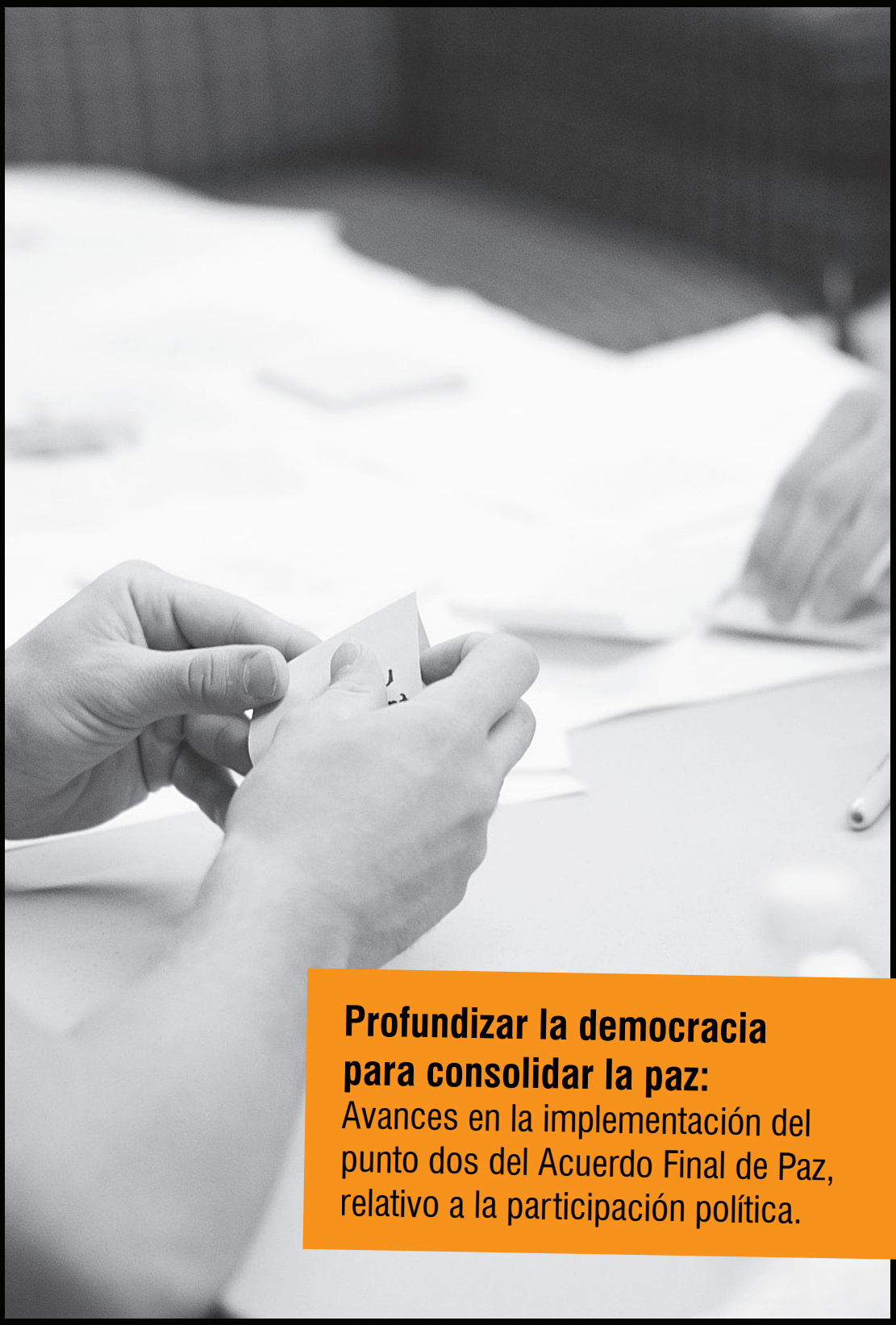


Profundizar la democracia para consolidar la paz:

Avances en la implementación del punto dos del Acuerdo Final de Paz, relativo a la participación política.

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria - NIMD

Ángela Rodríguez Sarmiento
Coordinadora País para Colombia

Andrés Sáenz Peñas
Gerente Proyecto Acción Democrática para la Paz

Daniel Botello Alhippio
Oficial de Programas para Colombia

Calle 73 No. 7-31, Torre B, Oficina 1102
Bogotá - Colombia

Teléfonos: (57+1) 781 6433
http://colombia.nimd.org

Autor
Juan Felipe Cardona Cárdenas
Consultor - NIMD

Coordinación de Investigación y Editorial
Carlos Mauricio Sánchez Sierra
Oficial de Gestión del Conocimiento
NIMD Colombia

Diseño y diagramación
Tanko

Primera edición digital
ISBN: 978-958-56635-8-9

Bogotá, noviembre de 2019

Financiado por la
UNIÓN EUROPEA

Acción Democrática para la Paz

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la posición institucional de NIMD.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Profundizar la democracia para consolidar la paz:

Avances en la implementación del punto dos del Acuerdo Final de Paz, relativo a la participación política.

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) fue seleccionado como acompañante internacional del punto dos del Acuerdo Final de Paz (AFP), referente a la participación política y la apertura democrática. En el marco de sus esfuerzos de acompañamiento y seguimiento, el NIMD publica el presente informe, relativo al análisis de los avances en el desarrollo de las 94 tareas establecidas por parte del Gobierno nacional y las FARC-EP en este punto.

El AFP ha sido concebido no sólo como un instrumento que lleve al cese de las hostilidades en la coyuntura política que motivó su firma, sino que, como su nombre lo indica, tiene como objetivo final la búsqueda de las condiciones necesarias para llevar al sistema político de Colombia a un punto donde los diferentes intereses y conflictos puedan ser tramitados por medio de vías legales y se propenda por una verdadera cultura democrática y participativa.

Este estudio se enmarca precisamente bajo esta visión, pues se ha realizado sobre el texto integral del AFP, suscrito en noviembre de 2016, y no sobre los documentos de implementación posteriormente adoptados por el Gobierno nacional. Además, no se encontrará aquí una especie de medición paralela a las cifras oficiales del Gobierno, sino una mirada más amplia a la implementación del texto del Acuerdo, combinando un análisis cuantitativo y un análisis cualitativo que permitan dilucidar los aciertos y las falencias más significativas en lo que al punto dos atañe.

En lo que concierne al análisis cuantitativo presentado en el segundo capítulo del informe, se ofrece una serie de gráficas que diferencian el estado de implementación de las tareas vinculadas al punto dos, discriminadas por medias de categorías que obedecen a criterios de funcionalidad (temática tratada) y de operatividad (mecanismo requerido para lograr su cometido). De tal manera, el informe encuentra que aquellos asuntos que de manera más directa juegan un rol en el desarrollo de la actividad política (seguridad para participar y fomento a la participación) han sido priorizados, mientras que el fomento a los valores democráticos, vitales para la perpetuación de un país en paz y respetuoso del ordenamiento legal, ha sido relegado notoriamente.

Por su parte, el análisis cualitativo presentado en este informe evidencia una progresiva desvinculación entre las medidas adoptadas por el Gobierno colombiano y los principios y valores

que fueron plasmados en el texto del Acuerdo. A modo de ejemplo, la protección a líderes políticos y sociales, que se había concebido bajo un esquema participativo donde la sociedad civil haría parte activa por medio del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo de Paz (CNGS), se ha visto progresivamente tratada bajo una perspectiva tradicional de corte militar y policivo, dando poca cabida a las instancias participativas anteriormente mencionadas.

El estudio, además, comunica los resultados de los espacios de diálogo que NIMD llevó a cabo en diferentes regiones del país, encontrando una serie de avances, fracasos y retos que los representantes de la sociedad civil consideraron más preeminentes tras más de dos años de implementación del AFP. Se concluye con una recapitulación sumaria de los hallazgos y una serie de recomendaciones puntuales al Estado colombiano, que permitan alcanzar de manera exitosa los objetivos propuestos por el Acuerdo de Paz.

- Entrega No. 3: enero - junio de 2019 -

01. Antecedentes. 7

¿Cómo se hizo? 9

Tablas y gráficos. 13

Gráfico No. 1: Porcentaje de tareas del punto dos del AFP, según su funcionalidad. 13

Tabla No. 1: Categorización de las tareas del punto dos del Acuerdo según su funcionalidad. 14

Tabla No. 2: Categorización de las tareas del punto dos del Acuerdo, según su operatividad. 15

Gráfico No. 2: Porcentaje de tareas del punto dos del AFP, según su operatividad. 15

Tabla No. 3: Criterios de análisis para determinar el espíritu del punto dos del Acuerdo. 16

02. ¿En qué va la implementación del punto dos del Acuerdo? 17

2.1 Decae el ritmo de implementación: análisis cuantitativo. 18

2.2 Luces y sombras en la implementación: análisis cualitativo. 20

Tablas y gráficos del capítulo. 28

Gráfico 3: Estado de la implementación de las tareas del punto dos del AFP. 28

Gráfico 4: Estado de la implementación de las tareas del punto dos del AFP, por funcionalidad. 28

Gráfico 5: Operatividad de las tareas sin iniciar del punto dos del AFP. 29

Gráfico 6: Operatividad de las tareas sin iniciar que buscan promover la participación ciudadana y el control político. 29

Gráfico 7: Operatividad de las tareas sin iniciar que buscan promover los valores democráticos. 30

03. Conclusiones. 31

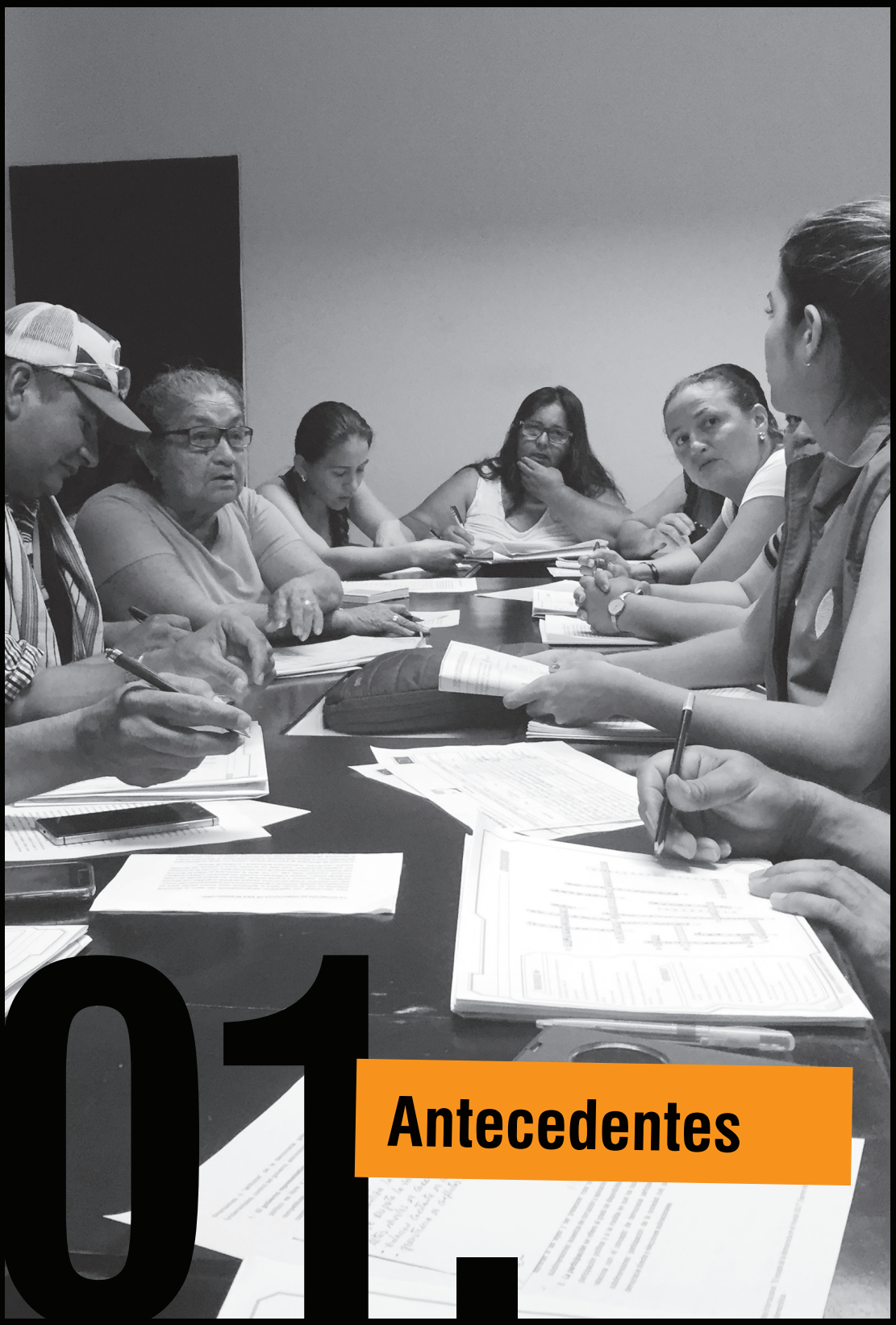
3.1 Recomendaciones. 34

Bibliografía. 35

Documentos citados. 35

Medios de comunicación referenciados. 38

Normatividad mencionada. 40



01 Antecedentes

Antecedentes

01.

