías de no repetición, adoptadas en el marco del Programa.</p> <p>10. Informar y establecer comunicación permanente con los Comités Técnicos del orden nacional, a través de sus Secretarías Técnicas, sobre las dificultades de la implementación del Programa a efectos de obtener el apoyo de las entidades del orden nacional.</p> <p>11. Presentar un informe a las Secretarías Técnicas de los Comités del orden nacional sobre el cumplimiento y avance de compromisos adquiridos en el marco de la Instancia Territorial.</p> <p>12. Diseñar, aprobar e implementar un Plan Operativo Anual para el desarrollo de sus funciones.</p>
--	---

Cada una de estas normas señala obligaciones a las entidades territoriales que deben armonizarse tanto con el gobierno y entes nacionales como con la participación ciudadana y de sus expresiones organizadas.

Las Víctimas del conflicto armado en las agendas locales de cambio

Mónica Duarte⁴⁰

La Ley 1448 de 2011, conocida como ley de Víctimas y Restitución de Tierras significa uno de los pasos más importantes que ha dado el país en materia de reconocimiento de los derechos de las víctimas y del conflicto armado interno. Establece las medidas que hacen parte de la Política Pública de Atención y Reparación Integral, así como las obligaciones y competencias de las instituciones que deben implementarla y que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV).

A ocho años de su implementación, se han incluido en el Registro Único de Víctimas cerca de nueve millones de personas -8.839.146 (Unidad de Víctimas, 2019) que constituyen el 17.7% de la población del país. También están registrados 616 sujetos de reparación colectiva, es decir, comunidades campesinas y barriales, pueblos étnicos, organizaciones, grupos y movimientos sociales, afectados en lo colectivo por el conflicto.

Desde 2012, la Unidad para las Víctimas ha invertido 11 billones de pesos en todas las medidas de la reparación integral, de los cuales 6.1 billones corresponden a indemnizaciones entregadas a 986.961 personas, es decir, solo el 12% de quienes son beneficiarias de esta medida (6.714.679).

Asimismo, el avance de la política de restitución de tierras ha sido lento: se han logrado sentencias de restitución en menos de 350 mil hectáreas cuando el problema del despojo se calculaba inicialmente en 6 millones, y la Unidad de Restitución ha negado a más del 63% de las víctimas el acceso al procedimiento judicial (CCJ, 2019).

Lo anterior llama a la reflexión sobre la necesidad de prorrogar la vigencia de la Ley 1448 que vence en junio de 2021, no solo porque está claro que los esfuerzos institucionales se han quedado cortos en el proceso de reparación integral, sino porque se ha recrudecido la violencia armada en el país y, en consecuencia, se están produciendo nuevas víctimas. Desde la firma del Acuerdo de Paz han sido asesinados 486 líderes y lideresas sociales y 135 excombatientes, se han fortalecido dinámicas como los desplazamientos forzados masivos en el Bajo Cauca y el sur de Córdoba, el reclutamiento forzado de niños y niñas y el confinamiento de comunidades en el Chocó. También ha aumentado la estigmatización de la movilización y la protesta social, y de los sectores declarados en oposición, además de la continuación de políticas al interior de las fuerzas militares que podrían favorecer nuevas ejecuciones extrajudiciales (The New York Times, 2019).

Por otro lado, como parte de las acciones concretas de contribución a la reparación establecidas en el Acuerdo de Paz, se dispuso en el punto 5.1.3.7. realizar un proceso de “Actualización y fortalecimiento participativo de la política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el marco del fin del conflicto”. En respuesta a este compromiso, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior en el 2017 adelantaron el proceso denominado “Amplio Espacio de Participación de Participación de las Víctimas” con las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, defensores de derechos humanos y otros expertos en el tema, mediante el cual se recogieron más

⁴⁰ Asesora Estrategia de Incidencia y Presión Política, Corporación Viva la Ciudadanía.

de 3 mil propuestas para modificar la Política de Atención y Reparación, que al final no se materializaron.

