

Colombia en el Fast Track: Primer Balance*

Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos, el proyecto que el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan a lo largo de 2017, busca profundizar en la reflexión sobre los ajustes institucionales y las buenas prácticas cuya implementación es requerida para consolidar el Estado de Derecho, facilitar el ejercicio de la iniciativa empresarial, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y avanzar en el desarrollo social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales: (i) regulación, competitividad y desarrollo; (ii) transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público; (iii) economías ilegales y desarrollo sostenible.

* Autores:

Jaime Castro Castro, Miembro del Consejo Directivo, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Los primeros meses de la puesta en marcha de los mecanismos especiales establecidos para incorporar al ordenamiento jurídico colombiano las disposiciones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, evidenciaron una intensa actividad por parte del Gobierno y el Legislativo que resultó en la adopción de

un número significativo de normas, y dio pie a importantes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. Para el segundo semestre del año, se prevé un renovado esfuerzo, de parte del Gobierno, para finalizar la implementación normativa del Acuerdo, en un contexto marcado por la campaña electoral y las nuevas decisiones que adopte el tribunal Constitucional.

INTRODUCCIÓN

El hecho fundamental que rige la actualidad política en Colombia es la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, suscrito a finales de 2016 entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC.

Por mandato expreso de la Constitución Nacional (art. 22), la paz “es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. A lo largo de su historia, sin embargo, el país ha tenido que hacer frente a distintos desafíos violentos, provenientes de fuentes diversas, pero en particular, de grupos armados ilegales. Dichos grupos comparten el propósito de disputar el monopolio del uso de la fuerza que corresponde al Estado, y se asemejan unos a otros al utilizar su capacidad armada para ejercer el control de los territorios en los que establecen su presencia. Se diferencian, de otra parte, en el interés último que los impulsa y en la ideología que dicen predicar.

En varias oportunidades, el país ha apostado por la solución política a la confrontación entre el Estado y los grupos armados ilegales. En el pasado, varios esfuerzos en ese sentido condujeron, con éxito, al desarme, la desmovilización y la reintegración de algunas de esas organizaciones. No pocas de ellas han hecho un tránsito eficaz a la actividad política, llegando a ocupar posiciones importantes dentro de las preferencias electorales de la ciudadanía y, como en el caso del M-19, han participado activamente en procesos de transformación política, como el que condujo a la expedición de la Constitución de 1991.

Todo proceso de esta naturaleza debe conducir al fortalecimiento y al perfeccionamiento de las instituciones de las que depende la convivencia civil democrática y pluralista, bajo el imperio de la ley, y con el respeto pleno y efectivo de las libertades y los derechos fundamentales. De lo contrario, las expectativas generadas por la terminación del conflicto armado pueden verse frustradas como consecuencia de la inestabilidad política y la inseguridad jurídica generadas al fragor de la implementación de los acuerdos alcanzados, con graves repercusiones también en las perspectivas de desarrollo y crecimiento económico y de progreso social para todos.

Las expectativas generadas por la terminación del conflicto armado pueden verse frustradas como consecuencia de la inestabilidad política y la inseguridad jurídica

El 17 de octubre de 2012, con ocasión del lanzamiento formal de las negociaciones con la guerrilla de las FARC en Oslo (Noruega), el jefe del equipo negociador del Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, aseguró: “Ni el modelo de desarrollo económico que tiene Colombia en la actualidad, ni el régimen jurídico que ampara la propiedad privada, ni el modelo de inversión extranjera vigente en el país, ni la doctrina militar, serán parte de la negociación de paz entre el Gobierno y las FARC, que iniciará en firme el próximo 15 de noviembre en La Habana, Cuba”¹. Un año después, en el marco de un foro convocado por el

1. “Aquí no venimos a negociar el modelo de desarrollo del país”: Humberto de la Calle. El País, Cali. 18 de octubre de 2012. Disponible en <http://www.elpais.com.co/judicial/aqui-no-venimos-a-negociar-el-modelo-de-desarrollo-del-pais-humberto-de-la-calle.html>.

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y la Fundación Konrad Adenauer, el jefe del equipo negociador del Gobierno rechazó la pretensión de las FARC —planteada por esos días— de que el proceso desembocara en una asamblea constituyente. Afirmó entonces: “Lo que ocurre es que no me parece que la discusión con las FARC deba dar lugar a ese paso”², en el entendido de que el orden constitucional no era ni sería objeto de discusión.

No obstante, a la luz de los acontecimientos que rodearon el plebiscito del 2 de octubre de 2016, convocado para refrendar el Acuerdo Final, y teniendo en cuenta la dirección que ha tomado la implementación del Acuerdo Final, las seguridades ofrecidas con tanta rotundidad por el Gobierno a lo largo de la negociación, parecen haberse diluido, al tiempo que emergen diversas preocupaciones.

En efecto, las normas ya expedidas para la implementación del Acuerdo Final (y aquellas cuyo trámite ha sido anunciado), contienen previsiones que entrañan modificaciones al régimen constitucional en el plano político, por ejemplo, en cuanto a las condiciones de la competencia electoral entre partidos; jurisdiccional, como consecuencia, sobre todo, de la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y territorial, en cuanto a las competencias de las autoridades municipales y territoriales frente a figuras como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Otras más, tienen un claro potencial para condicionar y afectar el modelo económico y de desarrollo del país, no obstante la garantía incorporada al texto del Acuerdo Final luego del 2 de octubre, en el sentido de que “Nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada”³.