En el marco del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AFP), firmado entre el Gobierno Nacional de Colombia y las Farc - EP, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) fue designado como acompañante internacional para la verificación e implementación del punto dos, titulado Participación política: apertura democrática para construir la paz[1].

El NIMD, además, ejecuta el proyecto Acción Democrática para la Paz (ADP), financiado por la Unión Europea, para contribuir a ampliar y profundizar la democracia en Colombia en el contexto de la implementación del AFP y dentro del cual se contempla el acompañamiento y visibilidad de la implementación de los compromisos de participación política contenidos en el Acuerdo.

Es en este contexto que se ha elaborado el ciclo de informes Profundizar la democracia para consolidar la paz, analizando los avances en el desarrollo del punto dos del AFP. La primera de estas entregas analizó los avances desde la firma del Acuerdo, el 24 de noviembre de 2016, hasta el 31 de julio de 2018, es decir, los primeros 20 meses de su implementación. La segunda entrega, por su parte, cubrió el periodo agosto - diciembre de 2018, es decir, el primer semestre del nuevo Gobierno nacional, el primer periodo legislativo del nuevo Congreso nacional[2] y los primeros dos años de implementación del AFP. Ahora esta, la tercera entrega, da cuenta de los avances durante el primer semestre de 2019 (enero - junio de 2019), coincidiendo con el desarrollo y fin de la primera legislatura parlamentaria, del primer año del presidente Iván Duque[3] y el inicio de las campañas electorales subnacionales de 2019[4].

El informe se divide en tres secciones. La primera de ellas, «¿Cómo se hizo?», explica tanto el alcance del estudio como los componentes metodológicos del mismo. En la segunda, «¿En qué va la implementación del punto dos del Acuerdo?», se muestran los avances y retrocesos cuantitativos y cualitativos a lo largo del primer semestre de 2019. En la tercera y última parte, se presentan las principales conclusiones que dejan los análisis antes mencionados y se hacen recomendaciones para la implementación del punto dos.

¿Cómo se hizo?

Este estudio pretende aportar a las discusiones y análisis sobre el nivel de implementación del punto dos del AFP y, de manera específica, a determinar los factores que están incidiendo positiva y negativamente en su desarrollo; esto en clave de alertas y recomendaciones que ayuden a su eficaz y completa implementación.

En ese sentido, es en el AFP en donde se encuentra la unidad de análisis del estudio. La aclaración, aunque puede parecer obvia, es de suma relevancia metodológica: quiere decir que lo que se está observando es el texto firmado en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016 y refrendado por el Congreso de la República entre el 29 y el 30 de noviembre de ese mismo año, y no la regulación secundaria[5] que se ha creado desde entonces, tal como el Plan Marco de Implementación (PMI), el CONPES 3932, el

[1] Punto 6.4.2 del AFP.

[2] En las elecciones de marzo de 2018 se eligieron a los congresistas para el periodo 2018 - 2022.

[3] Iván Duque (Centro Democrático), elegido presidente para el periodo 2018 - 2022.

[4] Las elecciones serán en octubre de 2019, pero las campañas electorales empiezan formalmente seis meses antes de esta fecha.

[5] Entendida como el conjunto de regulaciones administrativas, normativas o legales que funcionen como mecanismos operativos de la ley o sentencia original. Ver: Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz, Implementation: a Theoretical Perspective. En W. D. Burham y M. W. Weinberg, American Politics and Public Policy, 1978.

Plan Nacional de Desarrollo, entre otros[6]. La decisión es tanto normativa como institucional: lo primero, en cuanto que el mandato recibido por el NIMD se circunscribe, precisamente, al texto del Acuerdo y, lo segundo, teniendo en cuenta que la intención del Instituto no es hacer una veeduría ni una contra-medición a las políticas públicas del Gobierno nacional, sino explorar y ofrecer nuevas perspectivas sobre la implementación del AFP.

De manera específica, el estudio se centra en las 94 tareas que componen el punto dos del Acuerdo, previamente identificadas por el Instituto Kroc, responsable de la elaboración metodológica y del soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento al AFP[7]. Además de la solidez y confianza en la fuente, la decisión de basarse en este listado de 94 tareas y no, por ejemplo, en las 49 que plantea el PMI y que en la actualidad son la guía de implementación que usa el Gobierno nacional, está en su alcance y nivel de detalle: mientras el listado del PMI responde a un ejercicio de priorización hecho por el Gobierno y la CSIVI[8] para "asegurar el logro de los objetivos estratégicos del Acuerdo Final"[9]; la lista del Instituto Kroc incluye la totalidad de disposiciones "concretas, observables y medibles"[10] presentes en el AFP, guardando, en ese sentido, mayor fidelidad al texto aprobado y refrendado[11]. Además, no hay que perder de vista que el inventario de tareas que maneja el Gobierno está basado en resultados o, como los llama el PMI, en "metas trazadoras"[12] que, aunque progresivas[13], tienen su límite de cumplimiento en el 2026; mientras que el objetivo del NIMD, como ya se mencionó, es observar la implementación en sí misma, es decir, "el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado"[14]. Para poner la lupa en esta etapa, también resulta más pertinente el listado del Instituto Kroc.

Ahora bien, más allá de determinar el número de tareas implementadas, labor que ya realizan con

[6] Estos últimos, por su innegable relevancia, han sido incluidos en la investigación como fuentes primarias y como variables de contexto, pero sin llegar a configurarse como ejes de análisis.

[7] Punto 6.3.2 del AFP.

[8] Siglas de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz.

[9] CSIVI. Plan Marco de Implementación: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, p.66. Subrayado por fuera del original.

[10] Instituto Kroc, op.cit.

[11] A manera de ejemplo, el punto 2.1.1.1 del AFP, sobre el estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política, establece que: "Con el fin de (...) reglamentar íntegramente los derechos de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica serán convocados en una Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías (...) Sobre la base de estos lineamientos, el Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley (...) que deberá presentarse para su trámite en el Congreso máximo dentro de los 3 meses siguientes a la entrega de las recomendaciones (...)". Con base en este texto, el PMI identifica una única tarea: "Ley estatutaria por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes, aprobada y en implementación" (p.68). El Instituto Kroc, por su parte, frente al mismo texto interpreta que existen dos tareas: la antes mencionada y aquella que establece que "los partidos y movimientos políticos con personería jurídica serán convocados en una Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías" (p.66). Como se ve, aunque ambos instrumentos se basan en lo explícitamente planteado por el AFP, el segundo de ellos no solo tiene en cuenta la tarea central y estratégica —aprobar el estatuto— sino además los compromisos complementarios asumidos por las partes —convocar una comisión multipartidista—. Es por esta razón que las tareas del Instituto Kroc casi doblan las del PMI. Esto, de ninguna forma, niega la relevancia del listado de tareas del PMI como instrumento de política pública; es solo que, para los objetivos previstos, la lista del Instituto Kroc, al permitir identificar no solo el cumplimiento de los compromisos centrales sino además la forma en que estos están siendo implementados, resulta más completa y pertinente.

[12] Las metas trazadoras señaladas por el mismo documento son: (1) Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP. (2) Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo con la normatividad ajustada. (3) Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos. (4) 16 curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono. Para más información, ver: CSIVI, Plan Marco de Implementación, 2018, p.66.

[13] Ver: Conpes. Documento Conpes 3932. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Bogotá, 29 de junio de 2018.

[14] Esta es una definición propia de las teorías institucionalistas de las políticas públicas. Ver: Revuelta Vaquero, Benjamín. La implementación de políticas públicas. En: Díkayon 16 (135 - 156), 139. Universidad de la Sabana, Bogotá (Colombia), noviembre de 2007.

rigurosidad diversas organizaciones nacionales e internacionales[15], con esta investigación se quiso explicar los avances y estancamientos en el desarrollo de las tareas, identificar patrones en esas dinámicas, señalar los posibles cuellos de botella que deben superarse y los catalizadores que deben ser potenciados. Si bien son múltiples y diversos los factores que pueden influenciar la implementación de una política pública[16], existe relativo consenso en que una forma eficaz de responder a los anteriores interrogantes, especialmente cuando se trata de políticas con características de top-down como el AFP, en las que existe una pieza de legislación dominante, es observando su funcionalidad y operatividad, es decir, lo que la política dice que quiere lograr y las acciones necesarias que se indican para eso[17].

La primera categoría, funcionalidad, permite determinar en qué medida los avances o estancamientos en la implementación de la política responden a un asunto de priorización. Así, si se observa que un conjunto de tareas que comparten la misma función va más rápido que otro, puede llegar a determinarse una "preferencia" del ejecutor y, a partir de allí, buscar las razones explicativas de ello[18]. Para el caso específico del punto dos del AFP, si bien en principio podría usarse la misma división temática que proponen sus tres subcapítulos[19], el carácter comprehensivo del texto hace que dentro de cada una de estas se incluyan tareas muy disímiles entre si, dificultando la identificación de patrones confia-

[15] Sin ánimo de ser exhaustivo, algunas de las que le están haciendo seguimiento al punto dos del AFP son: Instituto Kroc, CINEP y FARC.

[16] El tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades y un gran etc. Ver: Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian, Effective Policy Implementation, D.C. Heat and Company, 1991. Revuelta Vaquero, Benjamín, op.cit.

[17] HM Treasury, The Green Book Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. London, UK, 2018.
HM Treasury, The Magenta Book. Guidance for evaluation. London, UK, 2011.
Sabatier, Paul, Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. En: Journal of Public Policies, 1986.
Sabatier, Paul and Jenkins-Smith Hank, C., Evaluating the Advocacy Coalition Framework". En: Journal of Public Policy, núm. 14, Cambridge University Press, 1994

[18] Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian, op.cit. Revuelta Vaquero, Benjamín, Op.cit.

[19] (2.1) Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final; (2.2) Acerca de mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas; (2.3) Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

bles de comportamiento[20]. Por ello, y siguiendo las recomendaciones para el análisis de políticas públicas antes mencionadas, fue necesario reclasificar las tareas respondiendo a una visión mucho más acotada y minuciosa de la funcionalidad de las mismas. Una revisión pormenorizada del objetivo concreto de las 94 tareas, permitió identificar cuatro subcategorías de clasificación según su funcionalidad: (i) tareas para facilitar y fomentar la libre participación electoral, (ii) tareas para facilitar y fomentar la participación política no electoral y el ejercicio del control social, (iii) tareas para garantizar la seguridad de las personas y grupos que participan en política, y (iv) tareas para fomentar y divulgar los valores democráticos y la cultura de paz [21].

Por su parte, la segunda categoría, operatividad, resulta útil para identificar en qué medida los avances o estancamientos en la implementación responden a un asunto de trámite. De este modo, si se observa que un conjunto de tareas que comparten el mismo tipo de gestión va más lento que otro, pueden llegar a identificarse barreras y obstáculos en la arquitectura institucional prevista para su ejecución (una posible traba burocrática, dificultades en las relaciones interinstitucionales, etc.)[22]. Para el caso específico del punto dos del AFP, una revisión detallada de sus 94 tareas permitió identificar seis subcategorías de clasificación según su operatividad: (i) tareas que exigen reformas legislativas, (ii) tareas que exigen creación de espacios de diálogo, (iii) tareas que exigen adecuaciones internas institucionales del Estado, (iv) tareas que exigen la elaboración de investigaciones o diagnósticos, (v) tareas que exigen asistencia técnica o pedagógica por parte del Estado, y (vi) tareas que exigen una asignación presupuestal[23].

