

## Perspectiva constitucional y local sobre la vulnerabilidad de la paz y la solidez de las economías ilegales en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Francisco Alejandro Chíquiza Gómez<sup>1</sup>

### Resumen:

Al dilucidar el panorama que antepuso para la realidad colombiana la firma del Acuerdo Final, subyace como respuesta a la necesidad de estructurar y apoyarse en el uso de instrumentos o mecanismos de justicia que tengan como finalidad mediar las ideas y proyectos de las partes inmiscuidas en el conflicto, el modelo de justicia transicional, en el cual no únicamente se contempla la finalización de las hostilidades y las medidas de reparación, sino que en él se busca un cambio en las dinámicas estructurales (sociales, políticas y económicas) que han permitido la prolongación del conflicto. No obstante, pese a los propósitos plasmados, su materialización se ha visto opacada por circunstancias como la presencia de actores tanto nuevos como antiguos que promueven la prolongación del conflicto armado a través de las economías ilegales (como es el caso del narcotráfico o la minería ilegal). En el marco de lo previamente expuesto, el presente escrito tiene como finalidad ilustrar los instrumentos y novedades que incorpora el modelo de justicia transicional dispuesto en el Acuerdo Final, frente a las tensiones que representa tanto la solides de las economías ilegales -y su pasada articulación con el proyecto revolucionario de las FARC-, como con las acciones del gobierno de Iván Duque y sus repercusiones frente a lo pactado.

**Palabras clave:** Justicia transicional, economías ilegales, conflicto armado, Acuerdo Final.

### Abstract:

In elucidating the panorama that the signing of the Final Agreement brought about for the Colombian reality, the need to structure and rely on the use of instruments or mechanisms of justice that aim to mediate the ideas and projects of the parties involved in the conflict, the transitional justice model, which not only contemplates the end of hostilities and reparation measures, but also seeks a change in the structural dynamics (social, political and economic) that have allowed the prolongation of the conflict, underlies as a response to the need to structure and rely on the use of instruments or mechanisms of justice that aim to mediate the ideas and projects of the parties

---

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en derecho administrativo. Magíster en derecho constitucional. Asesor y catedrático en derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho operacional y justicia transicional. alejandro\_chiquiza@hotmail.com.

involved in the conflict. However, despite the stated purposes, its materialization has been overshadowed by circumstances such as the presence of both new and old actors that promote the prolongation of the armed conflict through illegal economies (as is the case of drug trafficking or illegal mining). In the context of the above, the purpose of this paper is to illustrate the instruments and novelties incorporated in the transitional justice model provided for in the Final Agreement, in the face of the tensions represented by both the solids of the illegal economies -and their past articulation with the revolutionary project of the FARC- and the actions of the government of Iván Duque and their repercussions in relation to the agreement.

**Key words:** Transitional justice, illegal economies, armed conflict, Final Agreement.

**Sumario:** I. Enfoque sistémico de la Justicia Transicional; II. La proyección del Acuerdo Final; III. El proceso de implementación del Acuerdo Final

## Introducción

Un país que enfrenta el tránsito del conflicto a la paz se encuentra frente a la encrucijada que supone encontrar “sofisticados” instrumentos de justicia que conlleven a mediar entre las ideas y proyectos de las partes en conciliación, frente a la permanencia de ciertos mínimos y remanentes definidos por la sociedad en su conjunto antes de un acuerdo entre estos. Para el caso de las situaciones irregulares que representa la institucionalización de una causa que se define a sí misma como revolucionaria, ya sea por las crisis políticas o sociales que derivan de estos esfuerzos, la búsqueda de esos instrumentos resulta más compleja y en ocasiones más imaginativa, con el fin de incorporar estrategias que resulten verdaderamente transformadoras y trascendentes -es decir, mucho más revolucionarias- en el sentido de proyectar un cambio profundo en las estructuras políticas y socioeconómicas de la sociedad.

En este contexto, la configuración del concepto de Justicia Transicional, como aquel conjunto de “procedimientos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por dar término a una larga historia de abusos a gran escala, en aras de garantizar la responsabilidad, servir a la justicia y alcanzar la reconciliación” (Naciones Unidas – ONU, s.f.), constituye la apuesta de la sociedad colombiana, para salir del ciclo de tradición conflictiva (Osorio, 2016) que ha marcado su historia, y en la cual revolucionarios y contrarrevolucionarios han visto desangrar el país en medio de la ausencia de un acuerdo en el que ambas partes vieran representados sus intereses.

El 24 de noviembre de 2016 Colombia sería testigo del tan anhelado “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). La transacción a la que llegó el Gobierno Nacional con uno de los actores con más

protagonismo del conflicto armado partió de tres reconocimientos esenciales. En primer lugar, poner fin a la confrontación bélica que se ha extendido por más de medio siglo; en segundo, reconocer y reparar a las víctimas del conflicto; y, por último, dar paso a una transformación social que implique integración territorial e inclusión social para evitar la reaparición de nuevos escenarios de violencia y por el contrario sentar las bases de una paz estable y duradera (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

En consecuencia, el Acuerdo Final se sustenta sobre la base de un modelo transaccional de justicia transicional, en el cual se proyectan una serie de mecanismos a ser adoptados que incluyen aspectos, en principio, con una vocación de transformación de la estructura política y socioeconómica de Colombia. La salida negociada al conflicto no se limitó a la finalización de las hostilidades entre los actores y la reparación a las víctimas, sino que proyectó un cambio profundo en las dinámicas que se han considerado estructurales y que han permitido la prolongación del conflicto armado y en consecuencia de las demandas revolucionarias de transformación de la sociedad.

Al menos cinco puntos resultan esenciales en lo que corresponde a la agenda de la negociación que pasa por temas como el de una reforma rural integral; el de las garantías de participación política de los sectores de oposición; el cese al fuego, de hostilidades y dejación de las armas; la búsqueda de una solución pactada frente al problema de las drogas ilícitas; el reconocimiento, reparación y derecho a la verdad para las víctimas; y por supuesto, la existencia de un conjunto de mecanismos de implementación y verificación del acuerdo.

Algunos sectores ven en estos puntos el núcleo de una transformación más profunda de las dinámicas sociales, políticas y económicas de Colombia (Ofina del Alto Comisionado para la Paz, 2018), mientras que otros insisten en defender que son estas medidas las que precisamente se convertirán en una garantía que permitirá canalizar las demandas sociales y no derivar, en el mediano y largo plazo, en las mismas condiciones que dieron origen al conflicto (Uprimny y Guiza, 2019).