Esta batería de disposiciones, que comprende reformas constitucionales, leyes y decretos con fuerza de ley, ha venido adoptándose con arreglo a un mecanismo especial conocido como *Fast Track*, establecido en virtud del Acto Legislativo 01 de 2016⁴.

2. Humberto de la Calle Lombana. En: Andrés Molano-R (Ed.) “Entre transición y restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto”. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga / Fundación Konrad Adenauer, 2014, pág. 23. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/entre-transicion-y-restauracion-desafios-para-la-sociedad-colombiana-en-el-posconflicto/>.

3. Acuerdo Final (capítulo 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral - Principios).

4. Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 “por medio del cual se estable-

1. LA VÍA RÁPIDA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL

El llamado *Fast Track* es un procedimiento sui géneris, con vigencia limitada en el tiempo, y estrictamente restringido a la producción normativa necesaria para la implementación del Acuerdo Final con las FARC.

En primer lugar, por un periodo de 180 días, prorrogable por una sola vez, y a efectos de la expedición de actos legislativos y leyes, se estableció que el Congreso, a iniciativa exclusiva del Gobierno, tramitaría de forma abreviada (mediante la reducción del número de debates requeridos según el procedimiento ordinario) los proyectos sometidos a su consideración, los cuales habrían de ser votados en un bloque, y a los cuales no podría introducirse enmienda alguna sin el visto bueno del Gobierno Nacional.

Estas dos últimas características, que suponían una limitación a la capacidad de deliberación del Congreso, por una parte, y por otra, un acotamiento sustancial de sus facultades y funciones naturales, fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017 —una providencia que, a juicio de muchos, dio inicio al restablecimiento del equilibrio entre los poderes públicos, alterado por condicionamientos que virtualmente reducían al Congreso a actuar como mero notario y validador de las proposiciones del Ejecutivo⁵.

Este “*Fast Track* congressional” fue prorrogado por el Presidente de la República hasta el 30 de noviembre de 2017.

En segundo lugar, se facultó al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley cuyo “contenido [tuviera] por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final”. Tales facultades expiraron el 29 de mayo de 2017.

cen 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”. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>.

5. Se trata de los literales h) y j) del art. 1 del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016. El texto completo de la providencia no está disponible. Entre tanto, véase el Comunicado de Prensa 28, Corte Constitucional, 17 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2028%20comunicado%2017%20de%20mayo%20de%202017.pdf>.

Se previó, al modo de una garantía, que todas las normas expedidas mediante estos procedimientos —ya fueran actos legislativos, leyes o decretos con fuerza de ley— serían objeto de control automático, integral y definitivo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

2. ¿PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD?

No cabe duda de que la concreción y ejecución de los contenidos del Acuerdo Final requiere la introducción de una amplia batería de disposiciones normativa y por ello resulta razonable que, con el fin de allanar la consolidación del proceso, se procure darle celeridad a la implementación normativa. Lo anterior no justifica, sin embargo, el empleo de cualquier medio para lograrlo.

Tal como se ha venido dando hasta ahora, el proceso de implementación del Acuerdo Final padece un serio déficit de legitimidad, cuyo origen acaso está en la propia lógica con la que se desarrolló el proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC en La Habana.

En efecto, concentrado en el éxito de las conversaciones, y habiendo apostado el grueso de su capital político al resultado que surgiera de ellas, el Gobierno del presidente Santos desestimó la necesidad de que, al tiempo que avanzaba en la confección del Acuerdo Final con la guerrilla, se avanzara también en la construcción de un consenso político y social básico al interior del país, un entendimiento sobre lo fundamental que —más allá del anhelo por la convivencia pacífica que comparten todos los colombianos— permitiera atender las dudas y preocupaciones legítimas de muy diversos sectores de la sociedad en relación con el contenido y alcance de lo que se iba acordando.

La ausencia de ese entendimiento sobre lo fundamental se vio reflejada en el resultado del plebiscito convocado a efectos de la refrendación del Acuerdo Final el 2 de octubre de 2016, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1806 del 24 de agosto de ese mismo año, y para cuya realización se crearon reglas especiales con el fin de facilitar la aprobación ciudadana en las urnas para el documento resultante de la negociación⁶.

6. Ley Estatutaria 1806 del 24 de agosto de 2016 “por la cual se regula

El Gobierno Nacional había insistido en que “El acuerdo se vuelve realidad si los colombianos lo aprueban y está sujeto a esa aprobación por designio y voluntad de ambas partes, no por imposición del Gobierno”⁷, y que por lo tanto “Nada será válido si no recibe el aval y la manifestación de satisfacción de los colombianos”⁸. Más aún, reconoció, por medio del jefe de su equipo negociador, el importante valor de la refrendación “porque brinda mayor legitimidad a las decisiones que se adopten”⁹.

Así quedó establecido incluso en la mencionada Ley 1806 de 2016. En efecto: en su artículo 3 se señaló expresamente que: “La decisión aprobada a través del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo”.

Tal como se ha venido dando hasta ahora, el proceso de implementación del Acuerdo Final padece un serio déficit de legitimidad

el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201806%20DEL%2024%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>. El proyecto de ley fue revisado previamente por la Corte Constitucional que se pronunció sobre el mismo en sentencia C-379 del 18 de julio del mismo año (disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm>). De conformidad con el art. 2.3, “Se entenderá que la ciudadanía aprueba este plebiscito en caso de que la votación por el sí obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el no”.

