

AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN (ARN)

HISTORIA INSTITUCIONAL PARA TABLAS DE VALORACION DOCUMENTAL

BOGOTÁ D.C. AGOSTO DE 2021

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
I. CONTEXTO HISTÓRICO DEL PROCESO DE REINSERCIÓN.....	5
1.1 Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986 – 1990).....	6
1.2 Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994).....	7
1.3 Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998).....	8
1.4 Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002).....	9
1.5 Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010).....	10
1.6 Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2018).....	13
2.1. Fondo documental acumulado 1. Historia de la función de reinserción bajo la administración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (de 1 de febrero de 1991 a 30 de diciembre de 1997 y de 7 de septiembre de 2006 - 2 de noviembre de 2011).....	15
2.1.1 Periodo 1. Secretaría de integración popular (1 de febrero de 1990 – 25 de diciembre de 1991).....	16
2.1.2 Periodo 2. Dirección Programa de Reinserción Nacional (26 de diciembre de 1991- 17 de junio de 1993).....	18
2.1.3 Periodo 3. Dirección Plan Nacional de Rehabilitación (18 de junio de 1993 – 5 de septiembre de 1994).....	20
2.1.4 Periodo 4. Consejería Presidencial para la Política Social (6 de septiembre de 1994 – 30 de diciembre de 1997).....	24
2.1.5 Periodo 5. Alta Consejería Presidencial para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas – ACR (7 de septiembre de 2006 - 2 de noviembre de 2011).....	28
2.2. Fondo Documental Acumulado 2. Historia de la función de reinserción bajo la administración de la Red de Solidaridad Social (31 de diciembre de 1997 – 22 de diciembre de 1999). Dependencia: Secretaría General de Programa para la Reinserción.....	32
2.3. Fondo documental acumulado 3. Historia de la función de reinserción bajo la administración del Ministerio del Interior (23 de diciembre de 1999- 3 de febrero de 2003). Dependencia: Dirección General para la reinserción.....	35
2.4. Fondo documental acumulado 4. Historia de la función de reinserción bajo la administración del Ministerio del Interior y de Justicia (3 de febrero de 2003 – 6 de septiembre de 2006) Dependencia: Despacho del ministro.....	38
2.5. Fondo documental acumulado 5. Historia de la función de reinserción bajo la administración de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR).....	41
III. CONTENIDO DE LOS FONDOS DOCUMENTALES	
3.1. Fondo 1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)	

- 3.2. Fondo 2. Red de Solidaridad Social - Secretaría General del Programa para la Reinserción
- 3.3. Fondo 3. Ministerio del Interior - Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior
- 3.4. Ministerio del Interior y de Justicia – Despacho del Ministro
- 3.5. Fondo 5. Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas – ACR.

Versión Final

INTRODUCCIÓN

Para efectos de la construcción de la Tabla de valoración documental se ha identificado documentación producida por cinco entidades diferentes, lo que correspondería a cinco fondos documentales. Los cuatro primeros fondos corresponden a las entidades que desarrollaron la función de reinserción antes de la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR): 1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (1990-1997 y 2006-2011), 2. Red de Solidaridad Social (1997-1999), 3. Ministerio del Interior (1999-2003), 4. Ministerio del Interior y de Justicia del Derecho (2003-2006). Estos documentos fueron dados a la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), mediante Decreto 4138 de 2011 (artículo 22). El quinto fondo documental acumulado fue producido por la (ACR) (2011-2014); la Tabla de retención documental de esta entidad se elabora a partir de 2014, cuando se reestructura y cambia su nombre.

Se aclara que los documentos producidos en el marco institucional de las cuatro primeras entidades arriba señaladas, solo aluden al proceso de reinserción y reintegración; es decir, que no son fondos completos que evidencien el desarrollo de todas las funciones dadas a cada una de las dependencias de esas entidades. Por lo que esta historia institucional, con fines archivísticos, tiene el objetivo de reconstruir el proceso de administración y gestión de la función de reinserción de las personas y grupos alzados en armas desde 1990 hasta 2011. Esta historia pretende hacer evidente la cronología de dicha administración, cuáles instituciones se hicieron cargo de ello y bajo qué directrices o normas.

Esta historia institucional revela que los documentos producidos por los cuatro primeros fondos fueron producidos por una dependencia en particular, por lo que solo hay una TVD por cada periodo o incluso fondo. Solo para el caso del fondo documental producido por la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) entre 2011 y 2014, responde a una estructura orgánico-funcional compleja, diseñada para que en su totalidad responda a las necesidades de formulación de la política de reintegración y a su implementación mediante programas.