Este primer análisis, a manera de lista de chequeo, fue complementado con una mirada transversal acerca de la forma en que el proceso de implementación está respetando o no el espíritu del Acuerdo, esto es, su intencionalidad y razón de ser[24]. Y es que de hecho el punto dos del AFP, al plantearse como objetivo "ampliar y cualificar la democracia"[25], no está haciendo referencia a cualquiera de las variantes que tiene este régimen sino a una específica y con características particulares: una democracia participativa[26], pluralista[27], incluyente[28] y descentralizada[29].

Resulta necesario determinar si estos principios rectores fueron respetados durante la implemen-

[20] Por ejemplo en el subcapítulo 2.2, correspondiente a los mecanismos democráticos de participación ciudadana, hay tareas tan diversas como aquella que exige establecer un plan de apoyo a la creación y fortalecimiento de veedurías ciudadanas (2.2.5) o la que obliga a abrir espacios institucionales de divulgación de cultura de paz (2.2.3). Aunque la una puede complementar a la otra, su alcance y objetivo específico es sustancialmente distinto. Lo mismo ocurre en los demás subcapítulos.

[21] Ver tabla No. 1 y gráfico No. 1 al final de esta sección.

[22] Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian, op.cit. Revuelta Vaquero, Benjamín, op.cit.

[23] Ver tabla No. 2 y gráfico No. 2 al final de esta sección.

[24] "Toda la ley, tanto en su espíritu como en su letra, pero solo la ley", es uno de los principios de la interpretación jurídica, recomendando que toda jurisprudencia debe ser entendida no solo por lo que dice textualmente, sino además por lo que se quería lograr con ella pero sin inventar intenciones que no tuvieron los legisladores.

Ver: Bonnecase, Julie. La escuela de la exégesis en derecho civil. México D.F., 1944.

Atienza, Manuel y García Amado, Juan Antonio: Un debate sobre la ponderación, Palestra-Temis, Lima-Bogotá, 2012.

[25] Mesa de Conversaciones - Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá D.C., abril de 2017, p, 35.

[26] Ibíd.

[27] "Es necesario garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos que contribuyan al debate y al proceso democrático". Ibíd.

[28] "La promoción [...] de las organizaciones y movimientos sociales, particularmente de mujeres, jóvenes y demás sectores excluidos del ejercicio de la política y [...] del debate democrático requiere de nuevos espacios". Ibíd, p.36.

[29] "Una mayor participación electoral requiere de medidas incluyentes que faciliten el ejercicio de ese derecho, en especial en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono". Ibíd.

tación de las tareas previstas en el punto dos del Acuerdo[30] para conocer el verdadero alcance y, hasta cierto punto, éxito de este proceso. Al fin y al cabo, no se trata solo de ejecutar las tareas para decir que se cumplieron, sino de hacerlo con base en lo que esperaba lograr el Acuerdo y en cómo esperaba lograrlo; de poco sirve su implementación si esta va en contravía de lo que se tenía en mente. Así lo ratificó la misma Corte Constitucional, la cual, a la par que le otorgó la facultad al Gobierno nacional para iniciar o promover cualquier proyecto reformatorio de las normas que desarrollan el texto y para implementarlo de acuerdo con sus competencias y mandato[31], también estableció que "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"[32].

Para este estudio se usaron tanto fuentes oficiales -leyes y proyectos de ley, decretos, circulares y pronunciamientos de las entidades y funcionarios del Estado- como no oficiales -medios de comunicación, foros, debates, entrevistas, entre otros-.

TABLAS Y GRÁFICOS.

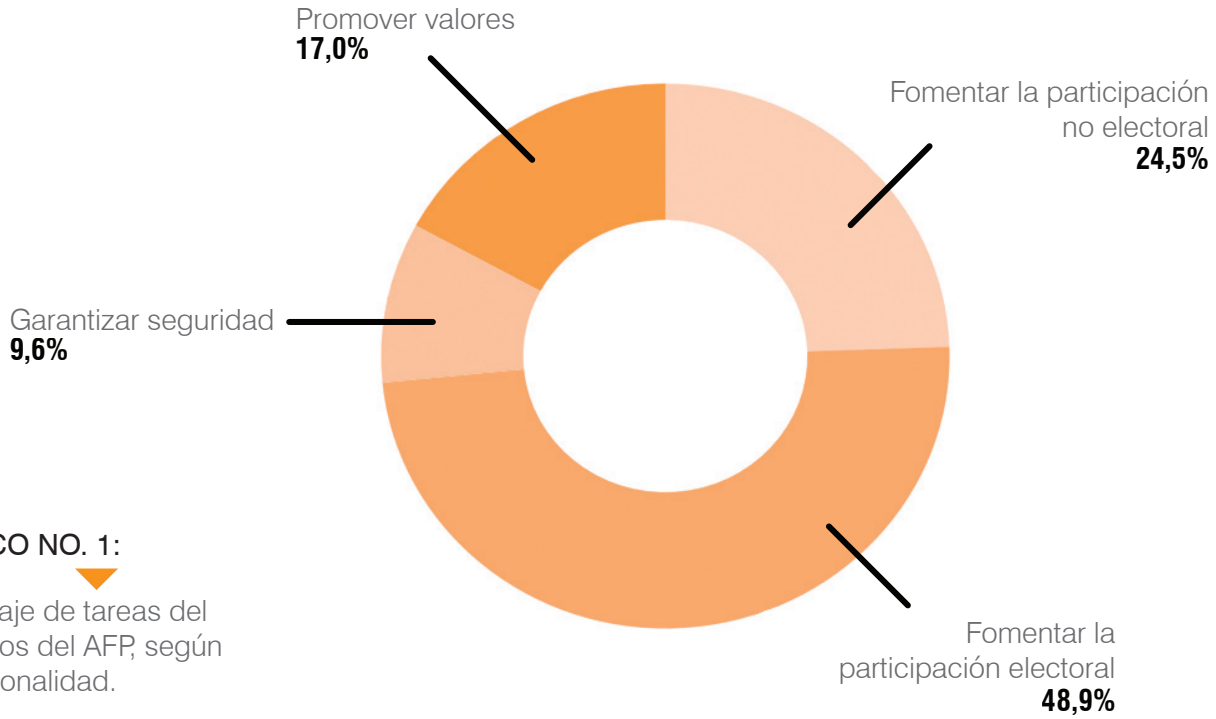


GRÁFICO NO. 1:

Porcentaje de tareas del punto dos del AFP, según su funcionalidad.

[30] Ver tabla No. 3 al final de esta sección del documento.

[31] La obligación de los órganos estatales es, de acuerdo con la Corte, "una obligación de medio", es decir que "deberán realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del mismo, para lo cual gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad". Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017

[32] Ibíd.

TABLA NO. 1: Categorización de las tareas del punto dos del Acuerdo según su funcionalidad.

SUBCATEGORÍA	DEFINICIÓN
Tareas para facilitar y fomentar la libre participación electoral.	Aquellas tareas que procuran ampliar y/o cualificar los espacios, mecanismos y procesos de participación electoral existentes (cedulación, comicios, autoridades electorales, partidos políticos, etc.), así como las acciones ciudadanas, individuales o grupales, dirigidas a influir en la toma de decisiones públicas a través de medios y mecanismos convencionales e institucionales, es decir, elegir y ser elegido o actuar como representante en el ejecutivo o en el legislativo en el nivel nacional o subnacional[33].
Tareas para facilitar y fomentar la participación política no electoral de la ciudadanía y el ejercicio del control social.	Aquellas tareas con las cuales se pretende ampliar y/o cualificar aquellas acciones ciudadanas (individuales o grupales) dirigidas a influir en la toma de decisiones públicas a través de mecanismos no convencionales y ajenos a la institucionalidad electoral (veedurías ciudadanas, cabildos, derecho a la protesta, etc.)[34].
Tareas para garantizar la seguridad de las personas y grupos que participan en política, en cualquiera de sus modalidades.	Hace referencia a aquellas acciones dirigidas a proteger la vida e integridad física de las y los ciudadanos que participan en la toma de decisiones públicas, en cualquiera de sus formas[35].
Tareas para fomentar y divulgar los valores democráticos y la cultura de paz en la sociedad.	Se refiere al conjunto de comportamientos sociales que se deben promover en aras de poder convivir en democracia y hacerla funcionar. Aunque hay más de 500 tipos de democracia, cada una con su propia escala de valores, en términos generales hay relativo consenso en que los valores democráticos liberales contemporáneos son, cuando menos, libertad, igualdad, soberanía popular, derechos humanos, legalidad (Estado de derecho), separación de poderes, tolerancia, diversidad[36].

[33] Ver Gráfico 3 al final de esta sección del documento.

[34] BC Noticias. Registraduría anuncia medidas de transparencia para las elecciones de octubre. 8 de julio de 2019.

[35] Registraduría Nacional del Estado Civil. Registrador nacional presenta medidas de transparencia para elecciones octubre. Comunicado de Prensa No.0024 de julio de 2019. 8 de julio de 2019.

[36] El 27 de octubre de 2019 se elegirán miembros de Juntas Administradoras Locales, concejos y alcaldías municipales y de asambleas y gobernadores departamentales.

TABLA NO. 2: Categorización de las tareas del punto dos del Acuerdo, según su operatividad.

CATEGORÍA	DEFINICIÓN
Tareas que implican creación de espacios de diálogo.	Son aquellas disposiciones que se cumplen a través de la creación de nuevas instancias, comisiones o escenarios de diálogo (ciudadano, partidista, etc.) para discutir algunos de los temas del Acuerdo final y/o definir acciones a seguir.
Tareas que implican reformas legislativas o normativas	Son aquellas disposiciones que se cumplen a través de la elaboración y presentación en el Congreso de proyectos de ley, proyectos de ley estatutaria o de acto legislativo, o a través de la elaboración de decretos ley por parte del Ejecutivo.
Tareas que implican adecuación institucional	Son aquellas disposiciones que se cumplen a través de modificaciones de la estructura, funcionamiento o composición de alguna entidad estatal, pero que no requieren para ello de ninguna reforma legislativa o normativa: bastaría con reglamentación interna (resoluciones, circulares, etc.). Es interno al Estado.
Tareas que implican elaboración de investigaciones y/o diagnósticos	Son aquellas disposiciones que se cumplen a través de la realización de proyectos investigativos cualitativos o cuantitativos.
Tareas que implican prestación de asistencia técnica y/o pedagógica	Son aquellas disposiciones que se cumplen a través de la realización de procesos de ayuda especializada o de formación. Es externo al Estado.
Tareas que implican asignación presupuestal	Son aquellas disposiciones que se cumplen a través de la asignación de un presupuesto a cargo del Estado.

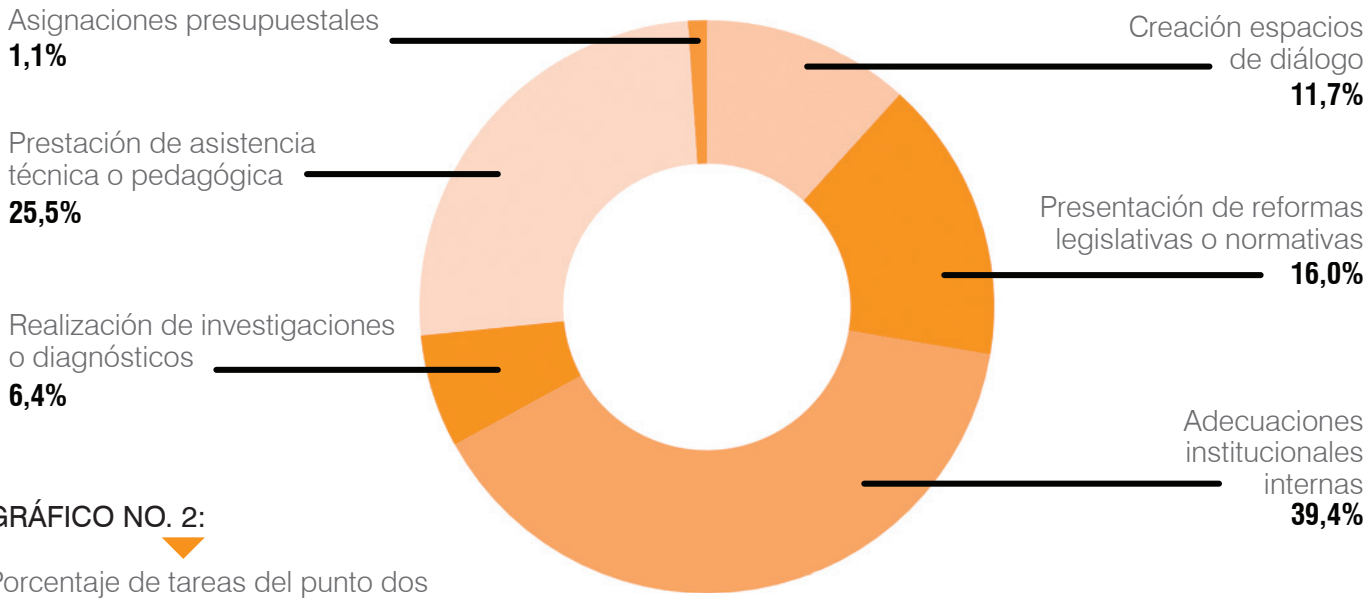


GRÁFICO NO. 2:

Porcentaje de tareas del punto dos del AFP, según su operatividad.

