

## CONTENIDO

### **Editorial: Pisar el acelerador**

### **¿Las víctimas en el centro de la política?**

María Teresa Muñoz

### **Post conflicto en barranquilla:**

#### **La amenaza del crimen organizado**

Luis Fernando Trejos

### **"Los municipios huérfanos del acuerdo final": El caso de Sasaima**

Nathalie Gómez V.

### **La reforma de la ley de planeación: una oportunidad**

Fabio E. Velásquez C.

### **Los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET): Retos y perspectivas**

María Fernanda Quintana M.

### **Boletín del Eje Programático Institucionalidad Política, Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia**

#### **Director y Editor**

Fabio E. Velásquez C.

#### **Diagramación**

Catalina Velásquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo

[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

info@foro.org.co

 @foronacionalcol

 facebook.com/Foronacional

# Nº 70

# BOLETÍN FORO MUNICIPAL

Noviembre 2017

## ¿LAS VÍCTIMAS EN EL CENTRO DE LA POLÍTICA Y SIN PARTICIPACIÓN EFECTIVA?

**María Teresa Muñoz**

**Foro Nacional por Colombia**

**Bogotá**

Las tareas de construcción de paz que afronta Colombia son un inmenso reto para el país y la sociedad colombiana, si esperamos superar las causas profundas que dieron vida y alimentaron el conflicto armado interno más largo del continente. Probablemente, su duración, su crudeza –más de 8,5 millones de personas de acuerdo con el Registro Único de Víctimas– y la existencia de múltiples factores que le dieron más gasolina al conflicto y a su degradación llevaron a que el proceso de diálogo y negociación entre el Gobierno y las Farc en poco más de cuatro años llegara a un Acuerdo Final que tocó temas centrales del país: reforma agraria, drogas ilícitas, participación política y ciudadana, víctimas y elementos sobre el fin del conflicto.

Las víctimas directas y quienes sobrevivieron al conflicto armado son el costo humano que requiere mayor atención y prioridad. Por ello se acordaron fórmulas para que puedan acceder a la verdad, a la justicia, a la reparación. Esto significa que es necesario generar un contexto adecuado que reestructure las relaciones entre la sociedad y el Estado para que a las víctimas se les pueda restituir plenamente sus derechos, entre ellos su libertad, sus derechos legales, su situación social, su identidad, su vida familiar y su ciudadanía. Pero, además, se requerirá generar las condiciones sociales, políticas e institucionales, así como las garantías de no repetición, para enfrentar el gran desafío de la reconstrucción de una cultura de paz, convivencia, respecto a la ley y rechazo a la impunidad. Resarcir a las víctimas está en el centro del Acuerdo Final. Y para lograrlo se requiere la participación efectiva de las víctimas.

### **Lo que dice el Acuerdo y lo que se ha avanzado**

En materia de Reforma Rural Integral son prioridad los derechos de la población víctima en la política de desarrollo agrario integral, como beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial en el marco del Fondo de tierras para la Reforma Rural Integral, y en el otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda en el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural. No obstante, los proyectos de ley en materia agraria marchan lentamente en el Congreso y, por esta vía, tampoco se avanza en materia de participación de víctimas.

En cuanto a la participación, se acordó promover su participación electoral mediante una mayor inclusión y representación especialmente en 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) que tendrán Representantes a la Cámara, de manera temporal y por 2 períodos electorales a partir de 2018. La ley que reglamenta la materia se acaba de aprobar sin las condiciones de garantías y oportunidad para la participación de las víctimas que se esperaba. La Instancia de alto nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (incluida entre las medidas adoptadas en el punto sobre el Fin del Conflicto) en la cual el Gobierno nacional deberá garantizar la participación de las organizaciones de víctimas, se reglamentó mediante Decreto 895 del 29 de mayo de 2017.

En el punto sobre las Víctimas del Conflicto se incluyen los temas de derechos humanos y verdad. Se reconoce a las víctimas como sujetos de derecho, la responsabilidad sobre el daño causado, su participación en la discusión sobre las medidas de satisfacción; el esclarecimiento de la verdad; la reparación, las garantías de protección y seguridad, así como la reconciliación de toda la ciudadanía para transitar caminos de convivencia y civilidad, y el goce efectivo de todos sus derechos. Se

propone la adecuación y el fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a las víctimas, es decir, modificar la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) incluida como una de las prioridades dentro de la implementación normativa del primer año a la firma del Acuerdo, según el punto sobre Implementación, verificación y refrendación.

El otro componente -central por lo demás- es el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) que contribuye a la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales con mecanismos extrajudiciales complementarios mediante: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD); la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y las Garantías de No Repetición.

El SIVJRN, con sus mecanismos y medidas – CEV, UBPD y JEP– creado mediante Acto Legislativo 01 de abril de 2017, señala de manera clara que “todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección”. El Sistema apenas comienza a ponerse en marcha.

La CEV<sup>1</sup>, cuyas funciones están orientadas a establecer las causas, impactos y autores del conflicto armado, deberá garantizar la participación de las víctimas y contribuir de manera especial a la satisfacción de su derecho a la verdad, mediante “un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada” que permita escuchar diferentes voces y visiones sobre los hechos del conflicto y en primer lugar de las víctimas y también de quienes participaron de manera directa e indirecta en el mismo. Para contribuir a la reflexión conjunta deberá crear espacios territoriales, regionales, así como nacional e internacional de carácter diverso en su conformación, concurrencia, temáticos y casos emblemáticos y pondrá en marcha una estrategia de difusión y pedagogía amplia para asegurar la mayor participación posible. Contará con un Comité de Seguimiento y Monitoreo de las recomendaciones de la CEV que entrará en funcionamiento una vez se haya publicado el informe final. Lo integrarán representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos y rendirá informes periódicos de seguimiento a las recomendaciones.