Este documento contiene tres capítulos. El primero presenta el contexto histórico de proceso de reinserción en Colombia, desde 1990 hasta el 2014, fechas extremas de los documentos registrados en la TVD. El segundo describe los cambios en la administración y gestión institucional de la función de reinserción. El tercero describe,

grosso modo, el contenido y valor histórico de los documentos producidos por cada uno de los fondos documentales.

I. CONTEXTO HISTÓRICO DEL PROCESO DE REINSERCIÓN ¹

El ciclo de la violencia de los años ochenta se caracteriza por la presencia de nuevos actores del conflicto: narcotraficantes y grupos paramilitares al servicio de élites regionales y organizaciones de narcotraficantes que logran consolidarse como importantes figuras con poder político, económico y social dentro del marco de la confrontación armada interna.

Este apartado ofrece algunas características de la Reinserción en Colombia desde los años ochenta hasta la década del diez del siglo XIX con la finalidad de presentar los antecedentes del proceso que se adelanta a partir de 2014. Dichos procesos, aunque no sean comparables, sentaron un precedente en materia de desarme, desmovilización y reinserción, ahora reintegración de los alzados en armas.

Desde 1982 hasta el 2014 se viene adelantando en Colombia lo que se podría denominar “la Institucionalidad de los procesos de paz”, entendidos como soluciones pacíficas de orden político que dejaron atrás las acciones de carácter militar para el manejo del orden público que hasta el momento no habían surtido efecto. Esta nueva bandera entra a la historia contemporánea de Colombia de mano del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) y será también la de sus sucesores en la Presidencia de la República hasta nuestros días.

Desde esta época se han creado diversas comisiones y modelos de negociación, gobierno tras gobierno, con esfuerzos combinados que han dejado como resultado un conjunto de experiencias y opciones de mejora al proceso que aún hoy no culmina. La paz se convierte desde entonces en una política de gobierno que ha intentado ser una

¹ El apartado “Contexto histórico del proceso de reinserción” de esta historia institucional fue tomado en su totalidad del documento “Reseña histórica institucional”, elaborado por la Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas (ARC) en 2016. Fue consultado el 10 de febrero de 2020 en: https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20Gestin%20Documental/BANCO_TERMINOLOGICO_ACR.pdf

El documento citado contiene la información de contexto necesaria y suficiente que debe acompañar la historia institucional con fines archivísticos.

política de Estado, mostrando rupturas y discontinuidades. Como lo comentó Eduardo Pizarro “La política de paz ha estado íntimamente ligada al proceso de apertura política que, desde la convocatoria de una Cumbre Política en 1982 hasta la nueva Constitución de 1991, ha respondido a un diagnóstico y a una necesidad real: la ampliación del espacio político era percibido, tanto por analistas como por los actores involucrados en el conflicto, como un prerrequisito para la incorporación de los grupos insurgentes a la vida democrática”³. El documento CONPES 3554 de 2008 constituye un referente importante.

1.1 Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986 – 1990)

Esta administración y la de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se caracterizaron porque optaron por centralizar en el Gobierno los procesos de paz al mando de políticos presidenciables, asesorados por un staff de expertos con plenos poderes, pero al mismo tiempo con plenas responsabilidades frente al Congreso y la opinión pública (Palacios 2000, p. 374). Para este momento en materia de paz únicamente subsistían los Acuerdos de La Uribe pues los demás compromisos firmados con el M-19 y el Ejército Popular de Liberación ya habían sido rotos. Por su parte el acuerdo con las FARC, aunque todavía vigente era ambiguo; de él sobrevivían tres cuestiones básicas: el cese al fuego, Casa Verde (sede permanente y no hostilizada de la comandancia de ese grupo) y la Unión Patriótica como movimiento legal y mecanismo de incorporación a la vida política de los integrantes de dicha organización, sin embargo, la ambigüedad radicaba en la falta de plazos definidos para la dejación de armas y acciones concretas.

En este Gobierno con tácticas diplomáticas se alcanzó un acuerdo con el M-19 en el que se contemplaba el fin de la guerra y la reinserción de los insurgentes a la vida política y civil. Por la misma vía el secretariado de las FARC propuso un cese al fuego bilateral, la celebración de conversaciones de paz abiertas y públicas y la mediación internacional (Borda 2012, p. 48).

