



**Empalme Presidencial**  
Presidencia de la República

# **Empalme implementación Acuerdo Final de PAZ**

Síntesis del diagnóstico y las recomendaciones

Elaborado por el equipo empalme implementación  
del Acuerdo Final de Paz - instituciones paz.  
**Agosto 2022.**



**2022-2026**

# Empalme implementación Acuerdo Final de PAZ

## Síntesis del diagnóstico y las recomendaciones

En el siguiente texto presentamos en primer lugar las tesis políticas de diagnóstico que dan cuenta de las tendencias generales de lo encontrado en materia de implementación del Acuerdo Final de Paz, en segundo lugar, las recomendaciones generales para avanzar en el desarrollo de la política de Paz Total, en tercer lugar, las recomendaciones legislativas para avanzar en la plena de implementación del Acuerdo Final de Paz y en el desarrollo en la política de Paz Total, en cuarto lugar, las recomendaciones específicas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026.

Tanto el diagnóstico como las diversas recomendaciones fueron construidas teniendo como insumos las reuniones e información entregadas por diversas entidades y mesas de empalme, los diagnósticos y recomendaciones de los componentes de verificación y seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz, las reuniones y recomendaciones de las diversas organizaciones que trabajan temas de paz con las que como equipo nos reunimos en el marco del proceso de empalme.

En los próximos días será publicado el conjunto del informe en materia de implementación del Acuerdo Final de Paz en el proceso de empalme y las principales recomendaciones que hacemos para cada una de las entidades de paz del sector Presidencia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Agencia para la Renovación del Territorio, Fondo de Programas Especiales para la Paz, Fondo Colombia en Paz y el Fondo para la Reparación de las Víctimas.

Agradecemos al Presidente electo Gustavo Petro por confiarnos una tarea tan importante para lograr hacer de Colombia una potencia mundial de la vida. Especial agradecimiento a las más de cien personas que durante tres semanas trabajaron arduamente en este proceso de empalme.

# Diagnóstico político

## Síntesis de Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno Duque

**1 El Gobierno Duque en oposición al Acuerdo Final de Paz impulsó la política de paz con legalidad** la cual desde un enfoque de securitista consistió en buena medida en simular la implementación del Acuerdo mediante la creación de instancias, mecanismos y programas no solo paralelos sino contrarios a lo mandatado tanto en el Acuerdo como en el marco legal existente que lo desarrolla, esta realidad provocó fallos de la Corte Constitucional y autos de la JEP que trazan obligaciones que deberán ser cumplidas por nuestro Gobierno. Algunos ejemplos de este paralelismo son las zonas futuras sobre los PDETs, El plan de acción oportuna (PAO) de Duque en contra del Sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política (SISEP) mandatado por el Acuerdo, las hojas de ruta en oposición al espíritu participativo de los PDET, entre otros.

**2 El Gobierno Duque durante estos cuatro años deformó el conjunto de las instituciones relacionadas con la construcción de paz,** esto entre otras cosas trajo como resultado un accionar gubernamental desarticulado, contradictorio y contrario al espíritu del AFP. Una muestra de esto es el cambio de enfoque, de misionalidad y el desmantelamiento de la capacidad administrativa y política adelantada por Duque en la oficina del Alto Comisionado de Paz, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia para la Renovación del Territorio, La Agencia Nacional para la Reincorporación y Reintegración, El Fondo Paz y el Fondo Colombia en paz.

**3 Existe un grave retraso y una enorme fragmentación en la implementación del Acuerdo Final de Paz** que afecta la comprensión integral e interdependiente del Acuerdo e impide que en el tiempo inicialmente estipulado de quince años se cumpla con lo contenido en el Plan Marco de Implementación. Los puntos que mayor retraso presentan son el punto 1. Reforma Rural Integral. 2. Participación Política: Apertura Democrática para Construir la Paz, el enfoque de género y el Capítulo Étnico.

**4 El Gobierno Duque hizo un mal uso de los dineros destinados a la construcción de paz y la implementación del AFP.** Se encontraron graves indicios de distintas formas de corrupción, gastos que aunque formalmente fueron registrados como implementación del acuerdo de paz no tenían ninguna relación con este y agotaron la mayor parte de las fuentes dispuestas para el cumplimiento del AFP.

**5 El Gobierno Duque desconoció el conjunto de medidas participativas e instancias de participación creadas por el AFP.** Muestra de esto entre otras cosas es que la CSIVI, la instancia de género y la Instancia especial de alto nivel con pueblos étnicos nunca se reunió plenamente ni fue escuchada por el Gobierno Duque, La comisión nacional de garantías de seguridad fue desperfilada y sus recomendaciones fueron ignoradas y el Consejo Nacional de Paz no pudo cumplir con su papel de asesor en la política de paz del Gobierno Nacional, entre otros posibles ejemplos.