Otro compromiso del Acuerdo que no se ha hecho realidad, tiene que ver con la creación de 16 Circunscripciones Especiales Transitorias que pretendían garantizar la participación política, en la Cámara de Representantes, de los territorios y poblaciones más afectadas por el conflicto armado. El proyecto de Acto Legislativo que las creaba fue archivado en el Congreso de la República por decisión del Presidente del Senado, después de una votación cuyo resultado aún se encuentra en disputa.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, plantea en el marco del “Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, una serie de estrategias para fortalecer dicha política, entre ellas, la articulación de las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y el SNARIV, favoreciendo la complementariedad en materia de verdad y memoria; armonizar el componente de asistencia de la política, con la política social moderna; movilizar recursos de las medidas de asistencia a la indemnización administrativa, para cumplir con el proceso de reparación y, articular los procesos de retorno, reubicación, integración local y reparación colectiva con las autoridades locales y su visión de desarrollo de los territorios.

Si bien las medidas establecidas en el PND configuran una modificación por vía administrativa de la Ley de víctimas, preocupa que algunas pueden conllevar a conflictos de competencias por ejemplo entre el SIVJRN y el SNARIV o entre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el Centro Nacional de Memoria Histórica. De la misma manera merece atención que no se plantea nada con respecto a la ampliación de la vigencia de la ley, ni frente al aumento presupuestal que se requiere para cumplir con todos los compromisos que la reparación a las víctimas implica, pero en cambio parece que estos se concentrarán en los procesos de indemnización administrativa, dejando de lado la necesidad de aumentar metas en materia de restitución de tierras o en la implementación de los planes de reparación colectiva considerando las diferentes visiones de desarrollo de los grupos victimizados.

Marco Normativo

El marco legal de la Política de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas está definido por la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Esta ley se ha reglamentado a través de los siguientes decretos:

- Decreto 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 4829 de 2011, “por el cual se reglamenta el capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”.

En relación con las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 se complementan con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica para la población víctima del desplazamiento forzado establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que la reglamentan.

Frente a las víctimas de los grupos étnicos, existen los siguientes decretos que regulan los derechos y las garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, rom y negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros:

- Decreto 4633 de 2011: a través del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.
- Decreto 4634 de 2011: a través del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos rom o gitano.
- Decreto 4635 de 2011: a través del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Propuestas para la construcción de agendas locales

1. **Promover la prórroga de la vigencia de la Ley de víctimas y de restitución de tierras.** Es importante promover el debate a nivel local sobre este asunto, teniendo en cuenta que en varios municipios del país ya hay nuevas víctimas debido al aumento de las acciones violentas en el marco del conflicto de los últimos años. Esta discusión debe darse en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
2. **Fortalecer los procesos de planeación local en torno a las medidas de asistencia de la Política Pública de Víctimas.** Esto teniendo en cuenta que el PND plantea que los esfuerzos y recursos del orden nacional serán redirigidos a la indemnización administrativa. Por tanto, es clave que en el marco de los ejercicios de planeación territorial frente a la atención y asistencia a las víctimas se programen recursos para estas medidas, particularmente, para la atención humanitaria inmediata de víctimas recientes del conflicto armado.
3. **Diseñar e implementar una estrategia de prevención y protección en consulta con las víctimas.** Fortalecer los mecanismos de justicia transicional que aseguren la creación de condiciones para la reconciliación y garantías efectivas de no repetición de los hechos victimizantes con ocasión del conflicto armado. Adoptar las medidas necesarias para prevenir y atender el desplazamiento forzado.
4. **Impulsar la participación de las Víctimas en las instituciones del SIVJRNR.** Realizar acciones de pedagogía y comunicación que permitan a las víctimas conocer y comprender las rutas e instancias de participación en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.
5. **Incidir para garantizar la participación política de las víctimas del conflicto armado.** No solo en el marco de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas o las demás instancias de la Política Pública de Víctimas, sino mediante la exigencia ante el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional de la materialización de las 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz, teniendo en cuenta su vocación reparadora en términos políticos y sociales.

Actores clave

- Mesas departamentales y Municipales de Víctimas
- Comités Territoriales de Justicia Transicionales
- Organizaciones de Víctimas
- Organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas

- Defensoría del Pueblo
- Personerías
- Oficinas Territoriales de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- Instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Jurisdicción Especial para la Paz, Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

Referencias

- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). (2019). *Radiografía de la Restitución de Tierras. Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia*, mayo de 2019. Consultado en: http://coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=223
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Informe de Seguimiento Alerta Temprana 026-18. Recuperado en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/8256/Informe-de-seguimiento-a-la-alerta-temprana--026-18.htm>*
- Gobierno Nacional & FARC – EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá D.C.
- Presidencia de la República. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2019). *Ocho años de avances en la restitución y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto*. Tomado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/8anosley/ocho-anos-de-avances-en-la-restitucion-y-garantia-de-los-derechos-de-las-victimas-del>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2019). *Registro Único de Víctimas*. Consultado en: www.unidaddevictimas.gov.co

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición y las agendas locales

En el Acto Legislativo 01 de 2017 define y fundamenta el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNRR), constituido por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), todas medidas del Acuerdo Final de Paz.

Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV)

La comisión ha dividido su trabajo en las siguientes regiones donde es posible encontrar oficinas denominadas Casas de la Verdad con el fin de acercar a las comunidades al mandato de la Comisión con enfoque territorial y diferencial.

- 1) Región Caribe e insular.
- 2) La Costa Pacífica.
- 3) Antioquia, Córdoba y la región cafetera.
- 4) Región surandina: Valle, Cauca, Nariño y Putumayo.
- 5) El Magdalena medio.
- 6) El noroeste: Santander, Santander del norte, Arauca, Casanare.
- 7) Región central: Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila.
- 8) El suroriente: la Orinoquía y la Amazonía.
- 9) Bogotá, D.C.
- 10) Los resguardos indígenas, de comunidades negras, palenqueros, raizales y cumpaños.
- 11) Los colombianos y colombianas que tuvieron que salir al exterior por razones del conflicto.

La comisión plantea en su enfoque territorial lo siguiente:

a) Lograr intervenciones coherentes con la realidad social, política y económica de los territorios; b) ser flexibles e integrales; c) propiciar espacios de conversación y participación de los actores territoriales en los procesos misionales, generando las capacidades necesarias para que los propios territorios puedan gestionar su vida y la construcción de la paz; d) superar las intervenciones sectoriales y poblacionales, para entender las dinámicas complejas de las regiones.⁴¹

Este enfoque y el despliegue territorial de las oficinas, así como de los encuentros de escucha para la No Repetición aseguran mecanismos de participación de las organizaciones sociales y de víctimas, así como de cada persona que colectiva o individualmente quiere aportar a la tarea de la Comisión en su tarea de qué pasó y por qué pasó lo que pasó en el marco del conflicto armado colombiano.

⁴¹ <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)

La UBPD “busca de forma humanitaria y extrajudicial, es decir: acercándose a las familias, conociendo sus necesidades, expectativas y realidades; reconociendo sus experiencias y saberes, incluyendo sus propuestas; y apoyando, asesorando y orientando a los familiares en la búsqueda de sus seres queridos”,⁴² ha dispuesto para sus 20 años de vigencia como entidad, distintas fases en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado: 1. fase de recolección, organización y análisis de información; 2. fase de localización; 3. fase de prospección y recuperación; 4. fase de identificación; 5. fase de reencuentro o entrega digna.

La participación ha sido establecida si se es familiar de víctima de desaparición forzada en el marco del conflicto armado, si como medio de comunicación o institución estatal se tiene información relevante o si como persona natural posee información que ayuda a la Unidad en su proceso de Búsqueda. Así mismo es posible como organizaciones presentar informes que den cuenta de impactos y casos de interés a la UBPD y que aporten información y conocimientos nuevos. También están las oficinas territoriales e información que puede ser aportada de manera confidencial a través de plataformas vía electrónica que están dispuestas en su página web oficial.

Como parte de su despliegue territorial la Unidad posee puntos de atención en las ciudades de Bogotá, San José del Guaviare, Cúcuta, Apartadó, Medellín, Cali, Villavicencio, Barrancabermeja, Sincelejo, Puerto Asís y Barranquilla.

Jurisdicción Especial de Paz (JEP)

La JEP en su proceso de impartir justicia y con el horizonte de “satisfacer los derechos de las víctimas a la justicia, ofrecerles verdad y contribuir a su reparación”⁴³ se ha desplegado en los territorios de la siguiente manera para asegurar una participación precisa:

- Para la UIA⁴⁴: Corozal, Turbo, Cúcuta, Bucaramanga, Medellín, Quibdó, Villavicencio, Neiva y Florencia
- Enlaces Territoriales: Barranquilla, Valledupar, Sincelejo, Apartadó, Cúcuta, Barrancabermeja, Quibdó, Medellín, Tunja, Villavicencio, Cali, Neiva, Popayán, San José del Guaviare, Florencia y Mocoa.
- Departamento de Atención a Víctimas: Norte de Santander, Urabá, Magdalena Medio, Chocó, Cundinamarca, Casanare, Tolima, Meta, Valle del Cauca, Huila, Cauca, Guaviare, Caquetá, Nariño.
- SAAD⁴⁵-Comparecientes: La Guajira, Atlántico, Bolívar, Cesar, Norte de Santander, Magdalena Medio, Antioquia, Chocó, Casanare, Bogotá D.C, Tolima, Valle del Cauca, Cauca, Huila, Putumayo.⁴⁶

Marco normativo

Acto Legislativo 01 de 2017, crea el Sistema Integral Verdad Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y normas aplicables a Fuerzas Militares en la JEP. La reforma tiene como fin incluir el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (en adelante SIVJRR) al

⁴² <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/sobre-la-busqueda/#co-line>

⁴³ <https://www.jep.gov.co/Paginas/JEP/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx>

⁴⁴ Unidad de Investigación y Acusación.

⁴⁵ Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD), la JEP asesora a los comparecientes de exintegrantes de las Farc- EP, miembros de la fuerza pública, terceros civiles y Agentes de Estado.

⁴⁶ Más información en <https://www.jep.gov.co/Paginas/Servicio-al-Ciudadano/enlaces-territoriales.aspx>

ordenamiento jurídico colombiano y cada uno de sus componentes. Así como, crear la Jurisdicción Especial para la Paz.

El SIVJNRN tiene cuatro componentes: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; y las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

También se establece que el SIVJNRN será de carácter temporal y tendrá como finalidad ser un componente transicional que permita la superación del conflicto armado y a su vez dar respuesta a las necesidades de justicia, verdad, reparación y no repetición.

Dentro del acto legislativo también se establecen los objetivos, funciones, obligaciones y temporalidades de todos sus componentes.

Decreto Ley 588 del 5 de abril de 2017, Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. El decreto establece la organización y reglamentación de la **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición**. Su naturaleza jurídica es un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio. Tiene tres grandes características: a. Es un ente Temporal; b. es un ente extrajudicial; c. Sus funcionarios y el personal que les preste servicios estarán exentos del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar en procesos judiciales, siempre y cuando el conocimiento de tales hechos haya sido en desarrollo de sus respectivas funciones misionales.

Por su parte la norma establece el mandato, funciones, composición y funcionamiento de la Comisión.

El Decreto crea un grupo de género que se encargará de apoyar a la CEV en las labores de esclarecimiento, reconocimiento y convivencia.

Decreto 761 del 7 de mayo de 2018, "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario Único del Sector Justicia y del Derecho, se adiciona el Decreto 1068 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector, Hacienda y Crédito Público" y se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. El decreto adiciona un Título al Decreto 1069 de 2015, para la puesta en funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Éste título establece los criterios para la posesión de los Comisionados, Presidente de la comisión, y el secretario de la misma; acorde a los establecido en el decreto 588 de 2017.

Además, fija el procedimiento para la sección presupuestal de la Comisión y los bienes y servicios que le sean necesarios para su funcionamiento. Para ello, el Fondo Paz, será el encargado de suministrar dichos bienes y servicios mediante su intermediación.

Decreto Ley 589 del 5 de abril de 2017, Organización de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas. El decreto establece la organización y reglamentación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Define la naturaleza jurídica de la UBPD como una entidad del Sector Justicia, de naturaleza especial, con

personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen especial en materia de administración de personal.

La finalidad de La UBPD es dirigir, coordinar, y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas.

Ley estatutaria 1957 de 2019, Administración de justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz. Esta ley estatutaria pretende determinar los principios que orientarán el funcionamiento de la JEP, el régimen de competencias al cual estará supeditada la jurisdicción (competencia material, temporal, personal y territorial), el derecho aplicable, la conformación de sus órganos y sus respectivas funciones, el régimen de sanciones y de extradición aplicable, así como las disposiciones sobre el gobierno y la administración de la JEP, junto a su respectivo régimen laboral, disciplinario y presupuestal. Allí se estableció un grupo especial para investigar violencia sexual dentro de la Unidad Especial de Investigación de la JEP.