7. Humberto de la Calle Lombana. En: Andrés Molano-R (Ed.) “Entre transición y restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto”. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga / Fundación Konrad Adenauer, 2014, pág. 14. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/entre-transicion-y-restauracion-desafios-para-la-sociedad-colombiana-en-el-posconflicto/>.
8. Humberto de la Calle Lombana. En: Andrés Molano-R (Ed.) “Entre transición y restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto”. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga / Fundación Konrad Adenauer, 2014, pág. 21. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/entre-transicion-y-restauracion-desafios-para-la-sociedad-colombiana-en-el-posconflicto/>.
9. Humberto de la Calle Lombana. En: Andrés Molano-R (Ed.) “Entre transición y restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto”. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga / Fundación Konrad Adenauer, 2014, pág. 24. Disponible en <http://www.icpcolombia.org/entre-transicion-y-restauracion-desafios-para-la-sociedad-colombiana-en-el-posconflicto/>.

sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso; proponer borradores de normas de implementación; promover la recepción de fondos de diverso origen para la implementación del Acuerdo Final; mantener interlocución con agencias, Estados y organizaciones cooperantes; requerir informes sobre el avance en la implementación; entre otras.

Por la naturaleza de sus atribuciones, este órgano extra constitucional opera como una instancia cuasi-gubernativa: ejerce funciones de inspección, vigilancia y control; da su visto bueno a medidas de política pública; hace control previo sobre las propuestas de normatividad; y tiene canales directos de comunicación incluso con terceros Estados. Todo ello con sujeción únicamente al Acuerdo Final. En la práctica, ninguna acción del Estado en relación con el Acuerdo Final procede sin su visto bueno, es decir, sin la aquiescencia de los delegados de las FARC, que para tales efectos participan en una suerte de co-gobierno con el Ejecutivo.

La CSIVI constituye una anomalía en la tradición constitucional y el derecho público colombianos. No sólo ejerce funciones que invaden la órbita propia del Ejecutivo, del cual evidentemente no forma parte y al cual no está subordinada, sino que las ejerce sin ninguna legitimidad democrática en su conformación, y además eleva a las FARC (o al partido o movimiento político que las suceda) a una condición privilegiada en la orientación y conducción de los asuntos públicos de la que no goza —ni debería gozar— ninguna organización política. Finalmente, sobre los representantes de las FARC en el marco de la CSIVI, no cabría ningún tipo de responsabilidad disciplinaria o fiscal, no obstante el carácter público de sus actuaciones.

4. UN PRIMER INVENTARIO

Por medio del *Fast Track* han sido expedidos o adoptados varios actos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley.

Actos Legislativos

Al cierre de julio de 2017, el Congreso de la República ha aprobado tres actos legislativos:

- Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, sobre la Creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no repetición, desarrollo de la Jurisdicción

Especial para la Paz y del tratamiento especial a agentes del Estado¹³.

- Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, otorgamiento de estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final¹⁴.
- Acto Legislativo 03 del 23 de mayo de 2017, sobre la reincorporación política de las Farc¹⁵.

Todos ellos están surtiendo el proceso de control de constitucionalidad.

Leyes

Tres leyes han completado su trámite en el Congreso de la República:

- Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 (ordinaria), de amnistía e indulto a miembros de las Farc y tratamientos penales y especiales a agentes del Estado¹⁶ (pendiente de revisión por la Corte Constitucional).
- Ley 1830 del 6 de marzo de 2017¹⁷ (orgánica), que modifica la Ley 5 de 1992 para permitir la designación de tres voceros de las Farc en cada una de las cámaras del Congreso de la República para que participen en el debate de los proyectos que sean tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz (declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-408 del 28 de junio de 2017).
- Además, se aprobó el proyecto de ley estatutaria sobre el Estatuto de la oposición política y algunos derechos

13. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>.

14. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2002%20DE%2011%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

15. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2003%20DE%2023%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

16. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201820%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>.

17. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201830%20DEL%2006%20DE%20MARZO%20DE%202017.pdf>.

de las organizaciones políticas independientes¹⁸, el cual será promulgado una vez haya sido efectuada su revisión por la Corte Constitucional.

Decretos con fuerza de ley

A su vez, el Gobierno Nacional expidió, en uso de las facultades legislativas otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, 35 decretos con fuerza de ley:

- Ocho decretos relativos a temas de desarrollo rural
- Trece decretos relativos a ajustes institucionales, instancias de participación y otros
- Catorce decretos sobre justicia

De estos 35 decretos con fuerza de ley, cuatro han sido declarados exequibles (plena o parcialmente, o de manera condicionada) y tres inexecutable (básicamente, por exceder el ámbito de las facultades otorgadas o por no satisfacer el criterio de la “necesidad estricta”, es decir, el requisito de que exista un vínculo inmediato entre la norma que se expide y la implementación del Acuerdo Final).

5. ALGUNAS CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES

El análisis detallado de las disposiciones expedidas por la vía rápida de implementación normativa del Acuerdo Final con las FARC excede el propósito y alcance del presente documento. Sin embargo, sí pueden ofrecerse algunas consideraciones sobre el impacto que este proceso ha tenido y el horizonte que configuran algunas de las normas adoptadas en el terreno institucional.