La UBPD<sup>2</sup> deberá promover la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases del proceso de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado con la adopción de un enfoque territorial, diferencial y de género, “que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado”. Deberá diseñar y poner en marcha un plan nacional y planes regionales correspondientes que establezcan prioridades para el cumplimiento de su objeto y con la participación de las víctimas, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los protocolos de participación de víctimas en las actividades de la UBPD.

El Consejo Asesor de la UBPD tendrá representación de las víctimas de desaparición forzada (dos delegados de sus organizaciones y uno proveniente Mesa Nacional de Víctimas) y de secuestro (dos delegados de sus organizaciones); deberá presentar insumos para la elaboración de los Planes de Búsqueda, Localización e Identificación de Personas Desaparecidas y de los protocolos de participación de víctimas en las actividades de la UBPD. Las instancias de participación territorial avanzan poco; se traducen en sesiones una vez al año “en las regiones priorizadas por la UBPD para la implementación de los planes de búsqueda regionales, garantizando la participación en estas sesiones de las víctimas, organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos”.

Sobre la JEP descansa toda la estructura del proceso de paz. Se propone satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas. Este proyecto de gran trascendencia, no ha logrado superar los debates en el Congreso.

## **El marco de las condiciones y garantías efectivas para las víctimas**

Finalmente, y sin tratar de abarcar otros aspectos que se podrían considerar respecto a la participación de las víctimas en el Acuerdo Final, es importante observar cómo marchan las medidas que buscan fortalecer la efectividad de la política y la ley de víctimas en pos de la satisfacción de los derechos de las víctimas que permitan su inclusión especialmente en las zonas de mayor afectación del conflicto armado y del abandono histórico del Estado. ¿Qué ha pasado en este aspecto? Al decir de la propia Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas (CSMLV<sup>3</sup>) en su cuarto informe al Congreso, 2016-2017, el Proceso Amplio Participativo incluido en el Acuerdo final para el ajuste y seguimiento a la Ley 1448 no deja claridad sobre la forma como se acogerán las más de dos mil propuestas presentadas a la Unidad e Víctimas durante las sesiones del Espacio Amplio. La experiencia ya ha demostrado la necesidad de contar con las garantías y condiciones necesarias para la participación de las víctimas en este caso, y de la ciudadanía en general. Sin garantías ni condiciones la participación no se puede materializar.

1 Decreto 588 del 5 de abril de 2017 “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”.

2 Decreto 589 del 5 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”

3 Integrantes: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Preocupante -por decir lo menos- el comunicado expedido por el Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Políticos, Jeffrey Feltman, sobre la implementación del Acuerdo Final entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. Reconociendo avances importantes, como la entrega de armas por parte de la guerrilla, el señor Feltman formula tres observaciones sobre “cuestiones claves” que pueden afectar a la larga los resultados que la gran mayoría de los colombianos anhelamos en materia de paz y convivencia. La primera se refiere a la reincorporación de los ex miembros de la guerrilla de las FARC. En opinión del Secretario General Adjunto, es notoria “la falta de una estrategia general de reintegración acompañada de planes y recursos concretos que permitan su éxito”, lo que puede traducirse en el inmediato futuro en un regreso de los ex combatientes a las armas en grupos disidentes o en otra clase de organizaciones armadas ilegales.

Esta alerta ya había sido señalada por diferentes sectores de la opinión pública, en particular por Henry Acosta, quien hace varias semanas declaró ante los medios de comunicación el riesgo que el Gobierno estaba generando al no haber aceptado varias propuestas, algunas de su autoría, sobre cuál debería ser el diseño del proceso de reincorporación de los exguerrilleros, y cuáles sus componentes básicos y sus costos. El gobierno hizo oídos sordos a tales iniciativas y hoy se pone en evidencia la ausencia de una estrategia que comprende acciones de corto plazo cuya ejecución debería estar en marcha desde hace varios meses.

La segunda observación se refiere a “la situación de seguridad en las antiguas zonas de conflicto, en particular aquellas áreas que han sido dejadas por las FARC en el curso de la dejación de armas y su transformación a un movimiento político desarmado”. Esto refleja un “vacío” de autoridad llenado por grupos ilegales que ya tienen bajo su control varias de esas zonas, con el consecuente incremento de la violencia y el asesinato de líderes sociales y de algunos miembros de las FARC. Si algún aspecto del proceso debió recibir atención inmediata por parte del gobierno, una vez firmado y ratificado el Acuerdo, fue garantizar la presencia del Estado en los territorios anteriormente controlados por la guerrilla. Ello no ocurrió, lo que muestra una debilidad estructural del Estado colombiano que es preciso resolver cuanto antes, independientemente del costo financiero que ello implique. Si algo queremos los colombianos y las colombianas es que el Acuerdo no produzca nuevas violencias sino, por el contrario, un clima de seguridad y de convivencia garantizado por un Estado presente y actuante en favor de la democracia participativa, los derechos humanos y la paz.