Propuestas en lo local de manera transversal en las entidades que conforman el SIVJRNR:

1. En los municipios, ciudades o cabeceras municipales donde hagan presencia o despliegue territorial cada uno de los organismos del SIVJRNR, las autoridades locales deberán adoptar medidas de apoyo, difusión y garantías para que la misión en los departamentos priorizados sea cabal, teniendo en cuenta los otros despliegues territoriales que vendrán después.
2. Enfoque amplio de participación ciudadana. En ese sentido y basado el acto legislativo 01 de 2017, deberán destinar una parte del enfoque participativo como parte de los valores democráticos, en la interlocución que deben hacer las víctimas o responsables dentro de la apropiación de la verdad como bien público, relacionamiento con grupos étnicos en los procesos de búsqueda de desaparecidos y defensa ciudadana de la JEP
3. Para la convivencia ciudadana, deben formularse caminos de encuentro que repliquen el enfoque de convivencia, que, por ejemplo, aborda la CEV como apuesta de la verdad más allá del esclarecimiento; brindar espacios artísticos, audiovisuales, etc.
4. Formulación de pedagogía transversal a los impactos positivos del SIVJRNR para la sociedad y los territorios locales; la verdad, la justicia, la certeza de saber qué pasó y cómo pasó lo que pasó y su importancia para la reconciliación.
5. Planeación urbana y rural teniendo en cuenta la comprensión del ambiente y los territorios de acuerdo a los impactos que ha tenido el conflicto armado.
6. Compromiso de las autoridades locales en proteger la movilización ciudadana que ocurra con motivo de defender el mandado del Sistema, así como la demanda de apoyo del Estado hacia el Sistema.
7. En la perspectiva de género que deben tener los planes de gobierno y las propuestas locales, es necesario formular acciones conjuntas de participación y protección de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI, que en los capítulos de la ley transitoria que legitima el SIVJRNR se percibe como una característica clave en el desarrollo integral de la paz. Así mismo, el componente social de cada programa de gobierno debe adoptar medidas que rechacen y sancionen la discriminación y el racismo articulado a la dinámica del conflicto.
8. Debido al recorte de inversión económica del gobierno nacional al SIVJRNR, los planes de desarrollo locales con recursos propios, alianzas con ONG y organismos de cooperación y otras entidades nacionales e internacionales apoyarán el Sistema.

9. Incentivar la posibilidad de que la JEP abra el caso de desaparición forzada en materia de daños colectivos en el marco del conflicto armado.
10. Las autoridades deberán ejercer presión al Gobierno nacional para que no siga lesionando un mandato que tiene carácter humanitario, restaurativo, de reparación.

Actores clave

Organizaciones de Víctimas; organizaciones étnicas y de mujeres a nivel nacional y local; entidades y organizaciones aliadas a la CEV y en general al Sistema; sindicatos; Centro Nacional de Memoria Histórica; Centros e institutos de investigación local vinculados con la memoria, la paz y la democracia; facultades de ciencia política a nivel central; iniciativas locales o grupos pequeños que incentiven labores humanitarias, investigativas y constructoras de paz; líderes y lideresas locales; presencias y enlaces regionales y locales de los organismos que conforman el SIVJRNRR; Mesas departamentales y Municipales de Víctimas; Comités Territoriales de Justicia Transicionales; Organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas; Defensoría del Pueblo; Personerías; Oficinas Territoriales de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Referencias

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. 2019, <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial> (Consultado el 4 de diciembre de 2019).

_____, https://comisiondelaverdad.co/images/Resol_075ComisionVerdadJEP.pdf (Consultado el 3 de diciembre de 2019)

Jurisdicción Especial de Paz. 2019. <https://www.jep.gov.co/Paginas/Servicio-al-Ciudadano/enlaces-territoriales.aspx>, (Consultado el 5 de diciembre de 2019).

_____, <https://www.jep.gov.co/Paginas/JEP/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx> (Consultado el 5 de diciembre de 2019).

Presidencia de la República, 2018.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20298%20DEL%2019%20FEBRERO%20DE%202018.pdf> (Consultado el 3 de diciembre de 2019).

Unidad de Personas dadas por Desaparecidas. 2019.

<https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/sobre-la-busqueda/#co-line>, (Consultado el 21 de noviembre de 2019).