TABLA NO. 3: Criterios de análisis para determinar el espíritu del punto dos del Acuerdo.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DEFINICIÓN
Participación	Incorporación amplia y masiva de la ciudadanía en el proceso de planeación, diseño e implementación de las tareas.
Pluralismo	Incorporación amplia y masiva de todas las fuerzas políticas e ideológicas existentes en el proceso de planeación, diseño e implementación de las tareas.
Inclusión	Incorporación de enfoques diferenciales respetuosos de las diferencias y necesidades de las mujeres, pueblos indígenas, comunidades negras, campesinos y víctimas del conflicto en el proceso de planeación, diseño e implementación de las tareas.
Descentralización	Incorporación de los puntos de vista, necesidades y prioridades del nivel subnacional en el proceso de planeación, diseño e implementación de las tareas.

***

02

¿En qué va la implementación del punto dos del Acuerdo?

Foto: PublicDomainPictures - Pixabay

¿En qué va la implementación del punto dos del Acuerdo?

02.

2.1 Decae el ritmo de implementación: análisis cuantitativo.

En el informe anterior, si bien se alertó de la lentitud con que avanzaba el punto dos con respecto a los otros seis capítulos del Acuerdo final, también se destacó el evidente impulso cuantitativo que la administración Duque le dio al tema en sus primeros seis meses de gestión, logrando aumentar en 6.4% las tareas que estaban en proceso de implementación, particularmente en las categorías "garantías de seguridad para las personas y grupos que participan en política" y "promoción de la participación ciudadana no electoral y el ejercicio del control social". Así, al 31 de diciembre de 2018 —decía el informe— el 42% de las tareas del punto dos del AFP no habían empezado a ser ejecutadas, el 48% estaban en desarrollo y el 10% ya estaban completadas.

Ahora, seis meses más tarde, este ímpetu parece haberse agotado y, como consecuencia, el balance de la implementación de **este punto del Acuerdo se ha estancado: al 30 de junio de 2018, el 41% de las tareas no ha empezado a ejecutarse, el 49% están en desarrollo y el 10% están completas[37],** un panorama virtualmente idéntico al que se tenía al final del año pasado.

Uno de los pocos cambios significativos fue la implementación, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), de un **sistema completamente digital con validación biométrica** para realizar el empadronamiento de la ciudadanía de frente a las elecciones locales de octubre próximo[38]. Aunque el sistema ya existía en el país, esta es la primera vez que se hace de manera masiva llegando a todos los territorios. En palabras de Juan Carlos Galindo Vácha, registrador nacional:

> «Este mecanismo digital le ha permitido a la organización electoral ir haciendo un monitoreo mensual de las inscripciones en todos los municipios, en compañía de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Misión de Observación Electoral MOE y los partidos y movimientos políticos. Se han realizado ocho reuniones (...). De igual manera, ha permitido ir entregándole información mensual sobre las inscripciones recibidas en todo el territorio nacional al Consejo Nacional Electoral, para que pueda ir adelantando las investigaciones de trashumancia electoral (...) y por primera vez se creó una plataforma digital para que los propios partidos y movimientos políticos puedan realizar la pre-inscripción de sus candidatos, con validación directa con el Archivo Nacional de Identificación (para eliminar los errores de nombre y CC), con validación de la cuota de género y con la incorporación digital de los programas de gobierno para candidatos a alcaldes y gobernadores»[39].

Aunque se trata de una medida que responde a las necesidades identificadas para las elecciones subnacionales de octubre próximo[40] antes que a una política de implementación del AFP —de hecho ningún funcionario de la RNEC ni del Gobierno nacional ha salido públicamente a establecer alguna relación al respecto—, es justo afirmar que con esta iniciativa se está respondiendo en gran medida al compromiso asumido por el Estado colombiano de «apoyar la **implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, con garantías de transparencia**»[41], tarea del Acuerdo que, hasta ahora, estuvo durmiendo el sueño de los justos.

El resto de las tareas del punto dos del Acuerdo no han cambiado su estatus de implementación con respecto a la última medición, como tampoco lo han hecho las tendencias estadísticas por categoría de análisis: los temas que siguen estando más rezagados son los dirigidos a fortalecer la participación ciudadana

[37] Punto 2.3.3.2 del AFP.

[38] Ver gráfico No. 4 al final de esta sección del documento.

[39] Ver gráfico No. 5 al final de esta sección del documento.

[40] Ver gráfico No. 6 al final de esta sección del documento.

[41] Ver gráfico No. 7 al final de esta sección del documento.

y el control político, con 44% de las tareas sin empezar a implementarse, y los de fomento de los valores democráticos, con 37% de las tareas sin ningún desarrollo[42]. Que esto responde a factores de voluntad política, se ratifica al observar que la mayoría de estas tareas, operativamente hablando, dependen del Gobierno nacional y no de otros actores que puedan complicar su implementación[43]: por ejemplo, para el caso de la primera categoría mencionada —fomento a la participación ciudadana—, el 43% de las tareas que están detenidas, para avanzar, solo requerirían de una serie de procesos de asistencia técnica gubernamental a las comunidades[44]. Algo similar ocurre con el otro conjunto de temas —promoción de valores democráticos—, en donde el 40% de las tareas avanzaría con la creación de espacios de diálogo[45]. Tanto lo uno como lo otro, en principio, requiere de relativamente sencillos esfuerzos gubernamentales que no tendrían por qué concertarse con partidos políticos, ni tramitarse en el Congreso ni depender de la aprobación de nuevas y grandes partidas presupuestales, pero aún así no se están haciendo.

De igual manera, los temas que parecen haberse priorizado y que, por consiguiente, avanzan más rápido, continúan siendo los de garantías de seguridad para participar en política (100% de tareas en desarrollo) y los de fomento a la participación electoral (53% en implementación y 17% completadas)[46]. La dramática situación de orden público que a junio de 2019 dejaba 14 amenazas y 18 líderes sociales asesinados[47], así como el hecho de que la implementación del AFP haya coincidido con los comicios nacionales de 2018 y con las campañas electorales locales de 2019, podría explicar esta tendencia.

Ahora bien: que las tareas no hayan cambiado su estado de implementación no necesariamente quiere decir que estuvieron completamente estáticas: algunas de las que ya estaban terminadas o en desarrollo fueron profundizadas, a otras se les corrigieron errores y a algunas más se les están atravesando palos en la rueda para debilitarlas o resquebrajarlas, como se verá a continuación.

2.2 Luces y sombras en la implementación: análisis cualitativo.

Las categorías que más actividad tuvieron en el primer semestre de 2019 fueron las tareas para promover la participación electoral y las tareas para garantizar la seguridad. Cada una de ellas presentó luces y sombras que, si bien no al-

[42] Ver gráfico No. 4 al final de esta sección del documento.

[43] Que se suman a los 702 líderes sociales y 135 excombatientes asesinados desde la firma del AFP. Ver: Indepaz. Informe Conjunto Especial de Derechos Humanos Todos los nombres, todos los rostros, sobre la situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de derechos humanos y de excombatientes de las FARC-EP y sus familiares en los territorios. Bogotá, 2019.

[44] Ley 1909 de 2018, que desarrolla el punto 2.1.1.1 del AFP.

[45] La primera vez que lo hicieron fue en noviembre de 2018 en el marco de las citaciones de control político al Fiscal General y a la ministra de Justicia. Ver: NIMD 2019, op.cit.

[46] En marzo de 2019, el presidente Iván Duque objetó seis artículos de la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz, argumentando inconveniencia: el artículo 7, el inciso octavo del artículo 63, el inciso tercero del literal j del artículo 79, el artículo 2 del artículo 19, el artículo 150 y el artículo 153. Ver: Revista Semana. Presidente Duque objeta 6 artículos de la ley estatutaria de la JEP. La Silla Vacía. Con sus objeciones a la JEP, Duque muestra un uribismo más duro. 11 de marzo de 2019.

[47] Ley 1909 de 2018, artículo 19. «Los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la respectiva corporación pública de elección popular, según sus prioridades y de común acuerdo entre ellos, tendrán derecho a determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, tres (3) veces durante cada legislatura del Congreso de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Constitución Política, y una (1) vez durante cada período de sesiones ordinarias de la asamblea departamental, concejo distrital o municipal, según corresponda. El orden del día podrá incluir debates de control político. La mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día. El orden del día que por derecho propio determinan los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición, sólo podrá ser modificado por ellos mismos».

Foto: Free-Photos - Pixabay

canzaron a cambiar el nivel de implementación en el que se encontraban, si impactaron en su efectividad y, más importante aún, en su espíritu, es decir, en su capacidad para reflejar la intención del AFP, tanto en términos positivos como negativos.

Un ejemplo de esta dicotomía se encuentra en el *Estatuto de garantías al ejercicio de la oposición política*[48]. Por un lado, los partidos opositores hicieron valer por segunda vez su derecho a definir el orden del día parlamentario[49], esta vez frente a uno de los temas más polémicos de la legislatura: las objeciones presidenciales a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)[50]. Esto ocurrió en la plenaria del Senado del pasado 23 de abril, momento en el que, ante la latente posibilidad de que la mesa directiva de la corporación dilatara la votación de dichas objeciones al no tener las mayorías para aprobarlas, la oposición activó el Estatuto[51] y exigió que al tema se le diera prioridad en la agenda, como finalmente ocurrió[52], determinando a la postre el hundimiento de los reparos presidenciales.

Casi de forma paralela, y también frente al tema de las objeciones, por primera vez en la historia de Colombia los partidos de la oposición hicieron uso de la figura de la réplica a las alocuciones presidenciales oficiales[53]. Pasó el 12 de marzo, justo 48 horas después de que el presidente Duque anunciara sus críticas a la legislación de la JEP[54], momento en el que representantes de todas las agrupaciones declaradas en oposición —incluyendo al partido FARC—, con la vocería

[48] Ver: Senado de la República. Senado fijó fecha para discutir objeciones a ley estatutaria de la JEP. 23 de abril de 2019.
El Espectador (b). Oposición definirá que objeciones a la JEP tengan prioridad en orden del día de Senado. 23 de abril de 2019.

[49] Ley 1909 de 2018, artículo 15: «Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del gobierno. Esta opción tendrá un límite de tres veces en el año. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso»

[50] Presidencia de la República. Alocución del Presidente Iván Duque Márquez sobre la Ley Estatutaria de la Justicia Especial Para La Paz (JEP). 10 de marzo de 2019.

[51] RCN Radio. «Oposición usa por primera vez derecho a réplica a alocución presidencial». 12 de marzo de 2019.
Revista semana (d). «"Las objeciones a la JEP sí afectan la paz": Oposición estrenó derecho de réplica al presidente Duque». 12 de marzo de 2019.

[52] El Espectador (c) . ¿Por qué la nueva réplica de la oposición a Duque no se hizo por televisión nacional abierta? 22 de mayo de 2019.

[53] Ley 1909 de 2018, Artículo 14: «En la instalación de las sesiones del Congreso por parte del Presidente de la República, luego de la transmisión oficial, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional tendrán un tiempo de veinte (20) minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos, 'en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso».