La última observación del señor Feltman ha sido el retraso en la aprobación del marco legal que permita la implementación plena del Acuerdo. En palabras suyas, “un tercer punto de preocupación ha sido las incertidumbres legales, especialmente para los y las miembros de las FARC, como resultado de las demoras en la aprobación de legislación clave y la revisión judicial en curso de una serie de medidas previamente adoptadas, especialmente la Jurisdicción Especial para la Paz y la Ley de Amnistía”. Aquí la responsabilidad recae en una dirigencia política, algunos de cuyos integrantes han puesto sus intereses políticos y electorales por encima del logro de la paz como meta de interés nacional. El gobierno, por su parte, se ha mostrado incapaz de resolver ese ajedrez político y ve cómo sus coaliciones se caen a pedazos a medida que la campaña electoral avanza.

El gobierno tendrá que pisar el acelerador para asegurar las condiciones que permitan la implementación del Acuerdo en los términos pactados con la guerrilla. Corresponde a la sociedad civil y a los sectores democráticos de la sociedad colombiana -que siguen siendo mayoría- estar vigilantes a lo largo de este difícil trayecto y respaldar con sus ideas y su movilización todas aquellas iniciativas que nos permitan -de verdad- construir en Colombia una paz estable y duradera.

## POST CONFLICTO EN BARRANQUILLA: LA AMENAZA DEL CRIMEN ORGANIZADO

Luis Fernando Trejos

Director del Instituto de Desarrollo Político e Institucional (IDEPI)  
Universidad del Norte

En el Distrito de Barranquilla se viene desarrollando un nuevo escenario delincuencial, producido por la atomización y reorganización del crimen local ante el vacío de poder generado por la desmovilización del Frente José Pablo Díaz (FJP) de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esto ha desencadenado una serie de enfrentamientos y asesinatos, así como un ambiente de tensión e inseguridad urbana que afecta a la ciudadanía en general.

### Delimitaciones conceptuales del crimen organizado

La conceptualización del crimen organizado ha sido una actividad inacabada y sometida a continuos debates y revisiones. De ahí, que no se haya construido un acuerdo teórico sobre su abordaje. En cierta forma, esta dificultad se presenta por la diversidad de órdenes y formas que puede asumir el crimen según el contexto en el que se desarrolle, ya que debe entenderse que las organizaciones criminales viven en un continuo proceso de cambio y adaptación (Palou, 2012).

En términos generales, al referirse a crimen organizado se habla de grupos o colectivos sociales organizados en torno al desarrollo de actividades criminales con la intención de lucrarse. En sentido general, este tipo de organizaciones emplean la violencia (en todas sus formas) como medio de resolver conflictos públicos y privados indistintamente. De esta manera, la muerte y el castigo “ejemplar” se convierten en sus instrumentos más usados de aplicación de justicia (Morán, Ropero y García, 2011).

Es importante señalar que, si bien Barranquilla no ha sido el eje sobre el que grava el narcotráfico colombiano ni la sede de un cartel poderoso, sí ha sido un espacio utilizado tradicionalmente por miembros de mafias de todo el país, por su privilegiada condición de puerto marítimo y desembocadura del río Magdalena. Precisamente, esta ubicación geográfica ha hecho de Barranquilla un punto estratégico para la exportación de droga y el ingreso de armas e insumos químicos, en un contexto socio-económico de alta tolerancia frente al contrabando y el lavado de activos provenientes del tráfico de drogas.

### Los nuevos actores armados de la ciudad

La desmovilización del FJP con el Bloque Norte de las AUC en el año 2006 no dio por finalizado el fenómeno paramilitar y todas sus redes de ilegalidad en la ciudad de Barranquilla, sino que, por el contrario, dio inicio a una compleja trama de reconfiguraciones y mutaciones de las estructuras delincuenciales ligadas directa e indirectamente al mismo ya que algunos se rearmaron y otros emergieron (Garzón, 2008). Debe aclararse que estos “nuevos grupos paramilitares” o Bandas Criminales (BACRIM), mantienen una estrecha línea de continuidad con las estructuras de las AUC.

En este sentido, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, emitió un Informe de Riesgo en 2009, en el que manifiesta su preocupación por la proliferación de disidentes de las AUC y la aparición de nuevos grupos armados. El mismo informe, hace una descripción de estos nuevos grupos, basándose en la siguiente tipología:

1. Grupos no desmovilizados del Bloque Norte de las AUC: parte de una estrategia de los comandantes paramilitares que buscaba no perder el control de importantes negocios ilegales como el contrabando de gasolina y el narcotráfico<sup>1</sup>.
2. “Células durmientes”. Durante el proceso de negociación con el Estado los comandantes paramilitares ubicaron a mandos medios de mucha confianza, en lugares estratégicos. Una vez desmovilizado en Bloque Norte, estas células se activa con el fin de mantener relaciones de poder, control poblacional, afianzar alianzas y continuar con la captura de espacios sociales e institucionales.

<sup>1</sup> Segundo el Centro Nacional de Memoria Histórica (2014), las estructuras paramilitares pertenecientes al Bloque Norte de las AUC que no se desmovilizaron, fueron: El Frente Contrainsurgencia Wayuu (Guajira y Magdalena); El Frente John Jairo López (Magdalena) y el Frente William Rivas (Magdalena).

3. Apoyo en las redes ilegales de coerción. Todos estos nuevos grupos armados, han echado mano de las redes ilegales de coerción que usaron las AUC, es decir, pandillas, bandas delincuenciales, testaferros y grupos de sicarios.
4. Migración de desmovilizados de otras regiones de Colombia. Desmovilizados de las AUC que una vez reciben los beneficios del gobierno se vinculan a alguna de las facciones armadas ilegales.