Guía para la incorporación del enfoque de género del acuerdo de paz en los planes de desarrollo territorial 2020-2023

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz

Un aspecto inédito del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* es la incorporación del enfoque de género y derechos de las mujeres, llevada a cabo por la Subcomisión de Género de la Mesa de Negociación de la Habana, respondiendo a las demandas de la movilización social y política de las feministas, organizaciones de mujeres y organizaciones de población LGTBI.

Al respecto, dice el Punto 6.3 del Acuerdo Final de Paz:

El enfoque de género significa el reconocimiento de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y la relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto.

Para garantizar la igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual. Respecto a los derechos de las víctimas su protección comprende el tratamiento diferenciado que reconozca las causas y los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado especialmente en las mujeres. Además, se deberán adoptar acciones afirmativas diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en este Acuerdo. Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. El enfoque de Género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo”⁴⁷.

Además de la transversalidad del enfoque de género en los 6 puntos del Acuerdo Final, este contempla 100 medidas afirmativas⁴⁸ favorables a las mujeres y la población LGTBI:

Punto 1. Desarrollo Rural Integral: 27 medidas afirmativas

Punto 2. Participación Política: Apertura Democrática para construir la paz. 17 medidas afirmativas.

Punto 3. Fin del Conflicto: 16 medidas afirmativas

Punto 4. Solución al problema de drogas de uso ilícito: 17 medidas afirmativas.

Punto 5. Víctimas. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición: 15 medidas afirmativas.

Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación: 8 medidas afirmativas.

⁴⁷ Oficina del Alto Comisionado de Paz. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Pags. 192-194. Bogotá. Diciembre 2016.

⁴⁸ 100 medidas de Género que incorporan la perspectiva de género del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las Farc-EP para terminar el Conflicto y Construir una Paz Estable y Duradera. ONU-Mujeres. Bogotá. 2017. Otras entidades como el Instituto Kroc hablan de 130 medidas afirmativas y el Plataforma se refiere a 133 medidas afirmativas del Acuerdo Final de Paz.

En cumplimiento de este mandato, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación –CSIVI- eligió e instaló formalmente la Instancia Especial para el Seguimiento al Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo de Paz⁴⁹, encargada de contribuir a garantizar la incorporación del enfoque de género en todos los planes, programas y proyectos para la implementación del Acuerdo Final a nivel nacional y territorial.

Marco normativo e institucional

- Acto Legislativo 02 de 201750: “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con todo lo establecido en el Acuerdo Final”.
- CONPES 3932/2018 –PMI-. En el numeral 4.3.1.1 establece “los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el Plan Marco de Implementación –PMI- con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas y de sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de la paz realizadas entre el 2017 y 2031” y los “lineamientos para articular el Plan Marco de Implementación –PMI- con los planes de desarrollo territorial departamentales y municipales⁵¹”.
- El PMI contiene 501 indicadores, de los cuales 51 corresponden al enfoque de género, contenidos en el: *Capítulo para la Transversalización del Enfoque de Género⁵² en la Implementación del Acuerdo de Paz*. CONPES 3931/2018. Sobre la Política Nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP y creación del Consejo Nacional de Reincorporación. Retoma el enfoque de género contenido en el Acuerdo Final.⁵³
- Decreto 1418/2018. Crea la Alta Instancia de Género de Gobierno, responsable de garantizar la implementación del enfoque de género y derechos de las mujeres del Acuerdo Final. Es presidida por el Consejero de Estabilización y Consolidación y hace la Secretaría Técnica la Consejería de Equidad de Género para la Mujer.
- Decreto Ley 2017/2016, crea el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR- y los Consejos Territoriales de Reincorporación, en cada uno de los cuales existe el comité de género.
- Decreto 896/2017. Creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Especialmente: Objetivo 3. Generar políticas y oportunidades productivas para cultivadores y cultivadoras. Objetivo 6. Incorporar a las mujeres como sujetos activos en los procesos de concertación en sustitución voluntaria. Artículo 8. Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo-PISDA-.
- Decreto 893/2017. Creación de los programas de desarrollo con enfoque territorial –PDET-. Considerando 3.1.5. el reconocimiento y promoción de las organizaciones de la comunidad, incluyendo las organizaciones de mujeres rurales para que sean actores de primera línea en la transformación estructural del campo.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2022. “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”, contempla un capítulo de Género: Pacto por la Equidad de las Mujeres.