Para empezar, nunca se insistirá suficientemente en el riesgo que el procedimiento legislativo especial y el otorgamiento de amplias facultades legislativas al Presidente de la República —tal como se concibió en el Acto Legislativo 01 de 2016— supuso para el equilibrio de poderes y el

sistema de pesos y contra pesos y, por lo tanto, para la calidad del Estado de Derecho y el papel del Congreso como sede natural de la deliberación democrática. Por mucho que se insista en que estos riesgos quedaban precavidos con la intervención automática y oficiosa de la Corte Constitucional, la propia decisión del alto tribunal que devolvió al Congreso algunas de sus atribuciones (la ya mencionada sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017)

es prueba de que ello no era suficiente, y de que nada —ni siquiera la revisión de constitucionalidad— compensa el debate legislativo.

En segundo lugar, el proceso de implementación ha generado una creciente sensación de inseguridad jurídica que afecta distintos derechos y libertades: desde el acceso a la justicia hasta el libre

ejercicio de actividades económicas.

En este sentido, cabe señalar que a pesar del minucioso diseño previsto en el Acuerdo Final, la ciudadanía no tiene claridad alguna sobre la forma en que finalmente entrará a operar el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. En efecto, aún falta por conocerse el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el Acto Legislativo 01 de 2017 que le sirve de piedra angular, y aún no se ha expedido la correspondiente ley estatutaria, nada de lo cual ha sido óbice para que, por un lado, se empiecen a aplicar las disposiciones de la ley de amnistía e indulto a sujetos cuya comparecencia ante la Jurisdicción Especial para la Paz debería asegurarse, en consideración a la gravedad de los crímenes que se les imputan. Por otro lado, el Gobierno ha emitido normas que impulsan otros mecanismos del sistema, como el Decreto Ley 588, “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no repetición”¹⁹, definido como “ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional” —lo que quiera que eso signifique en términos de su articulación con la arquitectura institucional del Estado—. De tal suerte que lo que hay, por ahora, es una implementación parcial de la justicia transicional, que discurre a varias velocidades —con grave compromiso de su legitimidad y credibilidad ante la ciuda-

La CSIVI constituye una anomalía en la tradición constitucional y el derecho público colombianos

18. Disponible en

<http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se-adopta-el-estatuto-de-la-oposicion-politica-y-algunos-derechos-a-las-agrupaciones-politicas-independientes-estatuto-de-la-oposicion/8768/>.

19. Disponible en

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20588%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>.

danía—, cuya ubicación en el mapa institucional y reglas de interacción con otros órganos y entidades no es todavía clara, y que todo parece indicar tardará aún algún tiempo en funcionar plenamente, solapándose así los procesos que deba atender con la participación en política de miembros de las FARC, de cara a la renovación congresional y a las elecciones presidenciales de 2018.

Por otro lado, las disposiciones sobre reforma rural integral, y en particular, normas como el Decreto Ley 902 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 del fondo de tierras”²⁰ —asunto que debió ser abordado como unidad normativa mediante ley que regulara integralmente el ordenamiento social de la propiedad, del cual fue segmentado por el Gobierno Nacional—, han generado incertidumbre sobre el régimen de propiedad y uso de la tierra en Colombia, afectando las expectativas de distintos actores económicos que operan lícitamente en la ruralidad, y cuya papel en el desarrollo rural parece ser simplemente desconocido o abiertamente afectado, por ejemplo con la eliminación de las Zonas de Desarrollo Empresarial.

Mientras no se resuelva el panorama regulatorio, y mientras no estén suficientemente garantizados los derechos económicos, el país afrontará un difícil panorama en materia de competitividad y atractividad. La falta de condiciones adecuadas desestimula la realización de negocios y la inversión, nacional y extranjera, afectando así las perspectivas reales de desarrollo económico y progreso social en la ruralidad.

Añádase a lo anterior el hecho de que, en diversos asuntos, por medio de la implementación normativa se han introducido nuevas instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos para la definición, ejecución y seguimiento de la acción gubernamental y las políticas públicas, todos ellos de complejo acoplamiento con el sistema ya existente, lo cual podría acabar generando no sólo colisiones de competencias sino contradicciones e incluso parálisis en la gestión de los asuntos públicos. Quizá el ejemplo paradigmático lo ofrecen los Programas de Desarrollo con Enfo-

que Territorial (Decreto Ley 893 de 2017²¹), que constituyen un proceso de planificación por fuera de los órganos municipales y que se sobrepone a las decisiones de las autoridades locales —además de incorporar orientaciones claramente ideologizadas (como la noción de “buen vivir”) o privilegiar un determinado modelo económico para la ruralidad en las zonas en las que estos programas habrán de implementarse²².

Por otro lado, en aras de la “reincorporación política” de las FARC y su transformación en partido o movimiento político, se han introducido figuras que debilitan la neutralidad y el pluralismo del sistema político democrático y el principio de la democracia representativa. En este sentido, a la ya analizada CSIVI habría que añadir, entre otros:

- Las condiciones establecidas para el ingreso de las FARC en la vida política, de conformidad con el Acto Legislativo 03 de 2017, no sólo en cuanto a las diez curules asignadas por defecto en el Senado y la Cámara de Representantes, sino en cuanto a la financiación de su organización política, hasta 2026, con base el promedio de lo que reciban todos los demás partidos y movimientos políticos, pero sin sujeción a ningún otro criterio (es decir, sin importar el número de votos o curules obtenidos, a diferencia de las normas aplicables a los demás partidos y movimientos políticos).
- El empleo de sus propios bienes y recursos —sin importar su origen ilícito— para financiar la reintegración económica de sus miembros y, para efectos prácticos, también militantes de su organización o partido), en detrimento de las obligaciones de las FARC para con sus víctimas, como se desprende del polémico Decreto Ley 903 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”²³.