No obstante, a pesar que el proceso de implementación continúa avanzando, desde la posesión del presidente Duque en agosto de 2018, este se ha ralentizado (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019); el número de asesinatos de líderes sociales, de defensores de derechos humanos, de excombatientes de las FARC-EP y sus familiares, aumenta de forma dramática (Fundación Heinrich Böll, 2018). Sumada a estas y otras tensiones es innegable la presencia de antiguos y nuevos actores para quienes las economías ilegales se han convertido en el motor de una nueva etapa del conflicto armado interno (Defensoría del Pueblo, 2018).

Este conjunto de tensiones a las que se enfrentan los Acuerdos opaca la vocación de transformación profunda que pretendían los mismos, como una apuesta de verdadera revolución política, social y económica. El escenario del postacuerdo refleja, como resultado material, la desarticulación de las

FARC-EP, como grupo armado y, al mismo tiempo, la permanencia y surgimiento de nuevos actores que promueven la prolongación del conflicto armado interno, sustentándose, esencialmente en el narcotráfico y la minería ilegal, con todas las repercusiones de estas actividades en el estímulo de la conflictividad social en Colombia.

Con base en el panorama ilustrado, se plantea través del presente escrito la siguiente pregunta problema: ¿Cuáles son las repercusiones que tiene la materialización del modelo de justicia transicional dispuesto en el Acuerdo Final, respecto a las tensiones que representa tanto la solides de las economías ilegales -y su pasada articulación con el proyecto revolucionario de las FARC- como las acciones que tomo el gobierno de Iván Duque?

Para responder a este cuestionamiento, se propone como objetivo principal “analizar de forma dialéctica los instrumentos y novedades que representa el modelo de justicia transicional dispuesto en el Acuerdo Final, frente a las tensiones que representa tanto la solides de las economías ilegales -y su pasada articulación con el proyecto revolucionario de las FARC-, como con las acciones del gobierno de Iván Duque y sus repercusiones frente a lo pactado”. Para nutrir este análisis partiremos de una revisión socio jurídica de los acuerdos, contrastada con el testimonio de fuentes primarias y testimonios de quienes hoy se encuentran mediando en las tensiones de la implementación y puesta en marcha de lo pactado.

31

## I. Enfoque sistémico de la Justicia Transicional

La adopción de un modelo de justicia transicional demanda la implementación de una serie de mecanismos complejos e imaginativos que permitan cumplir los objetivos de este tipo de configuraciones sociales, políticas y jurídicas, esto, teniendo en cuenta lo que el relator de Naciones Unidas denominó *enfoque global* (De Greiff, 2012). Según este informe, las obligaciones de justicia no pueden entenderse aisladamente de las obligaciones de garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad y la reparación integral de las víctimas, así como de implementar las medidas necesarias para garantizar la no repetición de los hechos violentos.

La respuesta, entonces, que se exige del modelo de justicia transicional es la de tener un *enfoque global*, esto es, que el modelo de transición logré articular las áreas de acción de verdad, justicia, reparación y no repetición en relaciones estrechas y bidireccionales, con una amplia pretensión de corrección de satisfacción de derechos humanos.

Lo anterior, por cuanto la eficacia del modelo parte de una política integrada de transición que permita a corto plazo garantizar la rendición de cuentas; hacer justicia; brindar vías de recurso a las víctimas; fomentar la recuperación de la normalidad; promover la reconciliación; mantener la separación de poderes y control de agencias de seguridad – democracia; reestablecer la confianza en las instituciones del Estado; y, promover los imperativos del Estado de derecho -*rule of law*.

En ese sentido, la política integrada de transición debe sentar bases para prevenir la repetición de las crisis; asegurar la cohesión social; promover la construcción del concepto Estado-nación; y, sembrar la reconciliación. Dichos objetivos, de conformidad con la teoría de la justicia para la transición y los precedentes aplicables de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solo se materializan si la política de transición incluye un enfoque de derechos, esto es que (Umaña, 2003), que se reconozca la ciudadanía como un derecho de todas las personas, independientemente de su sexo, nacionalidad, edad, etnia, condición social y opción sexual; y es deber del Estado proteger y garantizar el cumplimiento de este derecho. Dicha ciudadanía es política y es social y para serlo plenamente debe ser visible y exigible.

Por otro lado, este modelo supone reconocer que la estructura social está fundamentada en relaciones sociales basadas en el poder (en sus distintas manifestaciones: económico, generacional, de género, étnicas, ente otros). Por tanto, al redefinir el marco de las relaciones entre las personas, se han de considerar las diferencias sociales y las económicas (que se han expresado en término de desigualdades) para buscar relaciones de igualdad y respeto a las diferencias.

Asimismo, plantea la necesidad de enfatizar en la persona como sujeto integral (bio- psico-social), concreto y particular, cuyos derechos son universales, indivisibles e integrales. Es una perspectiva que recupera la diversidad social y reconoce la especificidad.

Finalmente, propone la democracia como un derecho humano, asociada intrínsecamente, a la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la vigilancia y la exigibilidad de los derechos ciudadanos. Se refiere a una democracia participativa, con participación real y consciente de la ciudadanía. En este escenario de la política de transición, se exige imaginar una institucionalidad centrada en el sujeto, “más y mejores mecanismos de coordinación de los sistemas de acción social y de los sistemas político-administrativos” (Umaña, 2003).

En consecuencia, una política de transición requiere de un andamiaje institucional que proyecte una transformación en lo político, en lo económico y en lo social para que esta pueda cumplir sus objetivos de superación de gobiernos autoritarios o de altos umbrales de violencia, es decir, el paso a todo un nuevo paradigma de sociedad.

## II. La proyección del Acuerdo Final

Las investigaciones con relación a las causas y consecuencias del conflicto armado colombiano han coincidido en que se han presentado “*condiciones objetivas*” que han permitido y prolongado la contienda bélica. Estas se entienden como las realidades políticas, sociales y económicas que generan un grave deterioro de las condiciones de existencia de varios sectores de la población, es decir, la exclusión, la pobreza y los profundos desequilibrios representan las raíces de la violencia, fenómeno que se entiende como el producto de unas relaciones basadas en la desigualdad. (Echandía, 2006).

Partiendo de esa base investigativa y que, en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Paz entre la antigua estructura de las FARC-EP y el Gobierno de Juan Manuel Santos se configuró como un hecho notorio<sup>2</sup>, las partes reconocieron que el fruto del acuerdo no se limita a poner fin a los ciclos históricos de violencia, sino que proyecta sus efectos a promover una mayor inclusión social que signifique la igualdad real y efectiva (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016), lo que supone un verdadero cambio de paradigma de las relaciones sociales que se configuran en una sociedad.