⁴⁹ Instalada en Bogotá por la CSIVI el 27 de Julio de 2017. Tiene una vigencia de 10 años. Está integrada por 8 principales y 8 suplentes, elegidas cada dos años a partir lideresas postuladas por las plataformas nacionales de mujeres y población LGTBI y de organizaciones territoriales de mujeres.

⁵⁰ Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017.

⁵¹ CONPES 3932 –PMI- Pág.28

⁵² Ibid. Pág.144

⁵³ CONPES 3931/2018. Pág.144.

Propuestas

- Promoción de la participación de las organizaciones de mujeres y población LGTBI en Consejos municipales de planeación, Consejos Municipales de Paz, Comités de Género de los Consejos Departamentales de Reincorporación.
- Promoción y fortalecimiento de la interlocución de las autoridades territoriales con las organizaciones de mujeres y organizaciones de la comunidad LGTBI.

Algunos lineamientos de agenda común y puntos del Acuerdo Final:

Punto 1. Reforma Rural Integral

- *Promoción de proyectos productivos, crédito y formación técnica*
- *Acceso a la tierra para mujeres y personas de sectores LGTBI*

Punto 2. Participación Política. Apertura Democrática para construir la paz

- *Fomento a la participación política en espacios de participación municipales*
- *Participación en espacios de arquitectura de la paz: consejo nacional de paz, Veedurías ciudadanas, CNR, comités PDETS, comités PNIS*
- *Fortalecimiento de organizaciones de mujeres y población LGTBI*
- *Fortalecimiento a medios comunitarios, campañas contra estigma, homofobia*
- *Pedagogías de paz: escuelas de formación, apropiación de las acciones afirmativas del Acuerdo Final*

Punto 3. Fin del Conflicto

Reconciliación: fomento de encuentros, eventos de memoria

Reincorporación: apoyo al proceso en general; apoyo a población LGTBI excombatiente en los ETCR
Actos de reconciliación entre población excombatiente y comunidad

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

Visibilización del impacto de políticas de sustitución en mujeres y población LGTBI

Apoyo a mujeres y personas LGTBI privadas de libertad

Punto 5. Víctimas. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Desarrollo y fortalecimiento políticas de mujer y género

Desarrollo y fortalecimiento políticas LGTBI

Fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Guía para autoridades territoriales y ciudadanía

Programas de promoción de no violencia para las mujeres y población LGTBI - divulgación de las rutas de atención y protección a las víctimas de violencias, campañas, líneas de atención, etc.

Atención: casas, líneas de atención jurídica, comisarías de familia

Protección: casas refugio, etc. Acciones desde la administración municipal para protección inmediata a líderes y lideresas amenazadas

Articulación entre sectores municipales para protección de víctimas y liderazgos

Programa integral de garantías para lideresas y defensoras de derechos humanos.

Otras Recomendaciones

Normatividad, documentación relevante y lineamientos de política pública desde las competencias de los gobiernos territoriales, en relación con los temas de: equidad de género, embarazo en la adolescencia y población LGBTI

Recomendaciones para la inclusión de temas LGBTI en los Planes de Desarrollo de alcaldías y gobernaciones 2016-2019 [http://caribeafirmativo.lgbt/publicaciones/informes/
<http://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2013/06/Documento-Plan>](http://caribeafirmativo.lgbt/publicaciones/informes/http://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2013/06/Documento-Plan)

Actores clave

Comunidad internacional: Misión de Verificación de la ONU; MAPP/OEA; OMI; Instituto Kroc; Componente Internacional de Acompañamiento a la Implementación del Enfoque de Género (ONU-Mujeres, Fedim y Embajada de Suecia); FAO, USAID; FOKUS;

Gobierno Nacional: Consejería de Estabilización y Consolidación; Consejería de Equidad de Género para la Mujer; Agencia de Renovación del Territorio (ART); Agencia de Reincorporación Nacional (ARN); Dirección de la Mujer Rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural); Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS); Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final.

Sociedad Civil: Consejo Nacional de Paz, GPAZ, Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Nacional de Mujeres, Cumbre de Mujeres por la Paz, Plataforma LGTBI; Instancia Especial para el Seguimiento de Género en la Paz. Y organizaciones territoriales de mujeres y de población LGTBI.

Jurisdicción Especial de Paz, Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas. Todas estas entidades tienen delegaciones territoriales.

Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y Desmovilizados; Defensoría del Pueblo Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género. Estas entidades tienen también delegaciones territoriales.