[54] El Espectador (d). La "última jugadita" de Ernesto Macías como presidente del Congreso: sabotear a la oposición. 20 de julio de 2019.

de la representante a la Cámara Juanita Goebertus de la Alianza Verde, contrapuntearon los argumentos del Gobierno y ratificaron su apoyo a la JEP y al AFP, todo esto en horario estelar, por todas las cadenas nacionales de radio y televisión, en igualdad de condiciones que el primer mandatario, como nunca antes se había visto en el país[55]. Sin duda uno de los mejores momentos del Estatuto de la Oposición y del punto dos del Acuerdo.

Pero estos dos logros se vieron opacados por una serie de acciones —algunas de ellas rayando en la ilegalidad— que ponen en duda el verdadero compromiso del Ejecutivo y del partido de Gobierno con los derechos a la oposición. Así, tan solo pocas semanas después de la histórica réplica, en medio de una masiva movilización indígena en varias regiones del país, el presidente Duque hizo una alocución a todo el país, usando para ello la estructura y el formato propio de una intervención oficial, pero, en esta ocasión, vía internet, sin detener las transmisiones televisivas ni radiales, y dejando que los noticieros la replicaran a voluntad —lo cual, por supuesto, todos hicieron—. Aunque perfectamente legal y legítima, esta polémica estrategia privó a la oposición de hacer uso formal de su derecho a réplica, como en efecto lo solicitaron ante las respectivas autoridades. Y aunque terminaron optando por transmitir su contraargumentación también vía internet, esta, desde luego, no tuvo el mismo despliegue mediático que la del presidente[56]. Al final, quedó la sensación de que de lo que se trató fue de una taimada estrategia para evitar dar visibilidad a los grupos opositores.

Temores que parecieron ratificarse en la instalación de la nueva legislatura parlamentaria, el pasado 20 de julio. En aquella sesión, Ernesto Macías (Centro Democrático), entonces presidente saliente del Congreso, ignorando que su micrófono aún estaba encendido reveló un plan para desconocer el derecho a réplica de la oposición en la instalación del Congreso[57]. En sus propias palabras:

> «Es que nos toca, por obligación, que ellos hablen después del presidente [Duque]. Y entonces, si le pido a la Comisión que acompañe al presidente y los saco de aquí [a los integrantes de la Comisión] (…) eso no lo saben. Esa es mi última jugadita de presidente [del Congreso]»[58].

[55] El Heraldo. Procuraduría cita a juicio disciplinario al senador Ernesto Macías por su "jugadita". 2 de agosto de 2019.

[56] El Tiempo. Antanas Mockus conservará su curul en el Congreso. 6 de agosto de 2019.

[57] Ley 1909 de 2018. Artículo 24: «Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales. Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula, serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 6° de esta ley y harán parte de bancada de la misma organización política».

[58] La legislación vigente establece que un congresista en ejercicio, para ser electo por otro periodo por un nuevo partido político, debió haber renunciado con doce meses de anticipación a su anterior agrupación. Robledo fue elegida Senadora por la Alianza Verde para el período 2014 – 2018, cargo al que renunció en marzo de 2018 para lanzarse como fórmula presidencial de Gustavo Petro por la Colombia Humana, movimiento por el que finalmente, por cuenta del Estatuto de la oposición, llegó a la Cámara de Representantes para el periodo 2018 - 2022. Basado en ello, el Consejo de Estado determinó la doble militancia y anuló su credencial parlamentaria. No obstante, algunos argumentan que, al no haberse lanzado Robledo al Congreso sino a la vicepresidencia, y al haber llegado al parlamento no por elección sino por cuenta de la nueva legislación que le reconoce ese derecho a la oposición, tal inhabilidad no debe hacerse efectiva. El caso está actualmente en revisión de acción de tutela. Ver: El Espectador (e). «Ángela María Robledo presentará tutela este viernes para recuperar su curul». 27 de junio de 2019.

Aunque la Procuraduría General de la Nación abrió un juicio disciplinario en contra del senador Macías[59], hechos como estos no solo demuestran lo difícil que es hacer oposición política en Colombia, sino que ratifican el acierto del AFP al promover la implementación del Estatuto.

Pero aún más polémica y compleja resultó la decisión del Consejo de Estado de anular las credenciales como congresistas de Antanas Mockus y de Ángela María Robledo, dos de los principales líderes de la oposición en el Congreso: al primero, uno de los congresistas más votados en el país, alegando de manera controvertible una supuesta inhabilidad por celebración indebida de contratos con entidades públicas, decisión que meses después, vía acción de tutela, fue desvirtuada por la justicia[60]. A Robledo por su parte, una de las beneficiadas del Estatuto de la Oposición que le otorga curules en el Congreso a la fórmula derrotada en las elecciones presidenciales[61], se le apartó de su cargo por un dudoso proceso de doble militancia que también está siendo revisado vía tutela[62].

Pero estos dos logros se vieron opacados por una serie de acciones —algunas de ellas rayando en la ilegalidad—

Polémica judicial aparte, lo cierto es que estas decisiones han sido entendidas por algunos sectores políticos y sociales como evidencia de que el panorama político y partidista del país, lejos de estar abriéndose como establece el AFP, se está cerrando, en especial para quienes se declararon en oposición al Gobierno[63]. En palabras de la ahora exsenadora Robledo:

> «Se le quita la curul (...) a la democracia y a la oposición (...) ¿Por qué nos han negado ser partido político? ¿Por qué se han negado las garantías de la oposición y por qué ahora vienen por nuestras curules? Es un golpe a la democracia, a la opinión»[64].

Esta dualidad entre avances y retrocesos también apareció en las tareas para garantizar la seguridad de las personas y grupos que participan en política. Así, a la par que el Gobierno acertadamente retomó algunos espacios de concertación que había suspendido, ignoró mucha de la institucionalidad creada por el AFP en su hoja de ruta para los próximos cuatro años. Sobre lo primero, hay que destacar la decisión del Ejecutivo de **reactivar la Mesa Nacional de Garantías y las mesas regionales de garantías**[65], aquellos espacios de interlocución directa entre las organizaciones de víctimas y las entidades del Estado que, hasta la llegada de Duque a la Presidencia, sirvieron como herramienta de coordinación entre las partes para la implementación del AFP, en particular de aquella tarea que busca crear un **sistema de coordinación para la protección de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos**[66]. Revivir la Mesa

[59] RCN Radio (b). «Oposición anuncia que probará persecución judicial en su contra». 26 de abril de 2019.

[60] El Espectador (g). «"Le quitan la curul a la democracia y a la oposición": Ángela María Robledo». 25 de abril de 2019.

[61] Contagio Radio. Pasaron nueve meses para que Gobierno instalara Mesa Nacional de Garantías. 30 de mayo de 2019.

[62] Punto 2.1.2.2 del AFP.

[63] El Espectador. ¿Qué lograron los líderes sociales que instalaron el refugio humanitario en Bogotá? 4 de mayo de 2019.

[64] NIMD, 2019 op.cit.

[65] Se realizaron en Cauca, Córdoba, Norte de Santander y Nariño. Ver: Alto Comisionado para la Paz. «Con éxito sesionó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con la participación de representantes del Gobierno y de la Sociedad Civil». 30 de enero de 2019.

[66] Cinep/PPP - Cerac. Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales. Bogotá. Junio 2019.

fue uno de los compromisos asumidos por el Gobierno ante los delegados del campamento humanitario permanente que por varios días se instaló en Bogotá en protesta contra la situación de seguridad de líderes y lideresas sociales, así como defensores y defensoras de derechos humanos[67].

La voluntad gubernamental por corregir el rumbo del AFP, también se evidenció en el primer trimestre del año cuando, después de varios meses de inactividad[68], el Ejecutivo convocó cuatro sesiones territoriales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), las cuales se reunieron con los Consejos Departamentales de Paz[69]. Si bien no todos los asistentes a las reuniones quedaron satisfechos con la forma en que el Gobierno las enfocó —de acuerdo a algunos se usaron para socializar la estrategia de seguridad del Estado más que para concertar rutas de acción con los líderes[70]—, no se puede dejar de aplaudir la decisión del Gobierno de modificar su modelo de implementación del AFP —por lo menos en este aspecto— y de retomar la CNGS, una de las sugerencias hechas por el NIMD en el informe anterior.

Como también debe reconocerse la inclusión dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" (PND), presentado por el Gobierno y aprobado por el Congreso en mayo de 2019, del denominado *Enfoque de seguridad multidimensional*, uno «que trascienda el componente militar y policial y que se asuma integralmente como una tarea del conjunto de instituciones estatales y de la sociedad para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y los ligados al medio ambiente [y que] implique la comprensión de las amenazas al Estado y a la población como fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental y, por tanto, es necesario generar respuestas articuladas de Estado para enfrentarlas»[71]. Y aunque dentro del PND no queda del todo claro cómo se implementará este

enfoque, es indudable que dicha inclusión invita al optimismo, especialmente teniendo en cuenta las muchas y serias críticas que se le han hecho a la política de seguridad del actual Gobierno por su talante militarista que se desmarca del enfoque civilista pretendido por el AFP[72].

Pero, del otro lado de la moneda, el escenario no es tan optimista: en el texto del PND no hay mención alguna a la (CNGS) o al Sistema Integral de

[67] Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia - Pacto por la equidad. Bogotá D.C., 2019, p.7-8.

[68] Ver: NIMD 2019, op.cit.

[69] El Espectador 2019. "El plan para proteger a líderes es totalmente militarista": plataformas de DD.HH. 5 febrero 2019.

[70] Publimetro. Así fue como impidieron que el cuerpo de Dimar Torres fuera desaparecido por los militares. 29 de abril de 2019.

[71] El Ministro de Defensa, Guillermo Botero, inicialmente aseguró que se trató de un accidente por cuenta de un forcejeo entre el desmovilizado y los militares, versión que poco tiempo después, ante la abrumadora evidencia, tuvo que corregir.
Ver: El Nuevo Siglo (c). Dudas en asesinato del ex Farc Dimar Torres. 29 de abril de 2019.
El País. Controversia por versiones sobre muerte de ex guerrillero de las Farc en El Catatumbo. 28 de abril de 2019.

[72] Ibíd.

Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); lo que sí hace es ratificar el Plan de Acción Oportuna (PAO) como pilar de la estrategia de seguridad. Esto sin contar con el hecho de que hay serios reparos sobre la manera en que se piensan financiar estas y las demás tareas del Acuerdo. En palabras de la representante Goebertus:

> «Los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz están en riesgo, porque el artículo cuarto que contempla el plan plurianual no tiene una sección específica de paz, contrario a lo que establece la Constitución desde el acto legislativo 01 de 2016. Estamos mostrando que las bases del plan dejan entrever que no hay recursos adicionales, están violando lo que indica la Constitución».

Así las cosas, todo parece indicar que en lo que queda del cuatrienio será el PAO, y no el AFP, la hoja de ruta para garantizar la seguridad de quienes participan en política, con el agravante de que tal política ha sido definida por múltiples organizaciones y plataformas de derechos humanos como "totalmente militarista"[73].

Estos retrocesos y reinterpretaciones del Acuerdo coinciden con la reaparición del fantasma de las ejecuciones extrajudiciales por parte de la Fuerza Pública. Primero fue el caso de Dimar Torres, ex guerrillero de las FARC amnistiado en el marco del AFP, quien en abril de 2019 fue asesinado y aparentemente torturado por militares en uno de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Aunque los actores materiales del crimen intentaron ocultarlo[74], y a pesar de que la alta cúpula militar quiso minimizarlo[75], la presión y las evidencias aportadas por la comunidad, así como la ágil presencia de la Comisión de Paz del Congreso y de las Naciones Unidas[76], lograron que este hecho saliera a la luz pública. Sorprendió también que, ante lo que solo puede definirse como un acto de decencia de uno de los comandantes de la zona, el general Diego Villegas, quien pidió perdón a la comunidad por tan aberrante caso, el propio Ministro de Defensa saliera públicamente a desautorizarlo, abriendo incluso la posibilidad de abrirle investigación por haberse saltado el conducto regular[77].