En consecuencia, el Acuerdo Final como transacción entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) reconoce que su vocación es transformadora, con el objetivo de sentar las bases para construir una paz estable y duradera. Al respecto, el Acuerdo tiene aptitud de poner fin a las confrontaciones bélicas y por contera dar por concluido el sufrimiento que ha causado el conflicto evitando que se produzcan más hechos victimizantes por consecuencia de este.

Por otro lado, pretendiendo la superación del plano de la violencia, el escenario postacuerdo supone una fase de transición que contribuya a la integración del territorio, la inclusión social y al fortalecimiento de la democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política.

Tal como lo reconoce el Acuerdo Final (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016), todos los puntos negociados tienen igual nivel jerárquico y se relacionan dentro de un sistema armónico que propende por la coordinación y la maximización de los derechos de las víctimas, sin que uno prime sobre otro. Esto quiere decir que, la apuesta de las partes es proyectar un conjunto de medidas que impacten en lo político, en lo económico y en lo social. En ese sentido, el acuerdo tiene la vocación de cesar la confrontación bélica, al menos con uno de los actores más grandes, y, alterar las relaciones sociales, con el fin de procurar que estas sean más equilibradas y que permitan el cierre de las brechas de exclusión.

En este sentido, la Corte Constitucional señaló que los “instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo entorno a la paz” (Sentencia C-630, 2017), destacándose que, el desarrollo del derecho a la paz implica que vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos; así como de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad o violencia (T-102, 1993).

---

<sup>2</sup> El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, recordó en sentencia del 14 de abril de 2016 recordó que acuerdo con lo establecido en el inciso tercero del artículo 167 del Código General del Proceso, los hechos notorios son hechos públicos, conocidos tanto por las partes como por un grupo de personas de cierta cultura, que pertenecen a un determinado círculo social o gremial.

En definitiva, el Acuerdo Final plantea una “*revolución*” o transformación en lo social, en lo político y en lo económico, pues reconoce que la mutación en las relaciones que este alcance deben, como un nuevo pacto político, a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia, particularmente, en el territorio, donde sus consecuencias han sido más profundas; por ello exige la transacción que, se debe impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en las regiones más afectadas por el abandono y por la contienda bélica (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

No obstante, los actores en negociación reconocen que el impacto de lo acordado se medirá conforme vaya avanzando el proceso de implementación Acuerdo Final, pues allí se calculará el valor real de la transformación de las relaciones social que este procuró. Es por eso por lo que los contenidos del Acuerdo Final son de carácter programático y su revolucionaria vocación sólo será una realidad conforme cumpla con los objetivos que este se propuso, es decir, abandonar la violencia como una forma de hacer política y mutar las relaciones sociales para que estas sean más equilibradas.

Sin embargo, teniendo en cuenta la experiencia comparada, esto resulta todo un reto, ya que no es suficiente plantear un proyecto que proponga transformaciones profundas, sino que se exige que estas se materialicen, a través de la voluntad política, de un marco normativo claro y del apoyo de la comunidad. Al respecto, según el Uppsala Conflict Data Program and Peace Research Institute Oslo, el 45% de los acuerdos de paz logrados entre 1989 y 2004 fracasaron dentro de los primeros cinco años de su implementación (UCPD-PRIO, 2009).

Por otro lado, la Simon Fraser University también muestra que el 32% de los acuerdos de paz suscritos entre 1950 y 2004 no consolidaron una paz estable, pues aquellos estuvieron seguidos de violencias residuales o recurrentes (Simon Fraser University, 2012). Asimismo, Westendof señaló que, en casi la mitad de los casos los Estados tienen altas probabilidades de retornar a las guerras civiles dentro de los cinco años de implementación de los acuerdos de paz (Westendof, 2015).

En consecuencia, la implementación de un acuerdo de paz es el verdadero proceso de transformación profunda en una sociedad, la cual, según las experiencias internacionales (UCPD-PRIO, 2009), resulta más complicada que la misma negociación y sus efectos se pueden llegar a ver diluidos, dependiendo la actitud política, la eficacia institucional (la cual dependerá de la fuerza normativa de lo acordado), el surgimiento o mantenimiento de economías ilegales y la receptividad a lo pactado por parte de la sociedad (Uprimny & Diana Guiza, 2019).

Estas dificultades fueron advertidas por el propio Juan Manuel Santos, cuando señaló que la “*paz con las FARC no es el fin de la violencia*” (Santos, 2019) y advirtió que en Colombia subsisten focos de violencia generados por organizaciones criminales al servicio del narcotráfico; algunos desertores de las FARC; la guerrilla del ELN, entre otros. Sin embargo, insistió en que, detrás de

la violencia, se encuentra el negocio del narcotráfico, fenómeno que, a su juicio, no cesará hasta tanto no se cambie la estrategia para combatirlo (Santos, 2019).

### III. El proceso de implementación del Acuerdo Final

- *El marco normativo*

Los actores en negociación reconocieron que uno de los obstáculos más complejos que atravesaría la propuesta de un nuevo paradigma de entendimiento de las relaciones políticas y socioeconómicas estarían en la forma en que se implementaría el Acuerdo Final. Tanto es así, que desde la misma etapa de negociación se fueron sentando bases normativas que facilitarían la incorporación de lo acordado en el ordenamiento jurídico interno. Lo anterior, con el fin de ofrecer validez, eficacia y vinculatoriedad de las disposiciones del acuerdo cuyos destinatarios no serían, exclusivamente, las partes en negociación, sino todas las autoridades del Estado colombiano e inclusive la sociedad, en general.

Sin embargo, en el marco de la negociación se resalta que los actores enfocaron sus esfuerzos en plantear salidas para solucionar la situación jurídica de los excombatientes, atendiendo estándares de “satisfacción” de derechos de las víctimas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015). Esto dio lugar a un acuerdo sobre víctimas, que se conoció como aquel que destrabó la negociación, pues ya se había llegado a acuerdos, que de manera general se consideraron, atienden las causas estructurales del conflicto, tales como lo relativo a la reforma rural integral, la participación en política y el fin del conflicto.

Paralelamente, con el acuerdo sobre víctimas y el compromiso de constituir el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición- SIVJRNR, el día 20 de diciembre de 2015, durante la ceremonia de ascenso de generales militares y policías, los exministros de Justicia, Yesid Reyes, y de Defensa, Luis Carlos Villegas, firmaron el “Compromiso del Gobierno en el marco del fin del conflicto armando, para la aplicación de la jurisdicción especial para la paz a los agentes del Estado”. Este documento incluye, por primera vez, en un proceso de paz una jurisdicción especial pactada de antemano, no impuesta, para resolver el conflicto (El Heraldo, 2015).