La naturaleza puramente delincuencial y la atomización de dichos grupos han producido un complejo escenario en el que su continua configuración y reconfiguración es un lugar común. Por efectos de enfrentamientos armados entre bandas, alianzas, cooptaciones y reacomodación territorial de estos grupos, hasta el primer semestre de 2017 en la Costa Caribe colombiana hacen presencia activa el Clan del Golfo, los Rastrojos y el bloque del Magdalena Medio (INDEPAZ, 2017).

Estos grupos dirigen su acción violenta en contra de la población civil, lo que se refleja en la continuación de graves problemáticas humanitarias como el desplazamiento forzado y los ataques contra defensores de los Derechos Humanos, líderes sociales y comunitarios y minorías étnicas.

La incidencia de estos grupos delincuenciales sobre las dinámicas del crimen organizado en la ciudad de Barranquilla es tal que en agosto de 2013, ante los continuos ataques armados contra choferes de bus urbano de la empresa Coochofal, vendedoras de chance de la empresa Uniapuestas y tenderos por el no pago de extorsiones, así como la continua amenaza en contra de defensores de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo emitió una alerta temprana advirtiendo sobre el inminente riesgo de violaciones a los derechos humanos en las que se encuentran cerca de 5.000 habitantes de Barranquilla y de los municipios de Malambo, Puerto Colombia y Soledad, en el departamento de Atlántico.

En este contexto, la violencia se exacerba por la ausencia de una organización criminal hegemónica, lo que condujo a que, en el año 2015, se produjera una situación de continua disputa armada entre cuatro grupos delincuenciales, “los Costeños”, “los 40 Negritos”, “los Papalópez” y “el Hueso”, quienes a su vez prestan servicios o son sub contratados por organizaciones armadas de alcance nacional, como el Clan del Golfo o los Rastrojos.

### **Violencia urbana como manifestación del conflicto armado**

Para el caso de Barranquilla, lo que puede evidenciarse es que los grupos delincuenciales locales hacen parte de una estrategia de aplicación de principios empresariales a la práctica criminal, ya que han sido subcontratados u operan como franquicias locales de organizaciones con sede en otras regiones del país, especialmente Urabá (Álvarez, Llorente, Cajiao & Garzón, 2017).

En el caso de la ciudad de Barranquilla, lo que puede deducirse del análisis de las recientes dinámicas del homicidio y la aparición de cuerpos desmembrados es que la disputa es por el control de los barrios adyacentes o colindantes con el Río Magdalena, especialmente el barrio Las Flores y todos los ubicados sobre la calle 17 hasta el Puente Laureano Gómez (popularmente conocido como Pumarejo), todos con complejas situaciones socio-económicas y con poca oferta institucional y baja presencia estatal. En esos sectores se concentran varios puntos de acopio y exportación de clorhidrato de cocaína, tal y como lo manifestó un investigador judicial al diario El Heraldo, cuando afirmó que el barrio Siape, por su ubicación a orillas del río Magdalena, “es ideal para la salida de droga en grandes cantidades hacia Centroamérica. Primero operaron los Meza, amparados por algunos empresarios; después se asentaron allí y en Las Flores un grupo de paramilitares encargados de ese corredor, desde el cual las informaciones indican que al mes se despachan hasta 10 toneladas de cocaína en lanchas o barcos”.

Lo anterior explica por qué hasta el año 2016 los asesinatos con decapitaciones y desmembramientos se concentraron en los barrios



Foto: Portal ZonaCero.com

La posición geográfica de Barranquilla, como puerto fluvial con salida al Mar Caribe, ha favorecido la consolidación de grupos armados ilegales que lucran del narcotráfico. Esto ha generado un ambiente de violencia y de descomposición social.



y sectores adyacentes al río. Cabe destacar que el desmembramiento es una práctica propia de los grupos paramilitares, lo que indicaría que los grupos no desmovilizados de las AUC, los rearmados o los emergentes, han transferido conocimientos criminales a los grupos locales, con el fin de cualificar su accionar delictivo.

El desmembramiento es una forma de violencia discriminada con un alto contenido simbólico, ya que a través de la barbarie y sevicia aplicada al cuerpo en cuestión se envía un mensaje a la contraparte, quien ya estaría advertida de lo que puede suceder a aquellos que no se someten o pretenden disputar el control del territorio.

## Conclusiones

La desmovilización del FJP no dio por finalizado el fenómeno paramilitar y todas sus redes de ilegalidad en la ciudad de Barranquilla, sino que, por el contrario, dio inicio a un proceso de mutación de los tipos “tradicionales” de violencia, ya que de la violencia contraestatal – paraestatal, se pasó a una muy difusa violencia de tipo criminal, ligada a las rentas ilegales, con un alto poder corruptor y dirigida específicamente contra la sociedad civil.

El accionar de las nuevas estructuras criminales ha resultado más efectivo pues las organizaciones nacionales subcontratan a grupos locales que garanticen el control territorial de los barrios que colindan con el Río Magdalena (todos con complejas situaciones socio-económicas y con poca oferta institucional y baja presencia estatal), con el fin de acopiar buques y exportar clorhidrato de cocaína hacia Centroamérica y el Caribe.

Esta situación pone en entredicho el desarrollo social de una ciudad que, si bien no ha sido priorizada para las acciones integrales del post acuerdo, según cifras del RUV alberga poco más de 164.000 víctimas del conflicto armado en su Área Metropolitana, quienes habitan generalmente en zonas periféricas de la ciudad donde confluyen estas dinámicas de violencia, lo que las ubica en alto riesgo de revictimización.