20. Disponible en

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

21. Disponible en

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

22. Sobre lo PDET puede consultarse el análisis realizado por Lorena Garnica para el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, “Los PDET: ¿Instrumento para la Reforma Rural Integral o desafío para la gobernabilidad?”. Disponible en

<http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/06/17.06.12-EN-BREVE-PDET-L.-GARNICA.pdf>.

23. Disponible en

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20903%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>. Para

- El hecho de que las FARC (o el partido político que constituyan) son el único partido o movimiento político con participación permanente en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cuyo objeto será la implementación del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política, de conformidad con el Decreto Ley 895 de 2017²⁴.
- La creación de una organización especial de economía solidaria (Economías Sociales del Común, ECOMUN), con cobertura nacional y con seccionales territoriales y vocación confederativa, cuyo propósito será promover, conforme a sus propios estatutos, el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC²⁵. Lo anterior implica que las FARC gestionarán (y por lo tanto controlarán) la reintegración de sus antiguos combatientes —administrando los recursos correspondientes, y serán el único partido político que dispondrá de una organización de esa naturaleza, con clara vocación económica, capacidad para impulsar proyectos productivos, adelantar por su propia cuenta labores de “pedagogía” para la paz en los territorios, e incluso, “promover conformación de nuevos asentamientos y dotación con condiciones básicas”²⁶.

En una democracia y en un Estado de Derecho, todos los partidos —como todos los ciudadanos— deben ser iguales ante la ley, y por lo tanto, recibir idéntico trato y competir con base en las mismas reglas de juego

El partido de las FARC será marxista-leninista. Ello se desprende de la naturaleza y la historia de la organización armada de la que emanará. La apuesta por el socialismo de inspiración marxista-leninista es parte fundamental del credo político de las FARC. En palabras de alias Iván Márquez, “Nuestro propósito es el socialismo. De eso no debe haber ni la menor duda en nadie, porque sabemos que ese es el sistema que nos va a dar verdadera democracia, justicia social, nos va a dar una paz estable y duradera, y nos va a dar soberanía”²⁷. Ese socialismo no es otro que el de la Revolución Bolivariana de Venezuela: “Las FARC no podemos guardar silencio en aras de ganar simpatías. Respaldamos a Nicolás Maduro Moros y la revolución bolivariana”, ha dicho su máximo comandante, alias Timochenko, al fragor de la crisis que atraviesa el vecino país²⁸. Esta apuesta ideológica ha sido expresamente reafirmada en el documento “Las tesis de abril”²⁹ —llamado así en homenaje a las formuladas por Lenin en 1917— en el cual se enuncian los principios fundacionales de su futuro partido o movimiento político.

Aunque en una democracia deben garantizarse las libertades civiles y políticas, resulta contrario a las más elementales reglas democráticas otorgar a una determinada asociación política —y por lo tanto, al programa que esa organización pretende promover e instaurar en caso de llegar al poder— ventajas y privilegios que no se conceden ni reconocen a las demás organizaciones políticas, con

un análisis sobre este Decreto Ley y sus implicaciones puede consultarse el documento “Los bienes de las FARC: ¿Para las víctimas o para los victimarios?”, elaborado por Lorena Garnica para el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y disponible en <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/06/17.06.19-EN-BREVE-PL-903-BIENES-DE-LAS-FARC-L.-GARNICA.pdf>.

24. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>. Esta Instancia de Alto Nivel no debe confundirse con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final (Decreto Ley 154 de 2017).

25. Decreto Ley 899 de 2017, disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20899%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.

26. Acaso por ese camino las Zonas Veredales de Normalización y Transición (ZVNT) acaben adquiriendo una vocación de permanencia que ni siquiera fue prevista por las partes en el Acuerdo Final.

27. Habla Iván Márquez, parte 2: *Que nadie tenga dudas, nuestro propósito es el socialismo*. Entrevista concedida al portal web de comunicación Resumen Latinoamericano, en La Habana, Cuba. Divulgada el 26 de febrero de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xj8s-HHOp4g8>.

28. Timoleón Jiménez (a. Timochenko). *Respaldamos a Nicolás Maduro y la Revolución Bolivariana*. 20 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/desbrozando-ideas/respaldamos-a-nicolas-maduro-y-la-revolucion-bolivariana.html>.

29. *Tesis de Abril: Por un partido para construir la paz y la perspectiva democrático-popular. Tesis preparatorias del congreso fundacional del partido de las FARC-EP – marzo de 2017* (Documento de trabajo). Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/04/23/colombia-tesis-de-abril-de-las-farc-ep/>.

ideas distintas, y llamadas a ser sus contradictores. En una democracia y en un Estado de Derecho, todos los partidos —como todos los ciudadanos— deben ser iguales ante la ley, y por lo tanto, recibir idéntico trato y competir con base en las mismas reglas de juego.