Dicho escenario sugiere que las partes en negociación privilegiaron la solución a la situación jurídica de los combatientes o actores en el conflicto sobre las reales necesidades de las víctimas y, sobre todo, la configuración de soluciones reales a los problemas estructurales o fundamentales que permitieron el establecimiento de relaciones sociales excluyentes en lo político y en lo socioeconómico.



No obstante, la pieza clave para facilitar el proceso de implementación normativa fue el acuerdo publicado, mediante Comunicado Conjunto N° 69 del 12 de mayo de 2016, mediante el cual se concertaron medidas para brindar seguridad y estabilidad jurídica al Acuerdo Final.

Este acuerdo significó la adopción de “*mecanismos institucionales y democráticos complementarios*” (Mesa de Negociación de La Habana, 2016) que, en esencia, suponía realizar una reforma constitucional transitoria donde se entendía el Acuerdo Final como un acuerdo especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y que ingresaría de manera automática al bloque de constitucionalidad<sup>3</sup> para ser tenido en cuenta como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de normas. (Mesa de Negociación de La Habana, 2016).

Además, se pactó que se crearía el *procedimiento legislativo especial para la paz*, que facilitaría la adopción de las reformas constitucionales y la expedición de leyes necesarias para la incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico interno, reduciendo, sustancialmente, el trámite legislativo ordinario y *despojando* al congreso de sus facultades deliberativas, al menos, en los casos de implementación de lo acordado.

Este pacto dinamizó el trámite legislativo y en julio de 2016 se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el cual incorporó, formal y materialmente, lo acordado en La Habana (Cuba) flexibilizando el trámite legislativo y otorgando facultades extraordinarias al presidente de la república; sin embargo, suspendió su vigencia hasta tanto se refrendara popularmente el Acuerdo Final.

Paralelamente, en el mismo mes, la Corte Constitucional realizó el respectivo examen de constitucionalidad previo al proyecto de ley estatutaria que regulaba lo relativo a la refrendación de lo pactado a través del plebiscito, resaltando que este se ajusta a los postulados de la carta política. Sin embargo, señaló que “el propósito fundamental del plebiscito es conocer la opinión de las personas respecto de una determinada actuación del ejecutivo y no adoptar una norma o exigir su adopción en caso de requerirse” (Sentencia C-379, 2016).

Todo, para preparar el ambiente político que traería el anuncio del Acuerdo Final, Integral y Definitivo, el día 24 de agosto de 2016, el mismo día que el Congreso de la República promulgaría la Ley Estatutaria 1806 de 2016, la cual, en el intento de rodear de legitimidad lo acordado en La Habana (Cuba), reguló el plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final, fijándose como fecha de convocatoria el día 02 de octubre de 2016. No obstante, el día de la votación, los colombianos

---

<sup>3</sup> El bloque de constitucionalidad puede concebirse como la constitución inacabada, es decir, que tiene la misma fuerza vinculante de esta a pesar de no estar incorporada en el texto formal de la constitución.

rechazaron, con un porcentaje del 50.2%, el acuerdo alcanzado entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la entonces guerrilla de las FARC-EP, mientras que el 49.7% apoyaron lo pactado (BBC Noticias, 2016).

Esta fue el primer obstáculo que atravesó el Acuerdo Final, más allá de las dificultades que se presentaron en la negociación misma. En ese contexto, el expresidente Álvaro Uribe Vélez propuso un “gran pacto nacional” (BBC Noticias, 2016). Esto dio paso para que el gobierno de Santos iniciara un proceso de dialogo con distintos actores de la sociedad colombiana que representaron el “no” en el plebiscito, lo que da lugar a un nuevo Acuerdo Final el día 24 de noviembre de 2016 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

El dialogo con los representantes del “no” y el “gran pacto nacional” surgido con ocasión de la derrota en el plebiscito, llevó a interpretar al gobierno de Juan Manuel Santos que se había suscrito un nuevo Acuerdo Final y que en consecuencia resulta plausible y además necesario someterlo a un proceso de refrendación; sin embargo, en esta oportunidad, se acudió a un escenario de representación indirecta y, a través de proposición, el congreso de la república refrendó el nuevo acuerdo, el día 30 de noviembre de 2016 (Revista Semana, 2016).

Asimismo, el 13 de diciembre de 2016, la Corte Constitucional resolvió declarar que la reforma constitucional que introdujo el procedimiento legislativo especial para la paz, que popularmente se conoció como *fast track*, se ajusta a los ejes axiales de la constitución. Además, preciso que la refrendación popular obedece a un proceso complejo de participación ciudadana y que no se agota en un solo acto, sino que se puede dar en distintos espacios de deliberación, ofreciendo nuevas opciones para refrendar el nuevo Acuerdo Final (Sentencia C-699, 2016).

Refrendado el Acuerdo Final en un escenario distinto al del plebiscito, se dio paso a la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2016, enmienda que, como se mencionó, permitiría dotar de estabilidad y seguridad jurídica el Acuerdo Final. Esta institucionalidad *exótica* y *genuina* fue inaugurada con el trámite de la ley 1820, instrumento normativo priorizado por las partes, de conformidad con el anexo final del Acuerdo (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016), con el fin de ofrecer confianza entre los actores, ya que la ley ofreció prerrogativas transitorias y excepcionales, mientras se define la situación jurídica de los combatientes.

A partir de ese momento, se supondría que se vendría una dinámica, polémica y agobiante agenda legislativa, con el fin de incorporar las disposiciones de contenido programático del Acuerdo Final que permitiera a la autoridades públicas poner en marcha todo un proceso de transformación que, en primer lugar, concluyera, de manera definitiva el conflicto armado, al menos con uno de los actores más poderosos, y diera paso o una transformación en la forma de concepción de las relaciones Estado – individuo.

No obstante, en ese contexto, sobre el camino de la implementación normativa pesaba el fatal precedente del plebiscito, en el que un porcentaje sustancial de votantes había rechazado lo acordado en La Habana (Cuba). En todo caso, con posterioridad se promulgaron una serie de Decretos con fuerza material de ley, sobre lo que se puede enfatizar: i) seguridad jurídica de excombatientes<sup>4</sup>; ii) medidas para la erradicación de cultivos<sup>5</sup>; iii) financiación de proyectos de inversión para implementación<sup>6</sup>; iv) garantías de seguridad<sup>7</sup> con enfoque diferencial<sup>8</sup>; v) sostenibilidad ambiental y desarrollo rural<sup>9</sup>; vi) reintegración y desvinculación<sup>10</sup>; vii) satisfacción

<sup>4</sup> Decreto 277 del 17 de febrero de 2017. Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 "por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones". Decreto 706 del 03 de mayo de 2017. "Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones". Decreto 700 del 02 de mayo de 2017. Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017.