En cuanto a la metodología para la paz el gobierno Barco introdujo modificaciones de fondo. En primera instancia bajo el nombre de Política de Paz se centraliza el proceso en la propia Presidencia de la República a través de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación que giraría en torno al Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que asciende en jerarquía y recibe una gran inyección presupuestal, permitiéndole de esta forma llegar a trescientos cuatro (304) municipios con el fin de disminuir los desequilibrios económicos y sociales en regiones de conflicto. El consejero presidencial Carlos Ossa Escobar, llamado a intervenir en el proceso, con

“mano tendida y pulso firme” –lema de este gobierno- suspende las desgastadas comisiones de paz y verificación de la administración anterior.

Debido a lo anterior se puede asegurar que Virgilio Barco le dio un giro al manejo de las negociaciones con los grupos alzados en armas. En agosto de 1988 se crea la Comisión Coordinadora del Diálogo con el nombre de Comisión de Convivencia Democrática, que funcionó con un reducido grupo de asesores de la cual hizo parte Rafael Pardo Rueda en calidad de consejero presidencial. Pardo entraría en conversaciones al año siguiente con el M-19 logrando avanzar hasta el perfeccionamiento de los acuerdos como concreción final del pacto e instrumentalización de los mismos. De forma continua se mantuvieron las conversaciones con las FARC a través de Fabio Echeverri Correa –por parte del gobierno nacional- quien sostuvo conversaciones con Manuel Marulanda y Jacobo Arenas en La Uribe (Meta). A la vez, el EPL y el grupo proindigenista Quintín Lame manifestaron su intención de adelantar conversaciones mientras el ELN expresaba su negativa de negociar salvo lo relacionado con la propuesta de estrategia de “humanizar la guerra”.

1.2 Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994)

La Política de Paz bajo este gobierno, al menos en su primera fase, mantiene fundamentalmente los mismos esquemas de negociación de su antecesor como lo eran la continuidad de los diálogos y la misma política frente a las FARC, EPL, ELN, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y con el movimiento Quintín Lame. Asimismo, continúa el equipo de funcionarios de las Consejerías de Paz y de Seguridad Nacional que venía del gobierno anterior en cabeza de Rafael Pardo y Jesús Antonio Bejarano.

De esta época y tras la toma de la Embajada de Venezuela en Bogotá por parte de las FARC y con la mediación del embajador de ese país con el gobierno colombiano nace el denominado “Diálogo de Caracas”. Se alcanza la firma de un Acuerdo de Paz con el EPL el 15 de febrero de 1991 bajo la supervisión del Partido Socialista Español (PSOE) y de la Internacional Socialista. Ya en vísperas de finalizar su mandato el presidente Gaviria entra en negociaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), una creación de las FARC, el ELN y un grupo disidente del EPL, conversaciones que se realizaron en Caracas y en Taxcala (Borda 2012, p. 50).

En este gobierno se diseña una Política de Sometimiento a la Justicia, se crea el Consejo Nacional de Normalización (CNN) adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) y cuyo objetivo central era el de “Supervisar la dejación de las armas y monitorear los Programas de Reinserción”⁸. Debe anotarse que esta administración se recibió ayuda parcial de Estados Unidos en la guerra frente a las drogas y fines contrainsurgentes (Borda 2012, p. 50).

1.3 Gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)

El presidente Ernesto Samper muestra desde el comienzo de su mandato la voluntad de generar otra vez un ambiente favorable para una salida negociada del conflicto armado. Desde nuevas y antiguas perspectivas y agendas retoma el tema de la paz desde el primer año de su mandato. En un comienzo Samper dio un mensaje ambiguo mediante el juego de palabras "a la guerra integral se opuso la paz integral y restituyó la tónica de tratar las guerrillas como adversario con el que se puede emprender un diálogo útil" (Palacios 2000, p. 174). Para explorar esta posibilidad, en primer lugar, la Política de Reinserción queda bajo el cargo de la Oficina Nacional de Reinserción y se cambia la figura del Consejero Presidencial de Paz por la de un Alto Comisionado para la Paz –con rango ministerial-, hecho que evidencia la prioridad del tema en la agenda gubernamental. Por la misma vía se crea el Consejo de Paz, al que fueron convocados diversos sectores políticos y sociales y donde fue presentado por parte el Alto Comisionado un informe que evidenciaba la voluntad de la guerrilla de adelantar negociaciones. En este intento se recibe el respaldo de dos comisiones de paz de las dos cámaras del Congreso de la República, de la Conferencia Nacional Episcopal y del Consejo Nacional Gremial.

El presidente Samper restituyó a los alzados en armas su carácter de actor político como en el caso del mandato de Belisario Betancur, sin embargo –así se afirmará que existía condiciones de negociación- las conversaciones fueron truncadas en el primer año ante la exigencia de la guerrilla del despeje militar del municipio de La Uribe. Como contraparte el ministro de defensa impulsó de forma paralela las Cooperativas de Seguridad Rural (Convivir) creadas por el Decreto 356 de 1994 y consideradas la legitimación de un paramilitarismo destructivo de hondas repercusiones en Colombia (Palacios 2000, p. 325).