6. DESAFÍOS EN MATERIA DE GOVERNABILIDAD

Los anteriores son solo algunos casos ilustrativos de los ajustes institucionales derivados de la implementación normativa del Acuerdo Final. En el corto y mediano plazo, estos ajustes podrán tener un impacto considerable en materia de gobernabilidad, como consecuencia, por lo menos, de seis factores fundamentales:

- La falta de claridad sobre la nueva distribución, articulación y congruencia de competencias entre los órganos y agencias del Estado y los distintos niveles territoriales de la Administración Pública.
- La hipertrofia de las instancias y mecanismos de participación —relativos a asuntos tan diversos como el desarrollo territorial, la definición del Plan Nacional de Electrificación, la política de lucha contra el narcotráfico y los programas de vivienda rural—, con el riesgo cierto de ser capturados y de afectar la calidad y eficacia de la acción gubernamental.
- Los costos que tendrá el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en virtud del Acuerdo, y que en principio se extenderán al menos por los próximos 20 años, los cuales suponen una presión creciente sobre el gasto público y por lo tanto, podrían poner en riesgo el equilibrio fiscal, la calificación de la deuda pública, y la carga tributaria para las personas naturales y jurídicas, entre otros aspectos, de los cuales depende la solidez de las finanzas públicas y, en consecuencia, el entorno macroeconómico³⁰.

30. El análisis sobre dividendos, beneficios y costos del Proceso de Paz colombiano elaborado por ANIF para FASECOLDA en octubre de 2016 ofrece un panorama menos optimista del que ha querido presentar el Gobierno Nacional. En primer lugar, los dividendos de paz son inexistentes y no se puede contar con ellos porque no es posible reducir las asignaciones presupuestales a la fuerza pública, así que la idea de que la implementación del Proceso de Paz traería automáticamente una reducción del gasto público en defensa y seguridad es falsa. En segundo lugar, el beneficio que sí implicaría la implementación del Acuerdo Final, en caso de cumplirse la meta de reducción del narcotráfico, es

- Las expectativas generadas por la “promesa” y el “dividendo” de la paz y las limitaciones materiales y políticas para cumplirlas, por no depender su cumplimiento exclusivamente de la voluntad del Gobierno (ni del Estado en su conjunto) y estar sujeto a muy diversas externalidades.
- La rápida transformación de esas expectativas en frustraciones, que podrán conducir a episodios de agitación social cada vez más frecuentes y extendidos.
- Y por último, pero no menos importante, la persistencia del déficit de legitimidad que, como se ha señalado a lo largo de estas páginas, ha acompañado todo el proceso de implementación desde sus orígenes.

REFLEXIONES FINALES

La solución negociada del conflicto armado con las FARC era necesaria. Convenía e interesaba tanto a esta guerrilla, como al Estado. Acaso, más a las FARC que al Estado, el cual había recuperado la iniciativa y alterado a su favor la correlación de fuerzas en el plano militar, gracias a un esfuerzo sostenido, apoyado en herramientas como el Plan Colombia, y profundizado con la Política de Seguridad Democrática.

Sin embargo, la “terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” derivados del acuerdo alcanzado por el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC será uno de los asuntos que dominará, directa o indirectamente, la agenda política del país durante los próximos años.

Así se desprende, entre otros, de la propia incorporación

una aceleración del potencial de crecimiento en cerca de 0,5% a 1% por año durante la próxima década. Finalmente, los costos presupuestales inmediatos de la implementación del proceso de paz serían del 2.23% del PIB por año entre 2017 y 2022, y los costos del sostenimiento de los acuerdos (vías terciarias, créditos rurales y de educación) agregarían otro 3% del PIB por año. Entonces, los costos presupuestales del posconflicto estarían entre el 2.23% y el 5.23% del PIB por año en el período 2017-2022. El anterior balance implicaría, a su vez, que el porcentaje del PIB que corresponde a los impuestos en Colombia (presión fiscal) aumentaría progresivamente a 2.7% en el 2018 y cerca del 4.8% en 2020. Ver: Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Andrea Ríos. “*Dividendos, beneficios y costos del proceso de paz en Colombia*”. Revista Fasecolda 165 (2017): 52-63. Disponible en: <http://www.fasecolda.com/files/7114/8667/2245/RevistaFasecolda165w.pdf>.

del Acuerdo Final al ordenamiento constitucional de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017, según el cual

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Hasta ahora, el *Fast Track* ha sido menos veloz de lo que hubieran podido esperar las partes interesadas, lo cual de algún modo resulta positivo, en consideración a la trascendencia de los asuntos en juego.

La Corte Constitucional está llamada a desempeñar un papel cardinal a efectos de modular, por la vía del control de constitucionalidad, los alcances de las normas adoptadas. Este tribunal tiene ante el país el compromiso de actuar como garante de la supremacía y la integridad de

la Constitución de 1991, ante la posibilidad de que por la vía de la implementación del Acuerdo Final se acabe produciendo una sustitución o una subversión del orden constitucional: la misma que el Gobierno Nacional reiteradamente descartó a lo largo de las conversaciones que tuvieron lugar en La Habana.

Por otro lado, muchos de los interrogantes que genera la implementación normativa del Acuerdo Final sólo se resolverán sobre el terreno, una vez se pase a la etapa de ejecución. En algunos casos, esos interrogantes serán fuente de conflictividad y deberán ser oportuna y cuidadosamente atendidos.

En ese contexto, la ciudadanía tiene la responsabilidad de convertirse en veedora efectiva del proceso, y de apelar a todos los recursos disponibles para tal efecto, asumiendo el protagonismo que le corresponde en defensa del Estado de Derecho, la democracia representativa y pluralista, y los derechos y libertades fundamentales de los cuales dependen la convivencia civil, el desarrollo económico y el progreso social de todos los colombianos.