<sup>5</sup> Decreto 249 del 14 de febrero de 2017. Por el cual se regula la contratación para la erradicación de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Decreto 896 del 29 de mayo de 2017. "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-"

<sup>6</sup> Decreto 248 del 14 de febrero de 2017. Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

<sup>7</sup> Decreto 898 del 29 de mayo de 2017. Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones. Decreto 895 del 29 de mayo de 2017. "Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"

<sup>8</sup> Decreto 154 del 03 de febrero de 2017. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

<sup>9</sup> Decreto 691 del 27 de abril de 2017. "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento". Decreto 884 del 26 de mayo 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".

<sup>10</sup> Decreto 671 del 25 de abril de 2017. "Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones". Decreto 899 del 29 de mayo de 2017. "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016". Decreto 897 del 29 de mayo de 2017. "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones". Decreto 894 del 28 de mayo de 2017. Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Decreto 891 del 28 de mayo de 2017. Por el cual se adiciona la ley 1448 de 2011 en lo relacionado con derechos de los niños, niñas y adolescentes.

de derechos de las víctimas<sup>11</sup>; viii) inventario de bienes de las FARC-EP<sup>12</sup>; ix) reforma rural integral<sup>13</sup>; x) reconciliación<sup>14</sup> (Presidencia de la República, 2019).

Adicional al amplio número de disposiciones proferidas por el expresidente Juan Manuel Santos, en el marco de las facultades extraordinarias otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, que estableció el procedimiento legislativo especial para la paz, se realizaron una serie de enmiendas a la constitución política, tales como, la incorporación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición<sup>15</sup>, del que hace parte la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas (Presidencia de la República, 2019).

No obstante, de la lectura de dicha enmienda se infiere que las partes en negociación constantemente priorizaron la solución de la situación jurídica, tanto de excombatientes de las FARC-EP, como de agentes del Estado sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas y sobre la materialización de una verdadera transformación profunda. Tanto que, esta reforma constitucional introdujo en el escenario nacional la discusión sobre los alcances del derecho internacional en Colombia, particularmente, del derecho penal internacional; así como, los títulos de imputación de responsabilidad consagrados en el Estatuto de Roma.

Y es que, pese a que el Acuerdo Final como los instrumentos normativos que han incorporado los contenidos programáticos como mandatos de optimización al ordenamiento jurídico interno, intenta elevar los derechos de las víctimas, estos no logran superar el plano de lo retórico sin ofrecer medidas concretas.

Así las cosas, la voluntad política del gobierno de Juan Manuel Santos, en el proceso de implementación, en principio, sugiere que había un afán por ofrecer garantías para la solución de la situación jurídica de los actores armados como un natural símbolo de confianza y cumplimiento, pero también refleja un interés por desarticular la estructura guerrillera de las FARC-EP. Los dos son objetivos legítimos y genuinos de un acuerdo de paz, pero apunta a que la “voluntad política”

<sup>11</sup> Decreto 589 del 05 de abril de 2017. Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y Decreto 588 del 05 de abril de 2017. "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición".

<sup>12</sup> Decreto 903 del 29 de mayo de 2017. Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP".

<sup>13</sup> Decreto 902 del 29 de mayo de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras". Decreto 893 del 28 de mayo de 2017. "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET".

<sup>14</sup> Decreto 885 del 26 de mayo de 2017. "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia". Decreto 831 del 18 de mayo de 2017. "Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz".

<sup>15</sup> Acto Legislativo 01 de 2017. "por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones"

se apartó de la urgencia que requería prestar atención normativa a la vocación transformadora del Acuerdo Final.

No obstante, ello no significa, por sí mismo, que el gobierno de Juan Manuel Santos hubiese tenido la intención de defraudar el proyecto político, social y económico pactado en La Habana (Cuba), el cual, según la Corte Constitucional, se ajusta a la constitución política (Sentencia C-630, 2017), sino que no fue la prioridad, dado el momento coyuntural en el que se dio el inicio de la implementación, pues, concurrentemente, se daba la terminación de su mandato como presidente de Colombia.

Una respuesta normativa la pueden ofrecer los Actos Legislativos 02<sup>16</sup>, 03<sup>17</sup>, 04<sup>18</sup> y 05<sup>19</sup> de 2017, los cuales modificaron la constitución, con el fin de incorporar el Acuerdo Final como parámetro de interpretación y referente de desarrollo normativo dentro de los tres (3) períodos presidenciales siguientes; consolidar el partido político de la extinta guerrilla de las FARC-EP; asegurar los recursos para la implementación durante los próximos 20 años; y, se prohíbe la conformación de grupos paramilitares o de autodefensas.

Nuevamente, de la configuración normativa adoptada para incorporar lo pactado en La Habana (Cuba) se apunta a la gran necesidad de ofrecer medidas que otorguen seguridad jurídica a los actores armados o a quienes apoyaron la confrontación bélica, por ejemplo, las leyes 1922 de 2018<sup>20</sup> y 1957 de 2019<sup>21</sup>, que reglamentan la función jurisdiccional de la JEP; así como, la finalización de la política por las armas, tal como se desprende de la ley 1909 de 2019<sup>22</sup>.

No obstante, a pesar de contar con un ajuste institucional transitorio, exótico y genuino, la incorporación al ordenamiento jurídico de los contenidos programáticos pactados entre el gobierno y las FARC-EP, no fue ajena a vicisitudes y obstáculos en cada una de las instancias de poder del Estado colombiano, tanto en la arena legislativa, como en la ejecutiva. Pero fue en las instancias judiciales donde más se concentró la contención a la incorporación de lo pactado en La Habana (Cuba).

La Corte Constitucional, en su función de salvaguarda de la constitución, resolvió declarar que los literales h) y j) del Acto Legislativo 01 de 2016 no se ajustan a la carta política. Esto, al considerar

---

<sup>16</sup> Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

<sup>17</sup> Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

<sup>18</sup> Por el cual se adiciona el artículo 361 de la constitución política.

<sup>19</sup> Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del estado.

<sup>20</sup> Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.

<sup>21</sup> Estatutaria de la administración de justicia en la jurisdicción especial para la paz.

<sup>22</sup> Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.

que estas disposiciones contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso de la República en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico, sea en el nivel legal, o, incluso, en el constitucional (Sentencia C-332, 2017).

Es preciso señalar que los literales que la Corte Constitucional excluyó del ordenamiento jurídico son los que, en desarrollo del procedimiento legislativo especial para la paz, permitían que los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrían tener modificaciones siempre que se ajustarán al contenido del Acuerdo Final y que contarán con el aval previo del Gobierno nacional y que tanto en la comisión y en las plenarias se decidiría sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación.