Aunque formalmente no deja de ser un caso aislado, no pueden pasar desapercibidos los documentos oficiales del Ejército que dan cuenta de las órdenes para aumentar la cantidad de criminales y rebeldes que se matan y se capturan, incluso reconociendo como aceptables las bajas civiles[78]. Estas políticas castrenses recuerdan los indicadores de éxito por conteo de cuerpo que ocasionaron, en el pasado reciente de Colombia, los mal llamados falsos positivos con los que, se calcula, más de cinco mil civiles inocentes fueron asesinados y, muchos de ellos, hechos pasar falsamente por guerrilleros[79]. Tampoco se pueden desconocer las amenazas y persecuciones que desde la misma Fuerza Pública se han emprendido en contra de los militares que se han atrevido a denunciar este tipo de conductas[80].

[73] Revista Semana (c). En nombre de los 4.000 hombres que tengo el honor de comandar, les pido perdón": general Diego Villegas. 28 de abril de 2019.

[74] New York Times. Las órdenes de letalidad del ejército colombiano ponen en riesgo a los civiles, según oficiales. 18 de mayo de 2019.

[75] Verdad Abierta. Falsos positivos: una herida que sigue abierta.

[76] Revista Semana (d). ¿Por qué los quieren callar? 23 de junio de 2019.

[77] Ver: Departamento Nacional de Planeación (DNP) Op.cit.Línea 5: "Participación ciudadana: promoviendo el diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad». Bogotá D.C., 2019.

[78] NIMD 2019, op.cit.

[79] Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). La minga por la defensa de la vida, el territorio la democracia, la justicia y la paz se suma al paro nacional del 25 de abril de 2019. 23 de abril de 2019.

[80] W Radio. Fiscal denuncia presunto plan para atentar contra Duque durante reunión con indígenas. 8 de abril de 2019.

Es por cuenta de este escenario que se hace tan urgente la implementación del *enfoque multidimensional* de la seguridad antes referenciado y, a la par, disminuir el talante militarista que parece estar marcando el desarrollo del punto dos del AFP en el actual Gobierno.

Las tareas para promover la participación ciudadana y el control social tampoco escapan de esta lógica dual. Así, por el lado positivo, la Línea 5 del PND, "Participación ciudadana: promoviendo el diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad", plantea el diseño e implementación de una *Política nacional de inclusión y participación ciudadana*, de una *Política para la resolución pacífica de la conflictividad social*, y de un *Sistema nacional de resolución de conflictividades sociales*; tres bienintencionadas iniciativas con las que, entre otras cosas, se realizaría un diagnóstico de los espacios e instancias de participación ciudadana, se fortalecería la participación comunitaria, se impulsarían los procesos de veedurías ciudadanas en todo el país y se promoverían redes de intercambio de experiencias en el tema[81]. De concretarse, se avanzaría sustancialmente en la implementación de una serie de tareas del punto dos del AFP que, en la actualidad, no tienen ningún desarrollo.

...de forma que este órgano no tenga que depender del presupuesto de la Registraduría Nacional.

Pero estos buenos propósitos se han visto empañados por la prolongación de la actitud satanizadora en contra de la legítima movilización y protesta ciudadana, conducta que ya había sido identificada y condenada en el anterior informe[82] y que ahora fue repetida por el entonces Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, quien, sin mostrar prueba alguna, aseguró públicamente que la minga indígena que protestaba por el incumplimiento de compromisos gubernamentales y que se sumaba al paro nacional[83] estaba infiltrada por grupos armados ilegales y que, de hecho, existía un supuesto plan para atentar en contra del primer mandatario[84]. La irresponsable afirmación no solo puso en riesgo la seguridad de los indígenas que participaron en las movilizaciones, sino que además obligó a cancelar la reunión prevista entre sus líderes y el presidente y por poco manda al traste los acuerdos que eventualmente terminaron poniendo fin al paro nacional.

Por otra parte, a lo largo del primer semestre de 2019 dos tareas brillaron por su ausencia: la reforma política - electoral[85] y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)[86]. La primera, tristemente desvirtuada y archivada varias veces en el pasado reciente[87], desapareció casi por completo de la agenda legislativa del Congreso y del Gobierno, al punto que la misma ministra de Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, la descartó como parte del paquete de iniciativas que prepara su cartera para la nueva legislatura. En sus propias palabras:

> «"La reforma política en realidad es un tema que no ha logrado el consenso con los parti-

[81] Punto 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4 y 2.3.5 del AFP.

[82] Punto 2.3.6 del AFP.

[83] NIMD 2019, op.cit.

[84] La FM. Gobierno desiste de presentar la reforma política, por el momento. 16 de julio de 2019

[85] Departamento Nacional de Planeación (DNP) (d). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia - Pacto por la equidad. Bogotá D.C., 2019, p. 142.

[86] De concretarse, respondería por lo menos parcialmente a los objetivos del punto 2.3.3 y 2.3.3.2 del AFP.

[87] De concretarse, respondería por lo menos parcialmente a los objetivos de los puntos 2.3.2 y 2.3.4. del AFP.

dos políticos e indiscutiblemente se necesita esa voluntad y no la tenemos por ahora"[88].

Se debe destacar, en todo caso, el esfuerzo de la administración Duque por rescatar algunos de los elementos de la fallida Reforma a través de su PND, proponiendo, entre otras cosas[89], la elaboración de una propuesta de reforma de ley orientada a garantizar transparencia en el ejercicio de la política y en las elecciones[90], el establecimiento de una ruta de atención prioritaria en los municipios que históricamente han tenido bajos niveles de participación electoral o altos niveles de corrupción electoral[91], la elaboración de un plan de mejora al acceso a los puestos de votación para aumentar las estaciones biométricas, facilitar el acceso a los puestos de votación a las personas con discapacidad y evaluar la disposición y ubicación de los puestos de votación[92], así como la exploración de nuevas tecnologías digitales para hacer más transparentes los procesos electorales[93]. Adicionalmente, al presidente se le otorgaron facultades especiales para asignar en el presupuesto anual partidas para el Consejo Nacional Electoral (CNE), de forma que este órgano no tenga que depender del presupuesto de la Registraduría Nacional. Este punto es importante porque responde a una de las recomendaciones hechas por la Misión Especial Electoral (MEE) de la que habla el AFP[94]:

> «[Proponemos] garantizar la plena autonomía administrativa y presupuestal del CEC [Consejo Electoral Colombiano], de manera que pueda desarrollar de manera efectiva y eficiente las funciones que se establecen en la propuesta de arquitectura institucional. De esta manera se garantiza que la misma entidad tenga la facultad de autogobierno, de la cual hace parte la autodeterminación administrativa y presupuestal que les permita como entidad autónoma la consecución de los objetivos que le ha establecido el texto constitucional»[95].

Estas estrategias, mientras el PND pasa su examen constitucional y se reglamenta, no dejan de ser planes, propuestas y buenas intenciones que aún no alcanzan para ser contadas como avances en las tareas del AFP y que, de llegar a buen término, posiblemente se vean reflejadas tan solo en las elecciones de 2022[96].

Por el lado de las CTEP, es importante recordar que el AFP estableció noviembre de 2017 como la fecha límite para su aprobación y, el PMI, diciembre de 2018; dos términos que ya se han cumplido sin que hasta el momento parezca haber verdadera voluntad política ni de parte del Ejecutivo ni de las actuales mayorías parlamentarias.

Reflexión aparte merecen las tareas dirigidas a fomentar los valores democráticos, categoría de análisis que, desde la misma firma del AFP se alza como la más rezagada y que en el último año ha tenido mínimos avances.

[88] De concretarse, respondería por lo menos parcialmente a los objetivos del punto 2.3.2 del AFP.

[89] De concretarse, respondería por lo menos parcialmente a los objetivos del punto 2.3.3 y 2.3.3.2 del AFP

[90] Punto 2.3.4 del AFP.

[91] Misión Especial Electoral. Propuestas: Reforma política y electoral. USAID, Open Society Fundation, Suecia, NIMD, Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2017, p. 38.

[92] Ver: El Nuevo Siglo. Por fin CNE tiene autonomía financiera. 16 de junio de 2019.
El Nuevo Siglo (b). Riesgos electorales a 6 meses de las urnas. Marzo 31 de 2019.

[93] De concretarse, respondería por lo menos parcialmente a los objetivos del punto 2.3.3 y 2.3.3.2 del AFP.

[94] Punto 2.3.4 del AFP.

[95] Misión Especial Electoral. Propuestas: Reforma política y electoral. USAID, Open Society Fundation, Suecia, NIMD, Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2017, p. 38.

[96] Ver: El Nuevo Siglo. Por fin CNE tiene autonomía financiera. 16 de junio de 2019.
El Nuevo Siglo (b). Riesgos electorales a 6 meses de las urnas. Marzo 31 de 2019.

TABLAS Y GRÁFICOS DEL CAPÍTULO.

GRÁFICO 3:

Estado de la implementación de las tareas del punto dos del AFP.

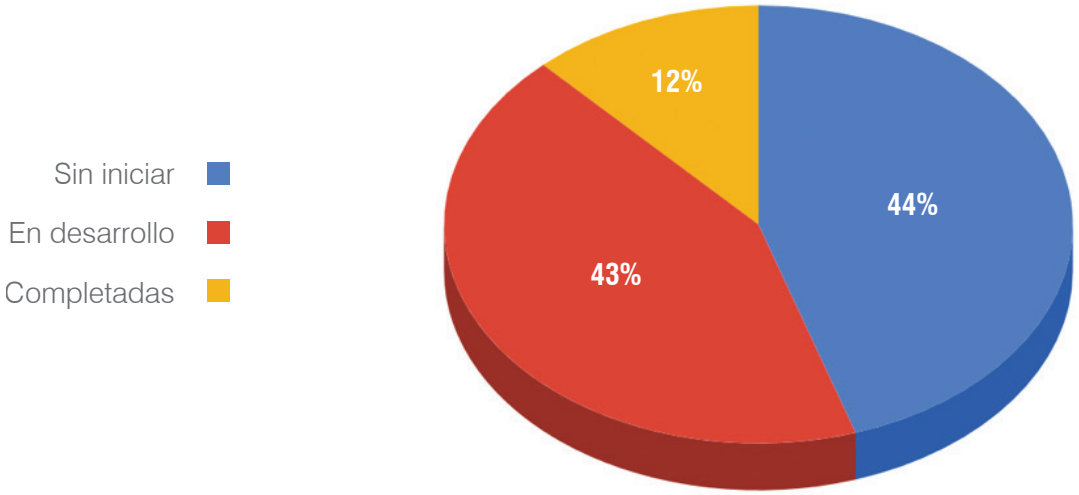


GRÁFICO 4:

Estado de la implementación de las tareas del punto dos del AFP, por funcionalidad.

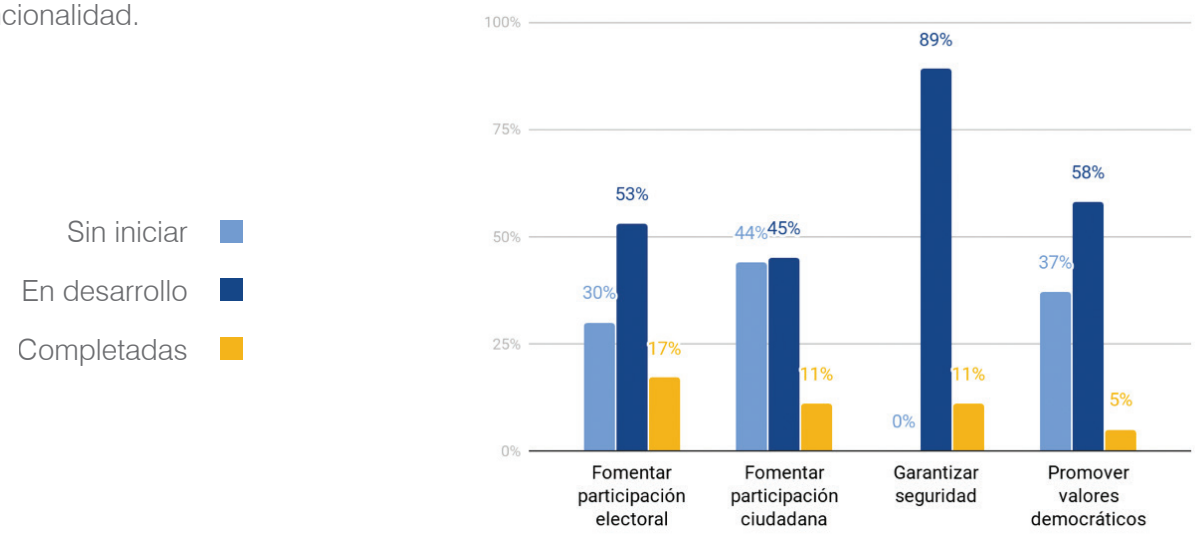


GRÁFICO 5:

Operatividad de las tareas sin iniciar del punto dos del AFP.