ANEXO

Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (Fast Track)

Actos Legislativos

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Acto Legislativo 01 del 4 de abril 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”	Creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, desarrollo de la Jurisdicción Especial para la Paz y del tratamiento especial a agentes del Estado	Pendiente
Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”	Entre 2018 y 2030, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.	Pendiente
Acto Legislativo 03 del 23 de mayo de 2017, “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”	Establece las reglas para la conformación y financiación del partido político que surja de las Farc y asigna curules por defecto para esa organización en el Congreso de la República durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026.	Pendiente

Leyes

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 (ordinaria), “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”	Regula las amnistías e indultos por los delitos políticos y los delitos conexos con estos, así como adoptar tratamientos penales especiales diferenciados, en especial para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado.	Pendiente
Ley 1830 del 6 de marzo de 2017 (orgánica), “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 5 de 1992”	Modifica el Reglamento del Congreso para permitir la designación de tres voceros de las Farc en cada una de las cámaras del Congreso de la República para que participen en el debate de los proyectos que sean tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la paz.	Declarada EXEQUIBLE mediante Sentencia C-408/17
Proyecto de ley estatutaria “Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”	Desarrolla el artículo 112 de la Constitución Nacional	Pendiente. Se requiere dictamen de la Corte Constitucional previo a su promulgación

ANEXO

Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (Fast Track)

Decretos con Fuerza de Ley

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Decreto Ley 2204 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia Nacional de Renovación del Territorio”	La Agencia Nacional de Renovación del Territorio se adscribe al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Declarado INEXEQUIBLE mediante Sentencia C-160/17
Decreto Ley 121 de 2017 “Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”	Trámite <i>Fast Track</i> en Corte Constitucional	Declarado EXEQUIBLE, salvo la expresión “equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan dos (2) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control”, contenida en el numeral 8° de dicho precepto, y su parágrafo, que se declaran INEXEQUIBLES. Sentencia C-174/17
Decreto Ley 154 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”	Creación de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad cuyo objeto es el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de dismantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables homicidios y masacres, que atenten contra defensores/as derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación del Acuerdo y construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo	Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia C-224/17
Decreto Ley 248 “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”	El saldo del portafolio del Fondo Nacional de Regalías en liquidación (FNR-L) que resultase luego del giro de asignaciones a proyectos de inversión previamente aprobados, se utilizará para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final	Declarados EXEQUIBLES el inciso primero del artículo 1° y el artículo 2°. INEXEQUIBLES los incisos segundo y tercero, así como el parágrafo del artículo 1°. Sentencia C-253/17
Decreto Ley 249 de 2017 “Por el cual se regula la contratación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”	Creaba un procedimiento no regido por la ley 80 de 1993 y normas complementarias para la celebración de contratos de erradicación manual de cultivos ilícitos	Declarado INEXEQUIBLE mediante Sentencia C-289/17
Decreto Ley 277 “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’”	Implementación ley de amnistía e indulto	Pendiente
Decreto Ley 298 de 2017 “Por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”	Creaba un programa de protección especializada para el partido o movimiento político que surgiera de las FARC	Declarado INEXEQUIBLE mediante Sentencia C-331/17

ANEXO

Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (Fast Track)

Decretos con Fuerza de Ley

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Decreto Ley 588 de 2017 “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”	Organización de la Comisión de Verdad, parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición	Pendiente
Decreto Ley 589 “Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”	Se crea la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado.	Pendiente
Decreto Ley 671 “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”	Todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento, tendrán derecho a la reparación integral	Pendiente
Decreto Ley 691 “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”.	El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final	Pendiente
Decreto Ley 700 “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”	Regula Habeas Corpus para los amnistiados.	Pendiente
Decreto Ley 706 “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”	Suspende las ordenes de captura contra militares	Pendiente
Decreto Ley 775 “Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondotec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”	Faculta al Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, para defender a los miembros de la Fuerza Pública ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición por conductas penales o disciplinarias que hayan tenido lugar por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno	Pendiente
Decreto Ley 831 de 2017 “Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz”	Visa para extranjeros miembros de las FARC que se domicilien en Colombia	Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia C-469/17

ANEXO

Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (Fast Track)

Decretos con Fuerza de Ley

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Decreto Ley 870 de 2017 “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”	Crea incentivos económicos en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales.	Pendiente
Decreto Ley 882 “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado»	Se abre un concurso de méritos especial para la provisión de educadores en zonas afectadas por el conflicto	Pendiente
Decreto Ley 883 “Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos”	Incluye a los sectores de minería e hidrocarburos en la posibilidad de pagar hasta el 50% del impuesto en obras por impuestos	Pendiente
Decreto Ley 884 “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	Cada dos años se deberá elaborar y adoptar un Plan Nacional de Electrificación Rural . El contenido del Plan Nacional de Electrificación Rural PNER se armonizará con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).	Pendiente
Decreto Ley 885 “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”	Modifica la política de paz y reconciliación. Incluye principios de participación, enfoque territorial y diferencial	Pendiente
Decreto Ley 888 “Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”	Crea en la Contraloría General de la República, una Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General de la República.	Pendiente
Decreto Ley 889 “Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991”	La Corte Constitucional puede suspender los términos de los procesos ordinarios de constitucionalidad que cursen en Sala Plena para darle prioridad al control de constitucionalidad de los proyectos de acto legislativo, proyectos de ley y de decretos -ley expedidos en el marco del <i>fast-track</i>	Pendiente
Decreto Ley 890 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”	Crea el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, que será formulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el Acuerdo Final	Pendiente

ANEXO

Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (Fast Track)