Algunas de las normas que, a juicio del gobierno, constituían la columna vertebral o el eje definitorio del resultado exitoso del proceso de implementación del Acuerdo Final se tramitaron haciendo uso pleno de estas facultades que otorgó el Acto Legislativo 01 de 2016, tales como la ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y el Acto legislativo de creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

El trámite legislativo especial que se surtió para lograr la promulgación de las normas señaladas fue complicado y en ocasiones confuso, pero lo que se puede concluir de ellos es que se permitió un amplio margen de deliberación o, al menos, el necesario para satisfacer las necesidades de implementación del Acuerdo Final que facilite la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

No obstante, no es menos cierto que, cuando el debate y deliberación, propios del principio democrático, se dilataba más de lo previsto por el ejecutivo, éste hacía uso de las facultades otorgadas de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2016 y anulaba, a veces de manera despótica y autoritaria, las competencias del legislativo (El Mundo.com, 2017).

En ese orden de ideas, tal interrupción del ejecutivo en el trámite legislativo, aunque legal, pero brutal y abrupta, para la Corte Constitucional, resulta incompatible con el principio democrático y de separación de poderes y, por consiguiente, sustituye la Constitución.

En este caso, para la Corte Constitucional las alteraciones normativas en aplicación de instrumentos y mecanismos de justicia transicional para garantizar la implementación del Acuerdo “(...) deben cumplir con las condiciones que para la producción normativa fija la Carta Política y, en especial, deben estar precedidas de un debate libre, democrático y respetuoso de los derechos de las minorías.” (Sentencia C-332, 2017). De esta manera, la implementación del acuerdo debe impulsarse y ajustarse a las instancias normativas correspondientes y a los órganos competenciales establecidos por el poder originario, respetando los elementos mínimos de distribución de poderes.

Tal decisión, afectó sustancialmente el proceso de implementación del Acuerdo Final, a pesar de que, de la decisión del tribunal constitucional solo se resalta que se quería hacer un llamado de atención al ejecutivo y recordarle su posición en la estructura del Estado colombiano, como la concibió el constituyente del 91, olvidando los argumentos utilizados en decisiones previas, al decir que cuando se trata de adopción de instrumentos de justicia transicional en modo alguno se puede aplicar la teoría de la sustitución de la constitución, ya que los esfuerzos institucionales están dirigidos a la creación de un mecanismo especial de reforma constitucional y legislativo para la implementación del Acuerdo Final (Sentencia C-699, 2016).

En todo caso, el escenario de transición exige que los órganos de poder del Estado estén articulados bajo el principio constitucional de colaboración armónica, que permita la flexibilización normativa necesaria para garantizar la dejación de las armas, la reincorporación a la sociedad civil de los guerrilleros y la resolución de la situación jurídica de los actores del conflicto, con plenas garantías de seguridad y estabilidad de la misma, esto bajo un contexto excepcional, para un fin específico, y por un periodo determinado.

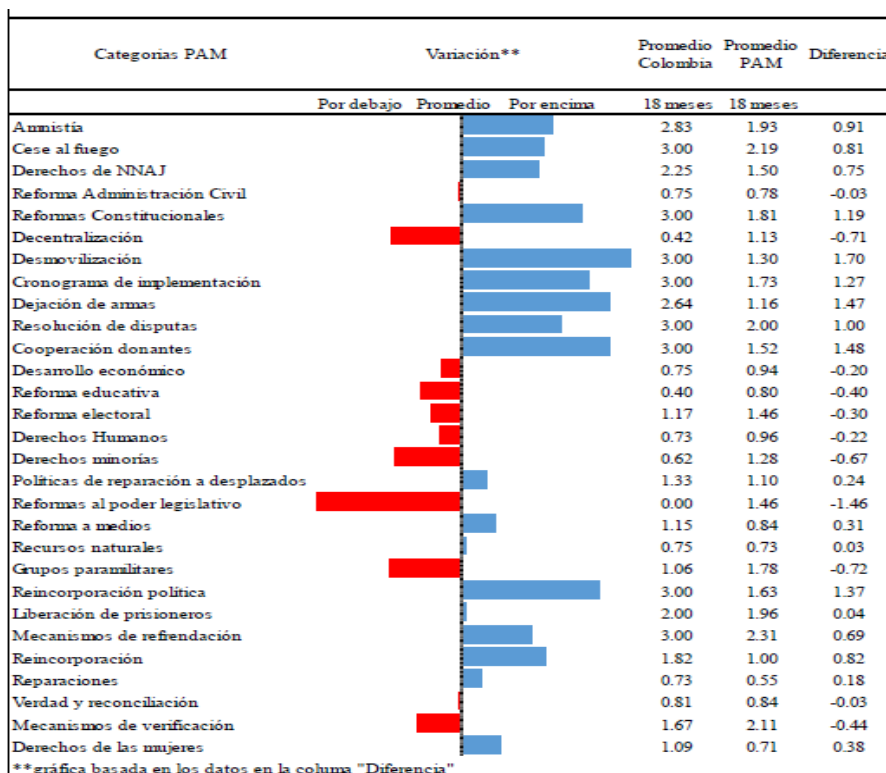
La implementación, en lo normativo, durante el gobierno de Juan Manuel Santos fue dinámico y adaptativo, a pesar de las dificultades que ha atravesado en lo político y en lo judicial. Con relación al actual gobierno del presidente Iván Duque no se observan disposiciones normativas de naturaleza legal o constitucional que promuevan el proceso de implementación del Acuerdo Final. Se han realizado algunas actividades, por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, pero ha sido en cumplimiento de los parámetros legales y constitucionales incorporados al ordenamiento jurídico en el período del gobierno Santos.

En suma, a pesar de la ralentización de la implementación, en principio, normativa, se es importante resaltar que el Acuerdo Final suscrito entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la antigua estructura de las FARC-EP cuenta con un amplio marco jurídico que permite materializar la idea política, social y económica plasmada en lo pactado, inclusive, más allá de la solución a la situación jurídica de los actores armados y colaboradores y la desarticulación de la guerrilla más antigua de Latinoamérica.