# Recomendaciones generales

Para hacer trizas la guerra, para transitar a una era de paz total será necesario que nuestro gobierno, la sociedad civil movilizada y la comunidad internacional jalonemos los siguientes procesos:

- 1 La paz como parte del acuerdo nacional.** El logro de la paz grande, de la paz total requiere ampliar las mayorías políticas y sociales que buscan la paz, el escenario del acuerdo nacional resulta ideal para este propósito, así como diálogos regionales vinculantes. Necesitamos recobrar la esperanza en la paz completa, requerimos ampliar el activismo por la paz, las movilizaciones por la paz. Del mismo modo será fundamental activar y dinamizar las instancias que se derivan del acuerdo, la CSIVI, los consejos de paz, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y todos los espacios previstos para participación de la sociedad. En particular el punto 3.4.2 sobre el Pacto Político Nacional resultaría muy útil.
- 2 Frenar la violencia en los territorios, proteger a las personas que ejercen liderazgo social, a los defensores(as) de derechos humanos y a los firmantes del Acuerdo de Paz.** Será necesario un inmenso e inmediato plan de emergencia, para que el Estado, la sociedad y la comunidad internacional se articulen para garantizar la protección y seguridad, al tiempo que deberemos avanzar con una política de seguridad humana en los territorios, que incluye medidas para el desmantelamiento de las estructuras criminales. Los instrumentos previstos en el Acuerdo Final en los puntos 2.1.2.1 y el 3.4. para darle cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional SU 020 de 21022 y el auto de la JEP SARAI067 de 2021.
- 3 Reforzar y articular la institucionalidad de paz. Es indispensable adecuar mediante una reforma al decreto 1784 de 2019 (que establece la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República).** Dicha reforma debe resolver dos situaciones, recuperar la misión y funciones de las instituciones de cara a los retos de la política de paz total y garantizar una transición articulada hacia el Ministerio de la Paz de las instituciones de Paz vinculadas al sector Presidencia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP); la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC); la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDHAI); la Agencia de Renovación del Territorio (ART); y tres fondos: Fondo Paz, Fondo Colombia en Paz y Fondo Víctimas; y una entidad adscrita, que es la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

**4 Reactivar, acelerar y redimensionar el cumplimiento del acuerdo de paz.** Para lograr la implementación integral será necesario un reajuste y actualización de las metas e indicadores del plan marco de implementación (PMI), su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones a través de un capítulo específico, realizado en consulta con las instancias. Igualmente será necesaria una articulación en la implementación de los planes de reforma rural, los PDET, el PNIS, formalización, adjudicación y restitución de tierras, etc.

Se deberán presentar y tramitar prioritariamente las siguientes normas paz: Ley que crea la Jurisdicción Agraria (punto 1.1.8 del Acuerdo Final), Ley Sistema Garantía del Derecho a la Alimentación (punto 1.3.4 del Acuerdo Final), Reforma Política – Electoral (punto 2.3) con un enfoque anticorrupción (punto 2.2.5) a partir recomendaciones MEE (punto 2.3.4), Ley Garantías de Protesta y Participación y Diálogo de las Organizaciones Sociales (puntos 2.2.1 y 2.2.2 del Acuerdo Final), que implicara reforma a la ley de seguridad ciudadana para establecer una nueva relación entre Estado y movimientos sociales, Ley de Reforma a la Ley 152 sobre Planeación del Desarrollo (punto 2.2.6 del Acuerdo Final) y Ley Tratamiento Penal Diferenciado para Cultivadores (punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final).

**5 Asegurar los recursos para la Paz Total.** De acuerdo con el capítulo específico sobre paz en el Plan Nacional de Desarrollo se necesitará introducir en varias leyes, disposiciones específicas que permitan asegurar nuevos recursos para la paz, así como dispositivos que eleven el control ciudadano a la asignación y ejecución de los recursos de la paz, articular y mejorar la gobernanza de los fondos para la paz. Gestionar con la comunidad internacional para nuevas fuentes de financiación y cooperación para la paz. Será también necesario un corte de cuentas por las graves indicios de corrupción en la contratación de los recursos de la paz.

**6 Retomar el proceso de diálogo con el ELN y otros grupos.** Será necesaria la prórroga y reforma ley 418 de 1997 que le otorga facultades del Presidente para iniciar y desarrollar acuerdos de paz, designar gestores y promotores de paz, etc. Así mismo cumplir los protocolos suscritos durante el proceso, reconocer la delegación vocera del ELN, nombrar una delegación gobierno, acordar garantes y acompañantes del proceso, etc.