Decretos con Fuerza de Ley

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Decreto Ley 891 “Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”	Establece que si el ICBF comprueba que un menor desvinculado en desarrollo del Acuerdo Final ya ha cumplido la mayoría de edad, estos podrán permanecer en los lugares transitorios de acogida hasta cuando se vinculen a la oferta institucional, de conformidad con el Programa Camino Diferencial de Vida	Pendiente
Decreto Ley 892 “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”	Proceso especial de acreditación de alta calidad para los programas académicos de licenciaturas a nivel-de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	Pendiente
Decreto Ley 893 “ Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-:PDET”	Crea 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) , en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados (170)	Pendiente
Decreto Ley 894 “Por el cual se dictan normas 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”. ”	Se harán Programas de formación y capacitación. La Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, diseñará y ejecutará anualmente programas de formación y capacitación dirigidos a fortalecer las competencias, habilidades, aptitudes y destrezas que requieran los servidores públicos de los municipios en los cuales se pondrán en marcha los planes y programas para la implementación del Acuerdo de Paz	Pendiente
Decreto-Ley 895 “Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”	Creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, constituido por el conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, las entidades públicas en los órdenes nacional y territorial y las organizaciones e instancias encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y acciones específicas, tendientes a garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios. Crea una instancia de Alto Nivel para la implementación del Sistema de Seguridad en el ejercicio de la política con representación de las FARC.	Pendiente

ANEXO

Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (Fast Track)

Decretos con Fuerza de Ley

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Decreto Ley 896 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”	Crea el PNIS a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el propósito de promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito	
Decreto Ley 897 “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”	Cambia la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas por “Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN”. Crea el Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP	Pendiente
Decreto Ley 898 “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 (...)”	Modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación. Esta Unidad estará adscrita al Despacho del Fiscal. Su mandato será la investigación, persecución y acusación, ante la jurisdicción ordinaria o ante la de Justicia y Paz, de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz	Pendiente
Decreto Ley 899 “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”	Define y establece los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC. Autoriza la creación de una organización especial de economía solidaria denominada Economías Sociales del Común, ECOMUN con cobertura nacional y con seccionales territoriales, que podrá agrupar igualmente otras organizaciones de economía solidaria que existan o se organicen a nivel nacional o en los territorios. El propósito de las ECOMUN es promover, conforme a sus estatutos, el proceso de reincorporación económica y social de los integrantes de las FARC-EP. Se prevé que se designarán tres voceros por cada Zona Veredal de Transición y PTN para adelantar labores de pedagogía de paz en los concejos municipales	Pendiente

ANEXO

Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (Fast Track)

Decretos con Fuerza de Ley

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Decreto Ley 900 “Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones”	Una vez terminadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), como Zonas de Ubicación Temporal, se mantendrán suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros las Farc que han estado concentrados en dichas zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, previa dejación de armas, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento. Suspende órdenes de captura y posibilidad de expedir nuevas órdenes contra miembros de las FARC	Pendiente
Decreto Ley 902 “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”	<p>Las FARC-EP elaborarán un inventario definitivo de sus bienes y activos dentro del término o plazo que habrá de coincidir con la fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, ZVTN, y Puntos Transitorios de Normalización, PTN.</p> <p>El inventario será entregado formalmente por los representantes de las FARC EP a la Misión de las Naciones Unidas y al Mecanismo de Monitoreo y Verificación, quienes deberán hacerlo llegar al Gobierno nacional para que éste lo incorpore al patrimonio autónomo denominado Fondo de Víctimas.</p> <p>Se crea un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia que contendrá todos los bienes y recursos del inventario que sea entregado formalmente por miembros de las FARC con el que se busca reparar a las víctimas y financiar la reincorporación económica de los integrantes de las FARC. Respecto a los</p>	Pendiente

ANEXO

Normas expedidas por medio del procedimiento legislativo especial (Fast Track)

Decretos con Fuerza de Ley

Número / Nombre	Materia	Control de Constitucionalidad
Decreto Ley 902 “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”	Medidas para implementar la Reforma Rural Integral en materia de formalización y acceso a la tierra.	Pendiente
Decreto Ley 903 “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”	<p>Las FARC-EP elaborarán un inventario definitivo de sus bienes y activos dentro del término o plazo que habrá de coincidir con la fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, ZVTN, y Puntos Transitorios de Normalización, PTN.</p> <p>El inventario será entregado formalmente por los representantes de las FARC EP a la Misión de las Naciones Unidas y al Mecanismo de Monitoreo y Verificación, quienes deberán hacerlo llegar al Gobierno nacional para que éste lo incorpore al patrimonio autónomo denominado Fondo de Víctimas.</p> <p>Se crea un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia que contendrá todos los bienes y recursos del inventario que sea entregado formalmente por miembros de las FARC con el que se busca reparar a las víctimas y financiar la reincorporación económica de los integrantes de las FARC. Respecto a los bienes, enseres y valores del inventario no se podrá ejercer la acción penal de la Jurisdicción Ordinaria por actos previos a la entrega.</p>	Pendiente

en contexto 14

*L*os primeros meses de la puesta en marcha de los mecanismos especiales establecidos para incorporar al ordenamiento jurídico colombiano las disposiciones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto suscrito entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, evidenciaron una intensa actividad por parte del Gobierno y el Legislativo que resultó en la adopción de un número significativo de normas, y dio pie a importantes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. Para el segundo semestre del año, se prevé un renovado esfuerzo, de parte del Gobierno, para finalizar la implementación normativa del Acuerdo, en un contexto marcado por la campaña electoral y las nuevas decisiones que adopte el tribunal Constitucional.