Concretamente, el Instituto Kroc en el segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia, comparó los avances obtenidos con relación a otros procesos de paz, así:

### **Tabla 1.**

#### ***Implementación de Colombia vs. Otros procesos de paz por categoría***



Fuente: (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019)

- *Efectos de la implementación normativa*

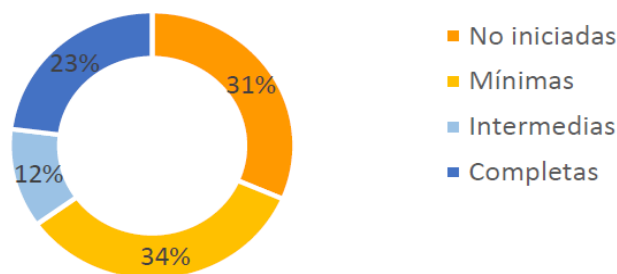
Juan Manuel Santos señaló que “*construir la paz es más difícil que silenciar los fusiles*” (Santos, 2019), siendo una frase de absoluta sensatez. Después de casi tres años de suscrito el nuevo Acuerdo Final resulta evidente que los resultados de lo pactado son importantes, pero relativos. En efecto, se logró desarticular la guerrilla de las FARC-EP y permitir que estas hicieran tránsito de las armas a la política legal; así como, se logró constituir un andamiaje institucional sólido para que los actores armados [FARC-EP y agentes del Estado] y sus colaboradores puedan resolver su situación jurídica, siempre y cuando se satisfagan los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Sin embargo, en el tercer informe del Instituto Kroc sobre el proceso de implementación del Acuerdo Final, para febrero de 2019, solo se había implementado en su totalidad el 23% de lo pactado, el 12% se encuentra en etapa intermedia de implementación, el 34% en una etapa mínima y faltaba por iniciar su implementación 31% de los contenidos programáticos consagrados en la transacción entre el Estado y la antigua estructura guerrillera de las FARC-EP (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019).



**Tabla 2.**

*Estado de implementación*



Fuente: (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019)

El Instituto Kroc resalta que el avance más significativo está en los puntos de fin del conflicto armado entre el gobierno y las FARC-EP y la transformación de esa estructura en el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC, quienes, actualmente, participan en la vida política nacional (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019). El acuerdo sobre el mecanismo de implementación, verificación y refrendación también representa un porcentaje importante en el avance de la implementación de lo pactado en La Habana (Cuba) y, finalmente, el acuerdo sobre víctimas que constituye la puesta en marcha de los órganos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición-SIVJRNR, que ya cuenta con un marco jurídico, al menos suficiente, para su funcionamiento.

La deuda se presenta en lo relativo a la reforma rural integral, al uso de las armas para hacer política de otros actores armados y de las propias disidencias de las FARC-EP y la falta de una estrategia para combatir este flagelo; así mismo, el surgimiento de nuevos fenómenos de criminalidad, los ataques a los líderes sociales y la violencia diferencial junto con el surgimiento o mantenimiento de economías ilegales que frenan el potencial transformador del Acuerdo Final.

Economías ilegales, entendidas como:

(...) esa parte de la economía donde los bienes y servicios son producidos, intercambiados o consumidos ilegalmente. Estas actividades son ilegales porque la producción o el consumo de los bienes o servicios están prohibidos por la ley [...] o porque los bienes o servicios legales se intercambian en condiciones ilegales (Lemieux, 2007, p.20).

A partir del extracto previo, se dilucida que las economías ilegales se han convertido en mercado de guerra. Es decir, cadenas de valor construidas para mantener o continuar con poder bélico, ya sea, para ejercer control territorial o control del mercado por sí mismo.

La proliferación de economías ilegales, que incluyen el narcotráfico, la minería ilegal no tradicional y el contrabando son desencadenantes de procesos de victimización que tienden a intensificarse en el posacuerdo, esencialmente, por los vacíos de “poder” que deja la estructura de las FARC-EP que se desmovilizó.

Y es que, el retiro de estas de su zona de influencia ha llevado al Ejército de Liberación Nacional (ELN), a los grupos armados posdesmovilización (Autodefensas Gaitanistas de Colombia/Clan del Golfo - AGC/CG, Puntilleros y Pelusos) y a las estructuras disidentes de las propias FARC-EP, a desplegar dinámicas violentas orientadas al control de las economías mencionadas y a intervenir en el desarrollo de los circuitos asociados a éstas, posicionándose en tales entornos con el empleo de estrategias criminales que van desde el conflicto directo con los grupos armados en competencia hasta las alianzas operativas, aumentando así los riesgos de victimización para la población de las zonas involucradas (Defensoría del Pueblo, 2018).

Este ha sido uno de los principales obstáculos para la normalización institucional e implementación del Acuerdo Final en el territorio, tal como lo prevé lo pactado, desestimulando la integración social y aumentando los índices de victimización, en particular, muertes selectivas a líderes sociales, desplazamientos y despojos. En consecuencia, “culminada la negociación con el gobierno nacional, el proceso de desarme y normalización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) dio lugar a una nueva etapa de la violencia hacia la población más vulnerable y socialmente estigmatizada” (Defensoría del Pueblo, 2018, p.11).

A pesar de haber disminuido en más del 98% el número de combatientes heridos y amputados, entre soldados y guerrilleros, que llegaban a los hospitales del país como un resultado positivo del Acuerdo Final, la deficiente implementación territorial de lo pactado; así como la resistencia de algunos sectores a la adopción de las medidas acordadas, ha promovido la consolidación de nuevos actores ilegales que se valen del narcotráfico para su financiación y consolidación, además de aumentar los riesgos de victimización de excombatientes de las FARC-EP, líderes sociales y defensores de derechos humanos (Fundación Heinrich Böll , 2018).

En definitiva, según la Defensoría Pública el retiro de las FARC-EP se constituyó en un estímulo para la entrada o consolidación de estructuras de diverso tipo, articuladas a dinámicas económicas ilegales e informales, tales como cultivos ilícitos y narcotráfico; minería ilegal aurífera y coltán; contrabando, entre otras, con capacidad de regulación de la vida social y de interferencia, amenaza y cooptación de autoridades del orden local (Defensoría del Pueblo, 2017).

Estos actores armados se encuentran en varios escenarios, por ejemplo, de disputa y confrontación por el control de economías y territorio; coexistencia o competencia por el control de zonas o regiones entre distintas estructuras. (Defensoría del Pueblo, 2017), lo que se ha visto agravado porque continúan siendo poblaciones cuyas condiciones se han marcado por la exclusión social, la marginación y la presencia diferenciada o absoluta ausencia del Estado.

El pobre proceso de consolidación y la falta de implementación territorial ha reflejado la presencia y reconfiguración del fenómeno paramilitar en las regiones, quienes se han consolidado en territorios donde tradicionalmente estas estructuras han hecho presencia, por lo que se ha configurado un escenario de sucesión de las autodefensas y sus redes de apoyo (Fundación Heinrich Böll, 2018).