Nov /16 - Jun/19

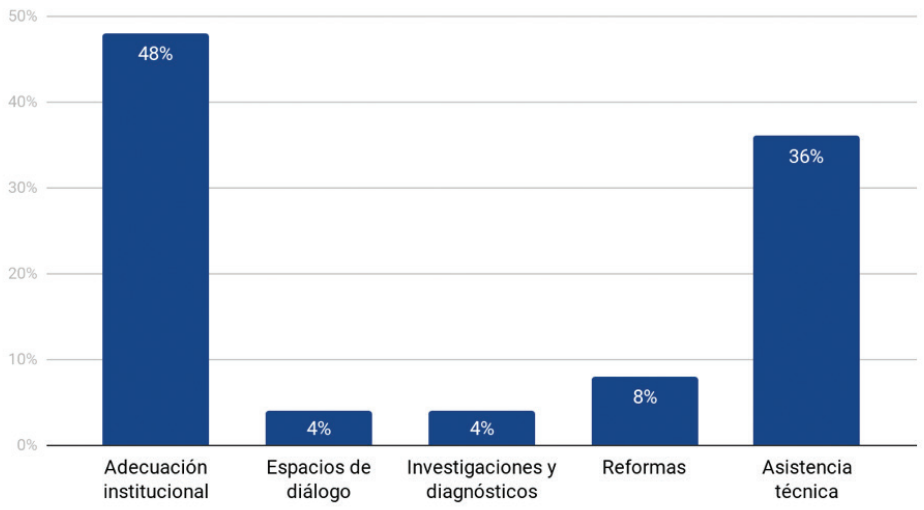


GRÁFICO 6:

Operatividad de las tareas sin iniciar que buscan promover la participación ciudadana y el control político.

Nov /16 - Jun/19

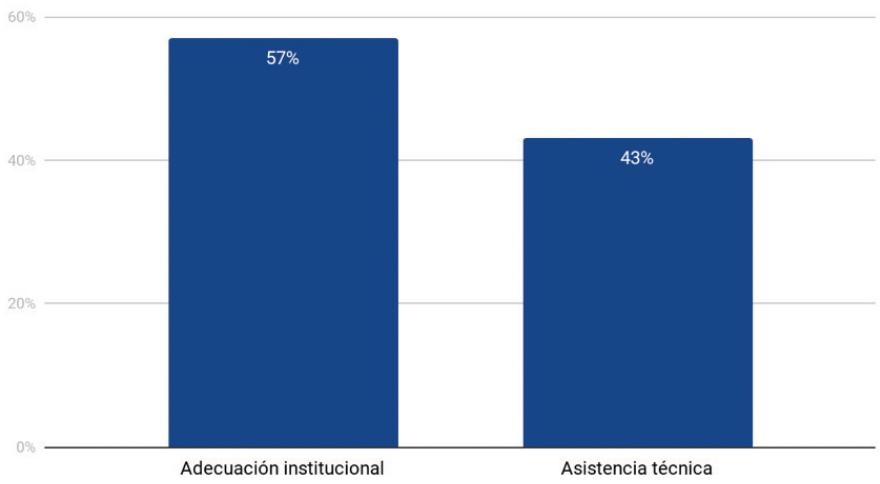
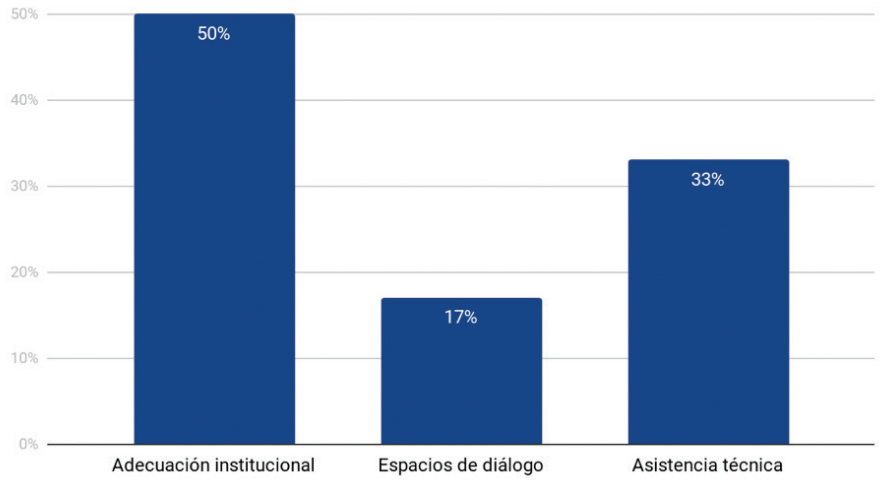


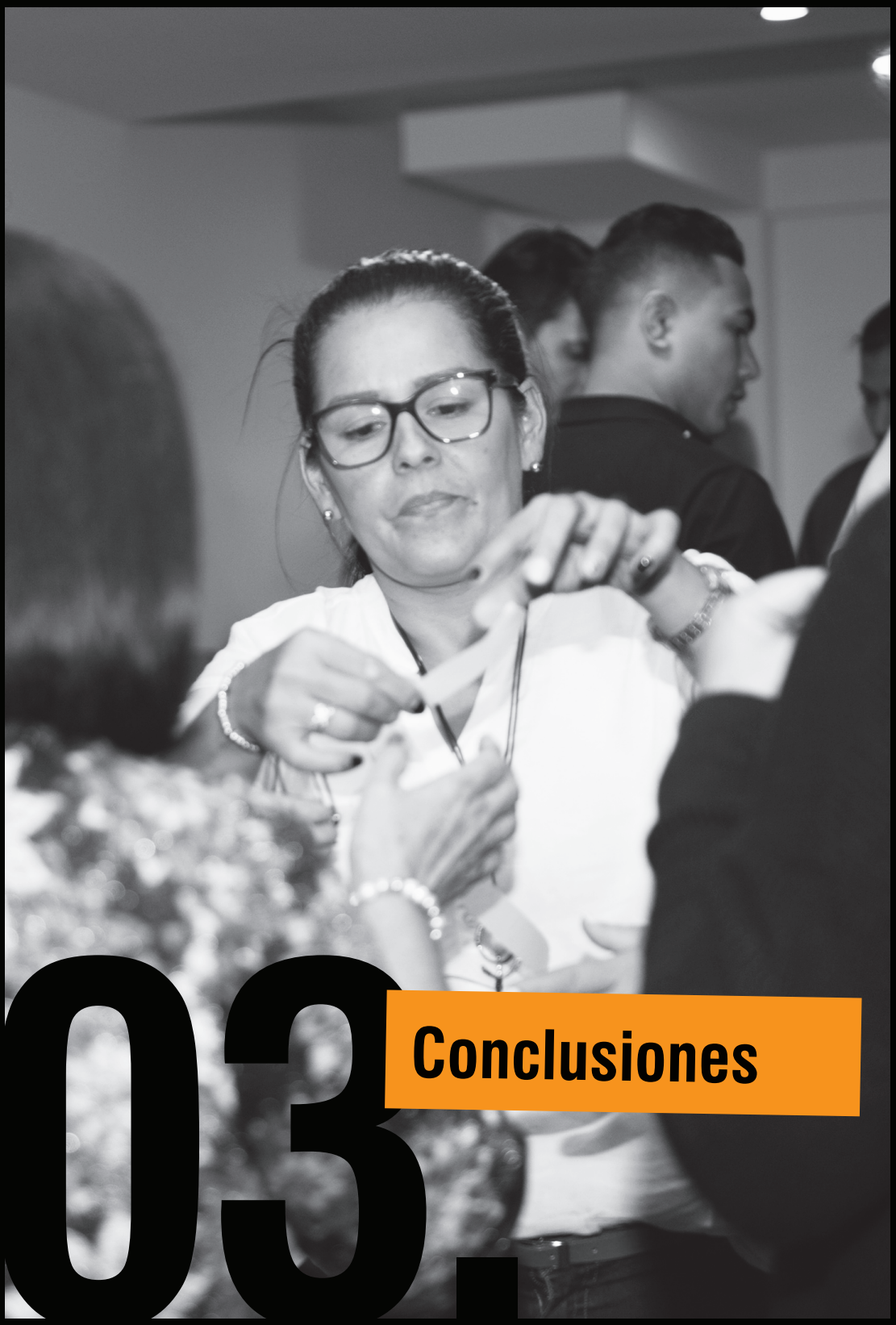
GRÁFICO 7:

Operatividad de las tareas sin iniciar que buscan promover los valores democráticos.

Nov /16 - Jun/19



***



03. Conclusiones

Conclusiones

03.

Después de dos años y medio de iniciado el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, no es exagerado decir que el punto dos presenta más sombras que luces.

Y es que a pesar de los varios e innegables avances, el balance general es, en el mejor de los casos, mediocre, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Preocupa que poco menos de la mitad de las tareas previstas ni siquiera hayan empezado a implementarse. Si bien no se esperaba que a estas alturas el punto dos del AFP estuviera plenamente ejecutado —de hecho, muchas de las tareas tienen plazo para ser cumplidas hasta el 2026—, es innegable que su ejecución va mucho más lenta de lo deseado, con el agravante de que la tendencia parece apuntar a una mayor ralentización. De hecho, durante los primeros seis meses de 2019 fueron muy pocos los avances, siendo quizás el semestre con el nivel más pobre de implementación desde la firma en el Teatro Colón. Los avances durante este periodo —que los hubo— más que novedades fueron activaciones, profundizaciones o correcciones de tareas que ya estaban en desarrollo desde antes. Esto no necesariamente está mal, al fin y al cabo incluso tareas ya terminadas —como puede ser el Estatuto de la Oposición— necesitan consolidarse y perfeccionarse a lo largo del tiempo. El problema es que el resto de tareas no solo no avanzan a la par, sino que muchas de ellas están totalmente congeladas desde hace dos años.

Y es que de hecho el fomento de la participación electoral y las garantías de seguridad continúan siendo las categorías priorizadas en este capítulo del AFP, en detrimento de las tareas de fortalecimiento de la participación ciudadana y de fomento de los valores democráticos, categorías igualmente importantes, especialmente teniendo en consideración el carácter integral e indivisible del texto. El problema es que esta priorización, como se ha evidenciado a lo largo de los tres informes del NIMD, se repite sistemáticamente, por lo que es justo plantear, a manera de hipótesis, que la implementación del punto dos del Acuerdo está respondiendo más al *momentum* político, a la coyuntura, que a una visión estratégica y de largo plazo.

Mientras tanto, la prometida reforma política sigue sin hacerse, las víctimas del conflicto continúan sin representación directa en el Congreso, las fuerzas de oposición siguen sintiéndose perseguidas a pesar del Estatuto para ellas, los líderes siguen cayendo asesinados mientras ven que las estrategias para protegerlos no los tienen en cuenta y han vuelto a privilegiar la visión militarista, la movilización ciudadana sigue siendo satanizada incluso desde las altas esferas del Estado y los valores democráticos para la reconciliación siguen relegados como si no importaran.

Por supuesto que no todo está perdido. Es particularmente diciente que el actual Gobierno no solo haya decidido incluir dentro de su PND varias políticas que ayudarían a desarrollar algunos de los puntos del AFP, sino que además haya optado por corregir el rumbo en algunas otras: la reactivación de las mesas de víctimas, los intentos por articularlas a la estructura del PAO y la inclusión del enfoque multidimensional de la seguridad, son prueba de ello y, de hecho, fueron

tres de las recomendaciones hechas por el NIMD en su segundo informe. Son todavía tímidos timonazos, pero van en la dirección correcta. La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo es una inigualable oportunidad que tiene este Gobierno para consolidar estos esfuerzos, pudiendo convertirse en la punta de lanza de un proceso concienzudo de implementación que tenga en cuenta lo que se ha hecho bien en el pasado y que corrija lo que haga falta.