## Bibliografía

- Álvarez, E., Llorente, M., Cajolai, A. & Garzón, J. (2017). Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición. Informes/27, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). *Región Caribe, Departamento de Antioquia y Departamento de Chocó. Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Panorama posacuerdos con las AUC*. Bogotá: Procesos Digitales, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Defensoría del Pueblo (2009). Sistema de Alertas Tempranas. Informe de Riesgo No. 004-09 AI, 4 de marzo.
- De León, I. (2014). Aprendizaje criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones de narcotraficantes. Bogotá: Ediciones de la U.
- Garzón, J. (2008). *Mafia & co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Morán, S., Ropero, J. & García, B. (2011) *Instrumentos internacionales en la lucha contra la delincuencia organizada*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Palau, J. (2012). Debilidades de la gobernanza en Colombia que impiden combatir el crimen organizado. En: Niño, C. (editora) *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.

## “LOS MUNICIPIOS HUÉRFANOS DEL ACUERDO FINAL”: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SASAIMA, EN CUNDINAMARCA

Nathalie Gómez V.  
Foro Región Central  
Bogotá

Desde los Encuentros Exploratorios entre las delegaciones del Gobierno y las Farc de 2012 y las posteriores discusiones que se desarrollaron en el marco de la Mesa de Conversación en la Habana estaba claro que, del conjunto de temas marco, el que no tuvo discusión es que las víctimas debían estar en el centro del Acuerdo. En efecto, el Punto 5 de la Agenda “Víctimas” dispuso la creación de un nuevo sistema, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, orientado a blindar los vacíos que presentaba la arquitectura institucional que surgió de la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, del 2011.

Desde noviembre del 2016 a la fecha, el Gobierno Nacional ha emprendido una carrera maratónica para adecuar los marcos institucionales existentes a los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final. En lo que se refiere a las víctimas (punto 5), el Informe del Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz señala que se ha ido avanzando en temas de carácter nacional “como la constitución del tribunal de la Jurisdicción Especial de Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad Especial para la búsqueda de personas Desaparecidas y en la Jurisdicción Especial para la Paz”. Entre tanto, en este mismo informe se advierte un precario avance en el desarrollo de las medidas de reparación integral y un lento desarrollo en lo relativo a la posible reforma de la Ley 1448 en temas procedimentales y sustantivos<sup>1</sup>.

### Sasaima: Municipio “huérfano del Acuerdo”

Sin entrar a desconocer los avances en términos normativos e institucionales de carácter nacional, los territorios del nivel municipal y especialmente aquellos que no han sido priorizados como Zonas Veredales Transitorias o para el diseño de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial no tienen lineamiento alguno para incorporar los contenidos del Acuerdo Final en sus instrumentos de planeación institucional. Dentro de estos territorios, se encuentra el municipio de Sasaima (Cundinamarca) que, pese a que cuenta en sus antecedentes históricos con la presencia de grupos armados ilegales y un registro de víctimas en condición de desplazamiento que se ha ido incrementado en los últimos cinco años<sup>2</sup>, no tiene conocimiento alguno siquiera de los contenidos del documento del Acuerdo.

Según lo señala Luz Marina Martínez, representante de las mujeres víctimas en la Mesa Municipal de Participación, que Sasaima haga parte de los “municipios huérfanos del Acuerdo Final” –al referirse al desconocimiento por parte de la administración municipal de los contenidos del Acuerdo– es el menor de los problemas. Lo que más preocupa es que, seis años después de la expedición de la Ley 1448, las últimas dos administraciones no han presentado avances significativos en la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición a las víctimas presentes en el territorio.

Para Eleazar Pinzón, representante legal de la Asociación Nuevo Horizonte, es “muy grave que el Gobierno Nacional esté pensando en asignar mayores responsabilidades derivadas del Acuerdo a las Alcaldías de municipios categoría 5 y 6, cuando ni siquiera han implementado de manera adecuada los lineamientos de la Ley de Víctimas”<sup>3</sup>. En Sasaima, por ejemplo, el Plan de Acción Territorial para la Atención y Reparación a las Víctimas no ha sido construido con la participación de las víctimas, pues su diseño estuvo a cargo de un consultor externo contratado por la administración municipal.

Ambos líderes coinciden en que, si bien existe una falta de voluntad política de la administración municipal en reconocer a las víctimas como actor válido para la interlocución, no es posible con el limitado presupuesto del cuatrienio y el número de funcionarios que comprenden la planta de personal lograr “atender, asistir y reparar el número de víctimas que cada vez va en aumento”. Esto se refleja en que cada año el enlace municipal de víctimas tenga que gestionar con la gobernación, universidades y otras organizaciones no gubernamentales, como

1 El Tiempo (2 de octubre de 2017) “El precario balance de la implementación del acuerdo de paz” (en línea), disponible en: <https://www.elspectador.com/noticias/politica/el-precario-balance-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-articulo-716104>

2 Según el Registro Único de Víctimas de la Unidad para las Víctimas, a corte del 1 de octubre de 2017 se registraron en Sasaima un total de 917 víctimas del conflicto armado.

3 Entrevista realizada a Eleazar Pinzón, representante legal de la Asociación Nuevo Horizonte y líder de víctimas del municipio hace 15 años.

Foro Nacional por Colombia, actividades como el fortalecimiento a la Mesa de Participación, la Conmemoración del día de la memoria y solidaridad con las víctimas y el diseño de la política pública de víctimas<sup>4</sup>.