Ahora bien, aunque la política de paz experimentó una desaceleración en el proceso de reincorporación en este mandato, cabe resaltar el gesto de las FARC de liberar sesenta (60) soldados y diez 10 infantes de marina que tenía en su poder con la intermediación

de la Comisión Nacional de Conciliación, la Iglesia y la Cruz Roja Internacional, las cuales jugaría papeles importantes en la entrega de secuestrados en años posteriores (Palacios 2000, p. 375).

Esta administración se caracterizó por haber tomado varias decisiones que afectaron el curso del conflicto armado en Colombia, ejemplo de ello fue que el presidente Samper buscó la ratificación en el Congreso del Protocolo II de Ginebra, es decir, el Derecho Internacional Humanitario, que a lo largo de los últimos años había constituido una reivindicación permanente de los grupos guerrilleros. Al respecto dice el investigador Juan Gabriel Tokatlián que la diplomacia de Samper por el tema de la paz, estuvo más ligada al tema de los derechos humanos que a la negociación con la guerrilla. Igualmente, el Estado colombiano y las organizaciones nacionales de derechos humanos realizaron una presencia activa en las jornadas finales de elaboración del Estatuto de Roma a partir de 1969 y se intentó buscar ayuda de países amigos como Venezuela, México, Cuba, Costa Rica, Guatemala, España y Alemania en su empeño por avanzar en un proceso de paz. Este gobierno aceptó y firmó el convenio con la ONU para el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, acuerdo que fue prorrogado en el 2002 a petición de Álvaro Uribe Vélez y luego hasta el 2010.

1.4 Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)

El Estatuto de Roma finalmente fue aprobado por 120 Estados y firmado por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango en el primer semestre de su mandato. No obstante, el Gobierno optó por no presentar ninguna iniciativa a favor de la aprobación interna del tratado e iniciar de esta manera el camino para su ratificación².

Durante este mandato se crea la Dirección General para la Reinserción, como dependencia del Ministerio del Interior, la cual según el Decreto 2546 de 1999, tenía como funciones principales coordinar y dirigir el programa de reinserción para la desmovilización de los grupos guerrilleros y coordinar asuntos referentes a acuerdos de paz.

Para todo lo anterior el presidente coordinó el despeje por parte de las Fuerzas Militares de cinco (5) municipios en el oriente del país, el comienzo de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz y los Diálogos de las FARC en la zona despejada del

² Viva la Ciudadanía, Defensoría del Pueblo. Corte Penal Internacional: Una necesidad para Colombia.

Municipio del Caguán, así como la creación del Consejo Nacional de Paz –Ley 434 de 1998- en el marco del Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad que hizo parte de la campaña presidencial de Andrés Pastrana. En su elección el pueblo dijo: la paz se debe obtener no recrudesciendo la guerra sino desmontándola mediante el diálogo y la negociación (Sandoval, 1999).

No obstante –y después de una controvertida extensión de vigencia del despeje, así como de asesinatos y evidencias de actividades ilícitas en la zona de despeje- en 2002, a pocos meses de terminar su mandato, Pastrana informó al país del fracaso del proceso de paz. Lo anterior conllevó a la eliminación y disolución de la zona de distensión y a reforzar la alianza militar con el Gobierno estadounidense conocida como el “Plan Colombia”, que fortaleció a las Fuerzas Armadas colombianas y adicionó la lucha contra las drogas como parte de la estrategia de desestabilización de las guerrillas. Adicionalmente se observó una condescendencia de las Fuerzas Armadas con ciertos grupos paramilitares (bajo el mando de Carlos Castaño) quienes asumieron el liderazgo de la oposición en regiones apartadas de la geografía nacional.

Es en este momento donde se extiende en Colombia el actuar de grupos paramilitares como contramedida a las estrategias guerrilleras, razón por la cual las FARC exigieron al gobierno el desmonte de los grupos paramilitares como condición para avanzar nuevamente en las negociaciones de paz.

Como análisis general se podría decir que los periodos de gobierno ente 1982–2002 (y en especial el período presidencial 1998-2002) se caracterizaron porque en el desarrollo de sus procesos de paz solo lograron acoger una cifra de excombatientes por debajo del 15% del número de los desmovilizados del periodo actual. Beneficiaron solo a guerrilleros o insurgentes que contaban con un status político y ejecutaron proyectos para el desarrollo económico regional en las áreas de influencia guerrillera, como factor indispensable para alcanzar la reinserción (Giraldo, 2009). Sin embargo, no se puede afirmar la solidez y estabilidad en el tiempo de los programas desarrollados en esas zonas.