3.1 Recomendaciones.

Integrar

- Integrar a las ya reactivas mesas de víctimas y CNGS, así como a las aún relegadas SISEP y Programa Integral de Seguridad y Protección, a la estructura del PAO y al proceso de diseño de la "Política nacional para la prevención y protección a personas y comunidades en riesgo" de la que habla el PND.
- Integrar los "Lineamientos para la construcción de una ley estatutaria de garantías para la participación ciudadana y la protesta social", así como el "Protocolo para atender la protesta social" —documentos que ya fueron elaborados en el marco del AFP— dentro del diseño e implementación de la "Política nacional de inclusión y participación ciudadana", de la "Política para la resolución pacífica de la conflictividad social" y del "Sistema nacional de resolución de conflictividades Sociales" del que habla el PND.
- Integrar las recomendaciones que hizo la MEE dentro del proceso de diseño e implementación de la reforma para garantizar transparencia en el ejercicio de la política y en las elecciones, en el establecimiento de una ruta de atención prioritaria en los municipios con bajos niveles de participación electoral, y en la elaboración del plan de mejora al acceso a los puestos de votación, de los que habla el PND.

Acelerar

- Acelerar el diseño concertado y la presentación de un nuevo proyecto de ley creando las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
- Acelerar la implementación de las tareas que hasta el momento no tienen ningún tipo de desarrollo, en especial aquellas que buscan fortalecer la participación ciudadana y las de fomento de los valores democráticos.
- Acelerar la implementación efectiva del enfoque multidimensional de la seguridad en todas las políticas gubernamentales sobre el tema.
- La reglamentación y clarificación de las reglas sobre el derecho a réplica de los partidos de oposición, así como las sanciones para los funcionarios que atenten contra este.

Bibliografía

Documentos citados.

Alto Comisionado para la Paz.
«Con éxito sesionó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con la participación de representantes del Gobierno y de la Sociedad Civil».
30 de enero de 2019.

Atienza, Manuel y García Amado, Juan Antonio.
«Un debate sobre la ponderación».
Palestra-Temis, Lima-Bogotá, 2012.

Bonnecase, Julie.
«La escuela de la exégesis en derecho civil».
México D.F., 1944.

Bobbio, Norberto y Santillán, J. F. F.
«El futuro de la democracia».
1996.

Cinep/PPP - Cerac.
«Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales».
Bogotá. Junio 2019. https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacinales.html

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).
«La minga por la defensa de la vida, el territorio la democracia, la justicia y la paz se suma al paro nacional del 25 de abril de 2019».
23 de abril de 2019. https://www.cric-colombia.org/portal/la-minga-por-la-defensa-de-la-vida-el-territorio-la-democracia-la-justicia-y-la-paz-se-suma-al-paro-nacional-del-25-de-abril-de-2019/

Conpes.
«Documento Conpes 3932. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial».
Bogotá, 29 de junio de 2018.

CSIVI.
«Plan Marco de Implementación: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera».

Cunill, Nuria.
«Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos».
Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. 1991.

Cunill, Nuria.(b)
«Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos».
Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. 1991.

Dahl, Robert.
«La poliarquía. Participación y oposición».
1971.

Departamento Nacional de Planeación (DNP).
«Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia - Pacto por la equidad».
Bogotá D.C., 2019.

HM Treasury.
«The Green Book Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation».
London, UK, 2018.

HM Treasury.
«The Magenta Book. Guidance for evaluation».
London, UK, 2011.

Indepaz.
«Informe Conjunto Especial de Derechos Humanos Todos los nombres, todos los rostros, sobre las situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de derechos humanos y de excombatientes de las FARC-EP y sus familiares en los territorios».
Bogotá, 2019.

Misión Especial Electoral.
«Propuestas: Reforma política y electoral». USAID, Open Society Fundation, Suecia, NIMD, Konrad Adenauer Stiftung.
Bogotá, 2017.

NIMD.
«Profundizar la democracia para consolidar la paz: Segundo informe de análisis de la implementación del punto dos de participación política del Acuerdo Final de paz en Colombia»
Julio - diciembre de 2018). Bogotá DC, Colombia. Marzo de 2019.

Presidencia de la República.
«Alocución del Presidente Iván Duque Márquez sobre la Ley Estatutaria de la Justicia Especial Para La Paz (JEP)».
10 de marzo de 2019.
https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190310-Alocucion-del-Presidente-Ivan-Duque-Marquez-sobre-la-Ley-Estatutaria-de-la-Justicia-Especial-Para-La-Paz-JEP.aspx

Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz.
«Implementation: a Theoretical Perspective». En W. D. Burham y M. W. Weinberg, American Politics and Public Policy,
1978.

Registraduría Nacional del Estado Cívil.
«Registrador nacional presenta medidas de transparencia para elecciones octubre. Comunicado de Prensa No.0024 de julio de 2019».
8 de julio de 2019.

Revuelta Vaquero, Benjamín.
«La implementación de políticas públicas».
En: Díkayon 16 (135 - 156), 139. Universidad de la Sabana, Bogotá (Colombia), noviembre de 2007.

Rico, J. M., & Chinchilla, L.
«Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral».
Siglo XXI, 2002.

Sabatier, Paul.
«Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis».
En: Journal of Public Policies, 1986.

Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian.
«Effective Policy Implementation»,
D.C. Heat and Company, 1991.

Sabatier, Paul and Jenkins-Smith Hank, C.
«Evaluating the Advocacy Coalition Framework».
En: Journal of Public Policy, núm. 14, Cambridge University Press, 1994

Salazar, L., y Woldenberg, J.
«Principios y valores de la democracia»
(Vol. 7). Instituto Federal Electoral. 1997.

Senado de la República.
«Senado fijó fecha para discutir objeciones a ley estatutaria de la JEP».
23 de abril de 2019.

Medios de comunicación referenciados.

BC Noticias. Registraduría anuncia medidas de transparencia para las elecciones de octubre. 8 de julio de 2019.
http://www.bcnoticias.com.co/registraduria-anuncia-medidas-de-transparencia-para-las-elecciones-de-octubre/

Contagio Radio. Pasaron nueve meses para que Gobierno instalara Mesa Nacional de Garantías. 30 de mayo de 2019.
https://www.contagioradio.com/pasaron-nueve-meses-gobierno-mesa-nacional-de-garantias/

El Espectador. ¿Qué lograron los líderes sociales que instalaron el refugio humanitario en Bogotá? 4 de mayo de 2019.
https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/que-lograron-los-lideres-sociales-que-instalaron-el-refugio-humanitario-en-bogota-articulo-857932

El Espectador (b). Oposición definirá que objeciones a la JEP tengan prioridad en orden del día de Senado. 23 de abril de 2019.
https://www.elespectador.com/noticias/politica/oposicion-definira-que-objeciones-la-jep-tengan-prioridad-en-orden-del-dia-de-senado-articulo-851694

El Espectador (c). ¿Por qué la nueva réplica de la oposición a Duque no se hizo por televisión nacional abierta? 22 de mayo de 2019.
https://www.elespectador.com/noticias/politica/por-que-la-replica-de-la-oposicion-duque-no-se-hizo-por-television-nacional-abierta-articulo-862174

El Espectador (d). La “última jugadita” de Ernesto Macías como presidente del Congreso: sabotear a la oposición. 20 de julio de 2019.
https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-ultima-jugadita-de-ernesto-macias-como-presidente-del-congreso-sabotear-la-oposicion-articulo-872035

El Espectador (e). Ángela María Robledo presentará tutela este viernes para recuperar su curul. 27 de junio de 2019.
https://www.elespectador.com/noticias/politica/manana-angela-maria-robledo-presentara-tutela-para-recuperar-su-curul-articulo-868179

El Espectador (f). "Le quitan la curul a la democracia y a la oposición": Ángela María Robledo. 25 de abril de 2019.
https://www.elespectador.com/noticias/politica/le-quitan-la-curul-la-democracia-y-la-oposicion-angela-maria-robledo-articulo-852206

El Heraldo. Procuraduría cita a juicio disciplinario al senador Ernesto Macías por su “jugadita”. 2 de agosto de 2019.
https://www.elheraldo.co/politica/procuraduria-cita-juicio-disciplinario-al-senador-ernesto-macias-por-su-jugadita-654731

El Nuevo Siglo. Por fin CNE tiene autonomía financiera. 16 de junio de 2019.
https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2019-es-historico-para-el-cne-lograr-autonomia-financiera

El Nuevo Siglo (b). Riesgos electorales a 6 meses de las urnas. Marzo 31 de 2019.
https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2019-riesgos-electorales-6-meses-de-las-urnas

El Nuevo Siglo (c). Dudas en asesinato del ex Farc Dimar Torres. 29 de abril de 2019.
https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2019-dudas-en-asesinato-del-ex-farc-dimar-torres

El País. Controversia por versiones sobre muerte de ex guerrillero de las Farc en El Catatumbo. 28 de abril de 2019.
https://www.elpais.com.co/judicial/controversia-por-versiones-sobre-muerte-de-exguerrillero-de-las-farc-en-el-catatumbo.html

El Tiempo. Antanas Mockus conservará su curul en el Congreso. 6 de agosto de 2019.
https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/decision-sobre-la-perdida-de-investidura-de-antanas-mockus-398094

La FM. Gobierno desiste de presentar la reforma política, por el momento. 16 de julio de 2019.
https://www.lafm.com.co/politica/gobierno-desiste-de-presentar-la-reforma-politica-por-el-momento

La Silla Vacía. Con sus objeciones a la JEP, Duque muestra un uribismo más duro. 11 de marzo de 2019.
https://lasillavacia.com/con-sus-objeciones-la-jep-duque-muestra-un-uribismo-mas-duro-70428

Publimetro. Así fue como impidieron que el cuerpo de Dimar Torres fuera desaparecido por los militares. 29 de abril de 2019.
https://www.publimetro.co/co/noticias/2019/04/29/asi-fue-impidieron-cuerpo-dimar-torres-desaparecido-los-militares.html

RCN Radio. Oposición usa por primera vez derecho a réplica a alocución presidencial. 12 de marzo de 2019.
https://www.rcnradio.com/politica/oposicion-usa-por-primera-vez-derecho-replica-alocucion-presidencia

RCN Radio (b). Oposición anuncia que probará persecución judicial en su contra. 26 de abril de 2019.
https://www.rcnradio.com/politica/oposicion-anuncia-que-probara-persecucion-judicial-en-su-contra

Revista Semana. Presidente Duque objeta 6 artículos de la ley estatutaria de la JEP.
https://www.semana.com/nacion/multimedia/declaracion-del-presidente-sobre-la-ley-estatutaria-de-la-jep/604954

Revista semana (b). "Las objeciones a la JEP sí afectan la paz": Oposición estrenó derecho de réplica al presidente Duque. 12 de marzo de 2019.
https://www.semana.com/nacion/articulo/oposicion-estreno-derecho-de-replica-al-presidente-duque/605234

Revista Semana (c). "En nombre de los 4.000 hombres que tengo el honor de comandar, les pido perdón": general Diego Villegas. 28 de abril de 2019.
https://www.semana.com/nacion/articulo/en-nombre-de-los-4000-hombres-que-tengo-el-honor-de-comandar-les-pido-perdon-general-diego-villegas/611457

Revista Semana (d). ¿Por qué los quieren callar? 23 de junio de 2019.
https://www.semana.com/mundo/articulo/por-que-quieren-callar-a-los-militares-que-hablan-de-falsos-positivos/620663

New York Times. Las órdenes de letalidad del ejército colombiano ponen en riesgo a los civiles, según oficiales. 18 de mayo de 2019.
https://www.nytimes.com/es/2019/05/18/colombia-ejercito-falsos-positivos/

Verdad Abierta. Falsos positivos: una herida que sigue abierta.
https://verdadabierta.com/especiales-v/2015/falsos-positivos/

W Radio. Fiscal denuncia presunto plan para atentar contra Duque durante reunión con indígenas. 8 de abril de 2019.
https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/fiscal-denuncia-presunto-plan-para-atentar-contra-duque-durante-reunion-con-indigenas/20190408/nota/3888459.aspx

Normatividad mencionada.

Corte Constitucional, Sentencia C-630/17.

Ley 1909 de 2018.

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

Financiado por la
UNIÓN EUROPEA

Acción Democrática para la Paz