**7 Diseñar proceso de sometimiento colectivo de las organizaciones multicrimen.** Se necesita una reforma a la ley 1908 de 2018 que permita el sometimiento colectivo a la justicia de organizaciones criminales, con favorabilidad penal, con verdad y derechos de las víctimas.

**8 Territorios de Paz.** Adelantaremos los ajustes normativos e institucionales que permitan que las autoridades y la ciudadanía local tenga las herramientas necesarias para jugar un papel decisivo en la construcción de la paz. Se deberán eliminar las ZEII y zonas futuro creadas por ley 1941 de 2018 y decreto 2278 de 2019, para crear “territorios de paz” que articulen todos los instrumentos de paz territorial (PDET, PNIS, PISDA, PART, Planes Nacionales de la RRI, PRI, CITREP, etc.). Igualmente se requiere crear posibilidades de diálogos regionales, comisionados territoriales, fortalecer las iniciativas de paz y las agendas humanitarias de la ciudadanía facultades para autoridades locales y para los gobiernos propios de los grupos étnicos.

**9 Impulsar la justicia transicional.** Garantizar los recursos financieros y las condiciones institucionales necesarias para el funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia y No Repetición (SIVJRNR), para la JEP, el Comité de Seguimiento a las recomendaciones de la CEV y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD).

Impulsaremos una ley para el sector de memoria que cree una institución autónoma para el Museo Nacional de la Memoria y el archivo de derechos humanos, esta una recomendación de la Comisión de la Verdad, y es urgente porque no existen condiciones institucionales para recibir el legado de la CEV. Igualmente adelantaremos una reforma a la Ley de Víctimas 1448 de 2011 (punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final) para fortalecer la política de atención y reparación integral a las víctimas, ampliar categoría de víctimas de conformidad con el Acuerdo de Paz y articular con SIVJRNR.

**10 Renovar y ampliar el apoyo internacional para la paz.** Requerimos apoyo internacional para mediar, facilitar, acompañar procesos de paz, para acordar darle otra salida al problema del narcotráfico y para desplegar distintos mecanismos internacionales de verificación.



# Prioridades de agenda legislativa para la Paz Total

De acuerdo con el programa Cambio para la Vida, en su eje cinco, Paz Total, y con las recomendaciones recibimos de las distancias instancias y mecanismos del Acuerdo de Paz, se han identificado unas leyes prioritarias y necesarias para habilitar la búsqueda de la Paz Total y acelerar la implementación del Acuerdo Final.

**1** **La primera y más urgente medida normativa será reformar el marco normativo de protección y seguridad** (decreto 660 de 2018, decreto 2137 de 2018, el CONPES 4063 de 2021 y otras normas) y adoptar por decreto un **plan de emergencia de protección y seguridad para las personas que ejercen liderazgo social, defensores(as) de derechos humanos, firmantes del acuerdo de paz y comunidades** afectadas por la actual agudización de la crisis humanitaria – (punto 2.1.2.2 del Acuerdo Final)

**2** **Ley para la creación del sector paz en cabeza del Ministerio de la Paz, la Convivencia y la Seguridad**, recomendado por la CEV y acogido por el Presidente Gustavo Petro. Mientras esta ley se tramita será necesario adecuar mediante una reforma al decreto 1784 de 2019 que establece la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Dicha reforma debe resolver dos situaciones, recuperar la misión y funciones de las instituciones de cara a los retos de la política de Paz Total y garantizar una transición articulada hacia el Ministerio de la Paz de las instituciones de Paz vinculadas al sector Presidencia (Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDHAI), la Agencia de Renovación del Territorio (ART); y tres fondos: Fondo Paz, Fondo Colombia en Paz y Fondo Víctimas; y una entidad adscrita, que es la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).)

**3** **Prorroga y reforma ley 418 de 1997** que permita: i) prorrogar las facultades del Presidente para iniciar y desarrollar acuerdos de paz, ii) la articulación de la institucionalidad de paz existente, iii) articular gobernanza, fortalecer gestión y transparencia y vigilancia de los fondos para la paz (leyes 434 de 1998, 487 de 1998, DL 691, iv) eliminar las ZELL y zonas futuro creadas por ley 1941 de 2018 y decreto 2278 de 2019, para crear territorios de paz que articulen PDET, PNIS, et, v) crear posibilidades de diálogos regionales, comisionados territoriales, facultades para autoridades locales, vi) ampliar gestores y promotores de paz, jóvenes, vii) crear el servicio social para la paz, viii) adoptar medidas urgentes para protección personas que ejercen liderazgo social, defensores(as) de derechos humanos, firmantes del acuerdo de paz, y comunidades afectadas por la actual agudización de la crisis humanitaria.