La insurgencia armada, tales como el ELN o el EPL han fortalecido su presencia en las zonas donde ejercía control la antigua estructura de las FARC-EP; y, finalmente los Grupos Armados Organizados Residuales -GAOR, constituyen la conformación de las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, quienes están intentando retomar el control del territorio abandonado por la estructura desmovilizada y en proceso de reincorporación a la vida civil (Defensoría del Pueblo, 2018).

Finalmente, las deficiencias de implementación en el territorio representan el argumento para que exdirigentes de la antigua estructura de las FARC-EP, como Iván Márquez, Jesús Santrich, “El Paisa”, Aldinever Morantes, “Romaña” y otros decidieran volver a la guerra y retomarán las armas (El Espectador, 2019).

## Conclusiones

A manera de conclusión se resalta que un acuerdo de paz es el punto de partida para proponer una verdadera transformación profunda con vocación de revolucionar o subvertir relaciones sociales marcadas por la exclusión social y la discriminación. La realidad social, política, económica y social siempre desbordarán los supuestos planteados en disposiciones de carácter normativa, es por eso por lo que, estas deben concebirse como contenidos programáticos que imponen un mandato de optimización a quienes negociaron, pero también a todos los destinatarios de lo pactado, es decir, autoridades y sociedad en general.

El gobierno de Juan Manuel Santos cumplió procuró cumplir, parcialmente, con lo acordado, pues priorizó la dejación de las armas, la solución a la situación jurídica de los actores bélicos y la finalización de la política a través de las armas, al menos con las FARC-EP; sin embargo, rezagó puntos estructurales de lo acordado que implicaba la potencialización del territorio, como entidad transformadora de las relaciones sociales sustentadas en bases de discriminación y exclusión.

El gobierno de Iván Duque ha mantenido la implementación del Acuerdo Final, pero desconociendo la verdadera vocación de este, pues da tratamiento a los imperativos como un proceso de desmovilización individual sin focalizar esfuerzos para materializar una verdadera reforma rural integral, una solución al problema de las drogas y a la protección y seguridad de excombatientes, líderes sociales y defensores de derechos humanos.

## Referencias

BBC Noticias. (2016). Colombia: ganó el "No" en el plebiscito por los acuerdos de paz con las FARC. *BBC News*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537187>

BBC Noticias. (2016). Colombia: Uribe propone "un gran pacto nacional" tras la victoria del "No" en el plebiscito. *BBC News*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37537845>

De Greiff, P. (2012). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Asamblea General de Naciones Unidas.

Defensoría del Pueblo. (2017). *SAT- Delegada para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y DIH*. Obtenido de <http://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>

Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe especial: Economías Ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Bogotá D.C.: Defensoría del Pueblo. Obtenido de <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>

Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalonamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006* (Primera ed.). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

El Espectador. (2019). Iván Márquez, "Santrich", "El Paisa" y "Romaña" vuelven a la guerra. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/nos-obligaron-retomar-las-armas-ivan-marquez-exjefe-negociador-de-paz-articulo-878350>

El Heraldo. (20 de diciembre de 2015). Estos son los 10 puntos que explican la aplicación de justicia especial para la paz a los agentes del Estado. *El Heraldo*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/colombia/estos-son-los-10-puntos-que-explican-la-aplicacion-de-justicia-especial-para-la-paz-los>

El Mundo.com. (2017). Fin de un polémico fast track que cumplió a medias con su objetivo. *El Mundo.com*. Obtenido de <https://www.elmundo.com/noticia/Fin-de-un-polemico-fast-track-que-cumplio-a-medias-con-su-objetivo/363725>

Fundación Heinrich Böll . (2018). *Informe especial de Derechos Humanos Situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de derechos humanos y de excombatientes de las Farc-EP y sus familiares*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll. Obtenido de [https://co.boell.org/sites/default/files/20180629\\_ideas\\_verdes\\_8\\_web.ok\\_.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/20180629_ideas_verdes_8_web.ok_.pdf)

Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Kroc Institute for International Peace Studies. (2019). *Actualización - Informe 3 del Instituto Kroc - Hacia una paz de calidad en Colombia* .

Lemieux, P. (Noviembre de 2007). The underground economy. Causes, estent, approaches. *Montreal Economic Institute Research Papers*. Obtenido de [http://www.iedm.org/files/cdr\\_nov07\\_en.pdf](http://www.iedm.org/files/cdr_nov07_en.pdf)

Mesa de Negociación de La Habana. (12 de mayo de 2016). *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*. Obtenido de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documentos%20compartidos/Comunicado-Conjunto-69-12-de-mayo-de-2016.pdf>

Naciones Unidas - ONU. (s.f.).

Oficina del Alto Comisionado para la Paz . (15 de diciembre de 2015). *Oficina del Alto Comisionado para la Paz* . Obtenido de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documentos%20compartidos/2015/comunicado64diciembre15VEsp.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *Biblioteca proceso de paz -FARC. Tomo 8*. Bogotá D.C.: OACP. Obtenido de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Documents/biblioteca-proceso-paz-farc/tomo-8-proceso-paz-farc-refrendacion-plebiscito-.pdf>

Osorio, C. A. (2016). Colombia, Estado, Conflicto y Modernidad. *Colección Académica de Ciencias Sociales*, 3(2), 26-55.

Presidencia de la República. (2019). *Presidencia de la República - normatividad*. Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa>

Revista Semana. (2016). Refrendado el acuerdo de paz; el Día D ha llegado. *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/refrendado-el-nuevo-acuerdo-de-paz/507536>

Santos, J. (2019). *La batalla por la paz* (Segunda ed.). Bogotá D.C.: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Sentencia C-332, C-332 (Corte Constitucional 17 de mayo de 2017).

Sentencia C-379, C-379 (Corte Constitucional 28 de julio de 2016).

Sentencia C-630, C-630 (Corte Constitucional 2017).

Sentencia C-699, C-699 (Corte Constitucional 13 de diciembre de 2016).

Simon Fraser University. (2012). *Human Security Report*. Simon Fraser University.

T-102, T-102 (Corte Constitucional 1993).

UCPD-PRIO. (2009). *Uppsala Conflict Data Program and Peace Research Institute Oslo*.  
Obtenido de <https://www.prio.org/Data/Armed-Conflict/UCDP-PRIO/>

Umaña, S. S. (2003). El enfoque de derechos: Aspectos teóricos y conceptuales . San José de Costa Rica, Costa Rica . Obtenido de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf>

Uprimny, R., & Diana Guiza. (2019). Pacigerancia: el valor jurídico de los acuerdos de paz en el derecho internacional. *Latin American Law Review*(03), 49-78.

Westendof, J.-K. (2015). *Why peace processes fail: Negotiating insecurity after civil war*. Lynne Rienner Publishers .