De hecho, en el ejercicio de acompañamiento que ha realizado Foro a los líderes de las víctimas se puso en evidencia que la arquitectura institucional dispuesta para la participación de las víctimas no responde a las condiciones particulares de los territorios. Esto sucedió con la aplicación el Protocolo de Participación para las víctimas<sup>5</sup>, dado que en sus criterios se especifica que los miembros sean designados por organizaciones de víctimas por hechos victimizantes, lo cual plantea una dificultad y es que en Sasaima sólo existe una organización que representa a la población en condición de desplazamiento. Difícilmente, sería posible crear otras organizaciones que representen los demás hechos victimizantes que tienen registros importantes en el RUV: homicidio (121 víctimas), amenaza (36 víctimas), desaparición forzada (13 víctimas), secuestro y pérdida de bienes (7 víctimas cada hecho), entre otros (cuadro 1).

**Cuadro 1 – Número de Víctimas en Sasaima, según hecho victimizante**

HECHO	PERSONAS
Amenaza	36
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	6
Desaparición forzada	13
Desplazamiento	702
Homicidio	121
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	7
Secuestro	7
Tortura	1
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	1

**Fuente:** Registro Único de Víctimas, Unidad para las Víctimas.

Datos con cohorte a 1 de octubre de 2017.

Lo anterior no sólo sucede en Sasaima, sino que es característico de otros municipios del territorio nacional, cuya dinámica organizativa puede ser muy diversa y en algunos es inexistente. Esto sin duda ha generado que las personerías municipales, quienes ejercen las secretarías técnicas de las Mesas, deban conformar dichos espacios con víctimas de un mismo hecho victimizante, representantes de un mismo núcleo familiar e incluso, como sucedió en Sasaima, designar los cupos con los líderes que conoce la administración municipal sin el correspondiente proceso de convocatoria pública y democrática.

Por último, citando a Luz Marina Martínez otros “espacios de participación tan importantes para la paz como los Consejos Municipales de Paz, están siendo conformados ‘a dedo’ por la administración municipal y sin conocer siquiera la funcionalidad que tienen en el territorio”.

### **Antes del Acuerdo Final, los pendientes estructurales a nivel territorial**

Reconociendo que en Sasaima, pese a los obstáculos antes mencionados, existe un tejido social fuerte y la administración municipal tienen la voluntad de contribuir a la construcción de la paz, las barreras antes señaladas son la radiografía de un sinnúmero de municipios que aún no cuentan con las capacidades institucionales y locales para atender los retos de la paz. Entre los principales aspectos estructurales de los diseños institucionales nacionales que es preciso atender, en perspectiva de la implementación del Acuerdo, se encuentran:

- La débil capacidad financiera, técnica e institucional en lo local;
- La desarticulación entre la nación y el territorio en lo relacionado con la creación de instrumentos, protocolos y regulaciones que homogenizan los territorios e impiden su correcta implementación territorial;
- Los retrasos en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras;
- El desconocimiento de los contenidos del Acuerdo Final: lo más preocupante es que desde el nivel nacional e incluso departamental no han sido formuladas directrices claras para la difusión en las administraciones municipales;
- El centralismo manifiesto de los procesos de adecuación institucional de los Acuerdos.

<sup>4</sup> La política pública de víctimas del municipio de Sasaima fue construida en el marco de un proceso participativo entre líderes municipales, el enlace de víctimas y el acompañamiento técnico de Foro Nacional por Colombia.

<sup>5</sup> Instrumento que regula el ejercicio de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas. Resolución 0388 de 2013, adicionada y modificada por la Resolución 01238 de 2016.

# NOTA DE ACTUALIDAD

## LA REFORMA DE LA LEY DE PLANEACIÓN: UNA OPORTUNIDAD

Fabio E. Velásquez C.

Presidente Ejecutivo

Foro Nacional por Colombia



**L**a reforma de la ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) es una excelente oportunidad -que no podemos desaprovechar- para profundizar la democracia en Colombia y garantizar a la ciudadanía organizada y no organizada el protagonismo que debe tener en la construcción de la paz en el país en los próximos años.

### Vieja discusión

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera incluye una referencia explícita a la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, pues de ello dependerán el éxito de un buen número de las tareas comprometidas en su implementación. Sin embargo, no es esta la primera vez que esta reforma se plantea y discute. Hace un par de décadas, recién aprobada la ley, consejeros de planeación, analistas y promotores del proceso ya se referían a la urgencia de repensar la ley, sobre todo desde el punto de vista de los procedimientos para involucrar a la ciudadanía en la formulación de los planes de desarrollo. La ley presentaba entonces vacíos y fallas, tanto en la concepción misma de la planeación, como en

los procedimientos y dispositivos diseñados para propiciar la participación ciudadana.

Más recientemente, en los años 2011-2012, un grupo nutrido de organizaciones sociales, que intervinieron en la discusión de la ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, y en la aprobación de la ley 1757 de 2015, que la reformó de modo sustancial, propusieron incluir un capítulo amplio sobre planeación participativa en la nueva ley, que pudiera fortalecer el alcance de la participación y darle mayor relieve a la planeación y sus principales productos. Infortunadamente, ese objetivo no pudo lograrse pues, tratándose de una ley orgánica, debería ser reformada por una norma del mismo carácter, no por una ley estatutaria como fue la 1757. La experiencia acumulada por muchas organizaciones, consejeros de planeación y autoridades locales sobre la materia no fue argumento suficiente para incluir en la ley de participación un articulado sobre planeación participativa, lo que aplazó este anhelo de diversos sectores de la sociedad civil a ese respecto. Por fortuna, el Acuerdo Final otorga un rol de primer orden a los procesos de planeación participativa, lo que planteó de nuevo la discusión sobre el tema.