**4** **Reforma a la ley 1908 de 2018**, que permite el sometimiento y acogimiento colectivo a la justicia de organizaciones criminales, con favorabilidad penal, con verdad y derechos de las víctimas.

**5** **Ley(es) que permitan asegurar nuevos y más recursos para la paz**, reforma ley 487 de 1998, reforma Fondo Colombia en Paz (decreto le 691 de 2017), reforma Fondo Proyectos Especiales de Paz (ley 368 de 1997, ley 434 de 1998), reforma OCDAD PAZ – ley 1955 de 2019, ajuste a la regla fiscal – ley 1473 de 2011, mecanismos de flexibilización del pago de deuda pública para financiar la paz, reforma al Sistema General de Participación ley 715 de 2001 para que se puedan destinar recursos de paz en armonía con la reforma a la ley 152 de 1994 y revisión de los recursos para la paz en la ley Presupuesto Nacional 2023.

**6** **Ley para la creación del sistema de memoria adscrito al futuro sector paz, creación de una institución autónoma para el Museo Nacional de la Memoria y el archivo de derechos humanos**, es una recomendación de la Comisión de la Verdad, y es urgente porque no existen condiciones institucionales para recibir el legado de la CEV.

**7** **Ley que crea la Jurisdicción Agraria (punto 1.1.8 del Acuerdo Final).**

**8** **Ley Reforma Rural**, para introducir algunas reformas a la ley 160, articulación PDET-PNIS (Decretos ley 893 y 896 de 2017) banco de tierras, catastro multipropósito, adjudicación baldíos en zonas de reserva forestal, creación de una agencia que logre articular todas las instituciones y programas relacionados con la RRI.

**9** **Ley Sistema Garantía del Derecho a la Alimentación (punto 1.3.4 del Acuerdo Final)**

**10** **Reforma Política – Electoral (punto 2.3 )** con un enfoque anticorrupción (punto 2.2.5) a partir recomendaciones MEE (punto 2.3.4)

**11** **Ley Garantías de Protesta y Participación y Diálogo de las Organizaciones Sociales (puntos 2.2.1 y 2.2.2 del Acuerdo Final)**, que implicara reforma a la ley de seguridad ciudadana para establecer una nueva relación entre Estado y movimientos sociales

**12** **Ley de Reforma a la Ley 152 (planeación del desarrollo ) (punto 2.2.6 del Acuerdo Final)**

**13** **Ley Tratamiento Penal Diferenciado para Cultivadores (punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final)**, condición absolutamente necesaria para relanzar el programa de sustitución de cultivos.

**14** **Reforma Ley de Víctimas 1448 de 2011 (punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final)** para fortalecer la política de atención y reparación integral a las víctimas, ampliar categoría de víctimas de conformidad con el acuerdo de paz y articular con SIVJNRN.

# Recomendaciones para Plan Nacional de Desarrollo

- 1 En el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo (PND) deberá hacerse explícita la noción de Paz Total**, sus componentes, así como el enfoque de goce efectivo de derechos esto garantiza que cada acción del Estado conduzca a la promoción realización y protección de DDHH como marco del desarrollo humano.
- 2 Construcción participativa del PND en todas sus fases**, teniendo como referente principal los compromisos – acuerdos que se logren construir en los diálogos regionales.
- 3 Con la creación del Ministerio de la Paz** tendremos un sector paz articulado, que deberá encabezar la formulación de una **política pública de paz, reconciliación y convivencia**.
- 4 En el PND 2023 -2026, deberá formularse un capítulo específico sobre paz**, con las metas de los próximos 4 años, a partir de un ajuste del Plan Marco de Implementación, en sus indicadores y metas, realizado en consulta con las instancias creadas por el Acuerdo de Paz, que permita reactivar, acelerar y redimensionar la implementación del Acuerdo de Paz.

**Dejaremos atrás la guerra y entraremos por fin en una era de paz**[1]. El **propósito general** de este cuatrienio es lograr una paz completa y un buen vivir para las poblaciones urbanas y rurales de nuestro país[2]. Esto supone eliminar los factores generadores de violencia en los territorios, especialmente en su expresión armada, así como desarrollar condiciones para alcanzar la justicia social y territorial. Para alcanzar este propósito se persiguen los siguientes objetivos:

- Garantizar una **implementación efectiva del Acuerdo Final de Paz**[3] firmado con las FARC-EP con el propósito de que ésta genere transformaciones en las condiciones de vida materiales y sociales de la población víctima del conflicto y de las comunidades rurales campesinas y étnicas.
- Desarrollar **negociaciones de paz con ELN y otros actores armados** con el propósito de dismantelar de manera pacífica el ejercicio de la violencia armada en varios territorios del país.
- Fomentar una **cultura de paz y reconciliación** que nos permita como sociedad el despliegue y tramite de la conflictividad social sin apelar al ejercicio de la violencia física o simbólica y así sentar las bases para impulsar un gran cambio cultural y una democratización del Estado.
- Impulsar la **construcción de regiones de paz** que permita desactivar los factores generadores de violencia, cerrar brechas urbano-rural, desarrollar un capitalismo democrático y productivo y sentar las bases para el cuidado de la naturaleza.
- Garantizar la plena **implementación del enfoque y medidas de género y del capítulo étnico**.

[1] En los términos establecidos en el Acuerdo Final de Paz es importante garantizar la inclusión de un capítulo específico de paz del PND 2022 -2026 teniendo como soporte el ajuste del Plan Marco de Implementación. Un estudio de Estrada, (2021) señala que la actualización del PMI debe garantizar: 1. Diagnóstico del estado de cumplimiento de la implementación; 2. Determinación de líneas base y universos de atención cuantificables; 3. La definición de un esquema de priorización de los temas estructurales del AFP; 4. La inclusión de suficientes metas trazadoras e indicadores de resultado; 5. La inclusión de capítulos asociados a los principales instrumentos de planificación; entre otros.

[2] Coherencia del capítulo especial de paz con el contenido restante del PND.

[3] Es importante que se logre una armonización de los tiempos y las metas trazadoras del PMI y los tiempos y metas trazadas en el capítulo especial de paz del nuevo PND.

**5 A partir del ajuste del marco fiscal del mediano plazo incorporar en el plan plurianual de inversiones del PND 2023-2026 los recursos necesarios para la implementación del Acuerdo de Paz.** Adicionalmente serán necesarios ajustes al clasificador presupuestal de paz y posconflicto de tal suerte que permita asignaciones e identificaciones a nivel de productos e indicadores del PMI; i) Disponibilidad y efectividad de cada una de las fuentes de financiación dispuestas para la implementación; ii) Especificar la asignación de nuevos recursos del PGN en el plan plurianual de inversiones. iii) “Es necesario que el Plan Plurianual de Inversiones asocie los proyectos de inversión del PGN que contribuirán a la implementación del AF con sus respectivos montos. Así mismo, esta asociación deberá especificar Punto, Pilar, Estrategia, Línea de acción y Producto e indicador al que contribuirán los recursos. Por lo anterior, el trazador de paz no solo debe especificar los recursos, sino también los bienes y servicios y los indicadores a los que contribuyen” (Estrada, etal 2021).

**6 En el PND 2023 -2026 se establecerá un mandato específico de armonización con los recursos y las metas de todos los planes, programas y proyectos de influencia en los territorios** que le apuntan a la implementación del Acuerdo de Paz. Diseño de un instrumento de armonización y articulación de los 16 planes nacionales de la reforma rural integral del AFP; i) Poner en marcha un Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la soberanía y seguridad alimentaria; ii) Elaboración documento CONPES para reconducción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; iii) Revisión y ajuste de las regiones PDET permitiendo la incorporación de nuevos municipios. iv) Eliminación de las Zonas Estratégicas Especiales de Intervención/zonas futuro para crear los “territorios de paz”, donde se harán prioritariamente las inversiones de los planes nacionales de la RRI, de los PDET, del PNIS, de la adjudicación, formalización y restitución de tierras, etc., con amplia participación y veeduría de las organizaciones de la sociedad civil. Esto requerirá un diseño institucional que articule la intervención territorial.

**7 Establecer en PND metas precisas y recursos para evaluar y ajustar y culminar de formular e implementar las políticas públicas específicas que se derivan del Acuerdo Final de Paz,** como por ejemplo PDET, PNIS, etc., etc.

**8 Construcción de un capítulo de poblaciones para el PND** para abordar las causas estructurales de sus condiciones de desigualdad, lograr mayor grado de concertación en lo definido e identificar acciones afirmativas más efectivas y con indicadores más idóneos. Las poblaciones propuestas son las siguientes:

- Victimas del conflicto armado y reclamantes de tierra
- Líderes y lideresas sociales y ambientales, defensores y defensoras de DDHH.
- Niños, niñas y adolescentes en riesgo de reclutamiento
- Migrantes
- Firmantes y gestores de paz
- Mujeres
- Poblaciones LGBTI
- Comunidades étnicas