### Cinco temas ineludibles

La reforma puede llevarse a cabo por dos caminos, no necesariamente excluyentes: uno, realizar algunos cambios para adaptarla a los requerimientos del Acuerdo Final. Es una estrategia de adecuación de la ley que no implicaría modificaciones profundas en puntos que hoy consideramos fundamentales para darle fuerza. Son, sin duda, adaptaciones necesarias que habrá que formalizar, que implican armonizar la norma con obligaciones derivadas del Acuerdo. Es una estrategia de *aggiornamento*.

El otro camino consiste en hacer transformaciones de fondo de la ley para que se convierta en una herramienta útil y potente para la construcción de una paz con desarrollo y justicia social. Varias organizaciones, entre ellas Sisma Mujer, GPaz, la Corporación Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia, han venido trabajando en esa dirección, como parte del Grupo de Incidencia en políticas públicas para la implementación del Acuerdo Final. Dichas organizaciones han trabajado en una propuesta de Acuerdo, alternativa a la que formuló el gobierno en conversaciones con el Consejo Nacional de Planeación.

La propuesta gira alrededor de cinco ejes: en primer lugar, la definición de un enfoque y unos principios de la planeación participativa que incorporen desarrollos conceptuales y políticos recientes. De tiempo atrás hemos señalado que la planeación no es solo ni principalmente un proceso técnico, sino un escenario de encuentro de diferentes actores para enlazar el presente con el futuro, perfilar metas colectivas y dibujar los caminos idóneos para alcanzarlas. Ese enfoque no está en la ley 152, más que una ley de planeación, esta es una ley para formular planes de desarrollo, lo que limita su alcance y su impacto en los procesos de gestión pública. La planeación es mucho más que formular planes de desarrollo: es una práctica de encuentro, de confrontación de ideas, y de construcción de consensos en torno a cómo vivir mejor.

Ello significa incorporar en la visión de la planeación elementos tales como la perspectiva de Derechos Humanos (tal y como lo señala la ley 1757 al postular que la participación ciudadana es ante todo un derecho fundamental); igualmente, la perspectiva de género, en los términos de la Sentencia T024 de la Corte Constitucional; además, un enfoque diferencial, al tenor de lo establecido por la misma Corte en su sentencia T1105 de 2008. Por supuesto, un enfoque territorial, que facilite aquello de la paz territorial, y, en especial, nuevas perspectivas y alances de la participación ciudadana, en la óptica asumida por el Acuerdo Final.

Un segundo eje tiene que ver, sin duda, con la armonización de la ley y el Acuerdo Final. Este implica el desarrollo de un número importante de políticas públicas, estrechamente ligadas a la planeación del desarrollo. Debe haber una coherencia temática y temporal entre los instrumentos de implementación del Acuerdo y los de la planeación. Entre los primeros se destacan el Plan Marco de Implementación, los planes de acción para la transformación regional, los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.

El tercer eje se refiere a los dispositivos de la planeación participativa, asumidos como parte de un nuevo concepto de gestión pública democrática con amplia y efectiva participación de la ciudadanía. Punto central a ese respecto es el de los Consejos de Planeación. Es necesario dotarlos de autonomía, capacidades y herramientas para el desempeño de sus funciones. Eso significa, entre otras cosas, procesos democráticos de elección de sus integrantes, sin que medie la intervención de las autoridades públicas; representatividad de los Consejos, de modo que reflejen el tejido social de su respectivo territorio, con participación efectiva y paritaria de las mujeres; articulación del Consejo Nacional y de los Consejos Territoriales de Planeación mediante la representación de estos últimos en el primero; creación de escenarios permanentes de diálogo con las autoridades públicas; rendición de cuentas a los grupos representados; informes periódicos sobre avance y resultados de los planes de desarrollo; democracia interna en la toma de decisiones y recursos para su financiamiento.

Es necesario que el Estado dote de garantías a los Consejos, en varios sentidos: garantías de reconocimiento como interlocutores para la implementación del Acuerdo Final; fortalecimiento de capacidades para el menor ejercicio de sus funciones; facilitar la postulación de mujeres para integrar los Consejos; acceso a la información y, por supuesto, garantías de protección y seguridad.

El cuarto eje de esta propuesta es la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación, creado por la Constitución, pero hasta



Fuente: <https://flic.kr/p/qhf63Mc>



ahora huérfano de una norma que le otorgue un estatus como actor de la gestión pública y de los procesos de planeación. Este es un mandato del Acuerdo Final (numeral 2.2.6, literal c). Pero, además, es una necesidad sentida de tiempo atrás por los Consejos para poder actuar como cuerpo, relacionarse con otros actores, estatales y no estatales, y operar en bien de sus integrantes. La reglamentación debe incluir la creación de una Secretaría Técnica, de mecanismos de articulación entre las diferentes escalas (local, municipal, regional y nacional); de criterios para la democratización de las decisiones y para la inclusión de perspectivas de género, diferenciales y de organización territorial; de recursos para su financiamiento; de articulación con otras instancias de participación y, en especial, con el Sistema Nacional de Participación.

Finalmente, un último eje es la incorporación en la norma de elementos que promuevan, respalden, fortalezcan e incentiven la práctica de los presupuestos participativos a nivel departamental y municipal. Este es otro de los mandatos consignados en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final. El país necesita una política pública al respecto, que señale los nexos que deben existir entre la planeación y los presupuestos participativos, y que defina mecanismos para que la ciudadanía se involucre activamente en la preparación de los presupuestos locales. La ley 1757 da algunas pautas en esa dirección, pero falta incluir este elemento como parte de una nueva Ley Orgánica de Planeación.

### La tarea

La reforma de la ley orgánica de planeación debe pasar por un debate público en el que los sectores interesados se pronuncien sobre estos cinco ejes y hagan conocer sus propuestas para enriquecerlos o para señalar otros de igual o mayor relevancia. Este punto no es menor, teniendo en cuenta que el gobierno elaboró su propuesta casi que a puerta cerrada, sin que varios sectores de la sociedad civil pudiesen dar a conocer sus fórmulas. Sacar el debate a la luz pública puede ayudar a que la reforma toque temas de fondo y termine fortaleciendo el ejercicio de la planeación participativa. El debate debe involucrar a todos los sectores: empresarios, gobierno nacional, gobiernos locales, partidos y movimientos políticos, organizaciones sociales de diversa naturaleza. La ausencia de este proyecto en el *fastrack* puede ser vista como una oportunidad para deliberar en torno al proyecto y mejorar su contenido.

## LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET): RETOS Y PERSPECTIVAS

María Fernanda Quintana M.  
Directora  
Foro Valle del Cauca  
Cali



Fuente: <https://flic.kr/p/bLuzJt>



Estamos próximos a celebrar un año de la firma y refrendación de los acuerdos de paz con las FARC. El camino ha sido bastante complejo, poniendo a prueba nuestro sistema jurídico y teniendo como telón de fondo una profunda polarización del país, como también una temprana campaña política por la Presidencia y el Congreso en 2018, en un mar de desinformación, pese a los esfuerzos gubernamentales, de la cooperación internacional y de un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil por difundir los acuerdos en aras de su apropiación por parte de todos los/as colombianos/as. En efecto, es claro que este proceso ha puesto en evidencia la maraña del sistema normativo y procedural que rige en Colombia, como también la fragilidad de nuestra arquitectura institucional para la implementación del Acuerdo Final.

### Los PDET, una pieza clave del Acuerdo

Uno de los instrumentos que ha generado mayor expectativa de cara a los territorios tiene que ver con la formulación, ejecución y seguimiento de los Programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET), los cuales se focalizan en los municipios que más han padecido la guerra (170 en total) de diecisésis subregiones priorizadas, teniendo en cuenta su extrema pobreza, los índices de necesidades insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, y la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales.

Los PDET se conciben como un mecanismo, diseñado a diez años, para que la Reforma Rural Integral llegue de manera prioritaria a los territorios más afectados por el conflicto armado. Cumplen un papel central en la construcción de la paz en los territorios, promoviendo escenarios de diálogo social, participación ciudadana, gestión y resolución de conflictos y otras actividades en busca del fortalecimiento de la convivencia y la construcción de una cultura de paz.

### Los retos

Esta “nueva herramienta de planificación”, que surge del proceso de paz, tiene varios retos en el territorio. En primer lugar, su articulación con otros instrumentos como los planes de desarrollo, los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT, EOT), de manejo ambiental, de reparación colectiva, los programas de retorno y reubicación, los planes de adjudicación y formalización de tierras,



los de sustitución de cultivos de uso ilícito, los de desarrollo de zonas de reserva campesina, de intervención en parques naturales, de zonificación ambiental. Para esta encomiable tarea se requiere de una gran capacidad de los entes territoriales, que logre sobreponer las diferentes lógicas que subyacen en cada uno de estos planes. Los tiempos previstos no van a dar un espacio idóneo para pensarse con responsabilidad los territorios y se corre el riesgo de imponer prácticas poco integradoras, así como de propiciar la atomización de las zonas. De otra parte, en algunos municipios los funcionarios aún están asimilando los acuerdos y no han logrado comprender a cabalidad su rol como gestores de esa articulación.

El caso de Buenaventura -para citar un ejemplo- resulta emblemático de esta situación que se presenta en el territorio. Recordemos que hace cuatro meses, a raíz del paro cívico, se planteó un plan de desarrollo, fruto de la negociación con el gobierno nacional, que busca dar respuestas a las promesas incumplidas por décadas para dignificar las condiciones de vida de los habitantes del puerto. Este plan se diseñó a diez años, periodo igual al definido para el PDET. En este caso converge también la revisión del plan de ordenamiento territorial del Distrito a partir de la estrategia de Nuevas Ciudades, del Departamento Nacional de Planeación.

En segundo lugar, y desde la perspectiva de una participación efectiva, está el mecanismo especial de consulta que debe realizarse en los diferentes momentos de los PDET cuando hubiere lugar. Un alto porcentaje de estos planes deberán pasar por este requisito debido a la presencia de Consejos Comunitarios, Reservas Campesinas y Cabildos Indígenas en los territorios, lo que implica armonizar esta herramienta con los planes de vida, salvaguarda y etnodesarrollo.

Esta acción afirmativa de inclusión también representa tiempos para el diseño del plan y un reto metodológico. La lectura coyuntural de las comunidades, a partir de las manifestaciones en diversas zonas del país, señala que se pasa por un momento propicio para la reivindicación y la exigibilidad de sus derechos, la presión para obtener respuestas a sus demandas históricas y refrendar los acuerdos de negociaciones anteriores.

Los PDET deben ser sensibles a todas estas dinámicas y apostar por la reorganización del territorio, asumiendo la premisa de la planeación participativa y la gobernanza democrática como las prácticas en la que todos los actores se vinculan en aras de un interés general como es el de defender el territorio y vivir en paz con justicia social, blindando el proceso de los vicios del clientelismo y corrupción de los políticos y quienes reproducen estas conductas antidemocráticas.