1.5 Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010)

El presidente Álvaro Uribe inició su mandato en el año 2002 en un momento de confrontación militar abierta con las FARC y sin negociaciones en curso. Este Gobierno de la Seguridad Democrática con “mano firme” comenzó desde entonces el proceso al que se le diera un marco jurídico en el cual los grupos armados al margen de la ley

podrían reintegrarse a la sociedad bajo el liderazgo de Luis Carlos Restrepo ejerciendo como Alto Comisionado para la Paz.

Esta operación arroja aparentemente la desmovilización de algunos bloques de los grupos armados y su desarticulación en el marco de la Ley 782 de 2002, diseñada específicamente para la desmovilización individual bien sea de guerrilleros o paramilitares, además de la colectiva de grupos paramilitares, suprimiendo el reconocimiento político como requisito para negociar (a diferencia de gobiernos anteriores que promovían su carácter de actores políticos). Así, entre los hechos desarrollados dentro de los marcos legales vigentes entre el gobierno colombiano y las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC- se firma el Acuerdo de Santafé de Ralito (2003), donde se fijaron compromisos para el avance exitoso de la desmovilización a la que se acogieron treinta mil (30.000) miembros de esta organización armada incluyendo sus comandantes. El Gobierno presenta entonces un Proyecto de Ley conocido como Alternatividad penal que beneficiaba a los alzados en armas que se desmovilizaran y confesaran sus crímenes, pero se ignoraba a las víctimas, sujetos de derechos del Derecho Internacional Humanitario (Torregrosa, 2010). Dicha ley tuvo que ser retirada debido a presiones nacionales e internacionales.

Entre el 2005 y el 2006, en vista de la insuficiencia de Ley 782 de 2002, que solamente aseguraba la amnistía y el indulto a delitos políticos y conexos y dejaba sin beneficios a otros actores del conflicto a la luz del derecho internacional, se adopta un nuevo marco legislativo que permite perseguir y sentenciar a los miembros de grupos armados ilegales, la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, promovida por este mismo gobierno y aprobada por el Congreso de la República durante más de dos años de trámite. Esta normativa para la reinserción en particular de paramilitares en medio del conflicto interno, fue el producto de intensos debates y negociaciones políticas ampliadas que contaron con la participación de representantes del Gobierno, la sociedad civil y agencias internacionales para la protección de los derechos humanos³.

El objetivo de esta ley fue facilitar el proceso de desmovilización de paramilitares, la reincorporación individual o colectiva y también garantizar los derechos de las víctimas sin que hubiera sometimiento al “perdón y olvido” de las graves violaciones a los derechos humanos y delitos contra el Derecho Internacional Humanitario. La desmovilización quedó formulada en tres acciones: Desarme, Desmovilización y

³ Trámite de la Ley de Justicia y Paz: Elementos para el control ciudadano al ejercicio del poder político. Fundación Social, Bogotá, 2006, p. 13.

Reintegración –DDR- que en sus primeras etapas se llevó a cabo en la Oficina de la Alta Consejería para la Paz (OACP)⁴. No obstante, la Corte Constitucional entra a modificar varios apartes de esta Ley procurando aumentar la exigencia a los desmovilizados para confesar todos los delitos cometidos y así no perder los beneficios adquiridos, así como buscando la ampliación de los derechos de las víctimas. Cuatro años después de expedida esta ley se expide la primera sentencia⁵.

En este mandato Eduardo Pizarro Leongómez fue nombrado Director de la Comisión de Reparación, con la tarea de recibir los bienes de los paramilitares para la reparación a las víctimas, Luis Alfonso Hoyos, encargado del Fondo de Reparación, para la administración de los bienes entregados por los paramilitares y Juan David Ángel, Director del Programa de Reinserción y Programa de Reincorporación, al que los paramilitares le manifiestan su voluntad de entregar una cantidad considerable de tierras para el montaje de los proyectos productivos. A su vez jefes paramilitares como Vicente Castaño, Jorge 40 y Salvatore Mancuso, hablaron de devolver tierras para las familias desplazadas por los ahora, reinsertados. Hacia el 2007 el Programa de Reinsertados contó con un presupuesto propio de 141.000 millones de pesos y aumentó el índice de desmovilizados. Para el 2008 el presupuesto es de 263 mil millones de pesos para repartir entre los que se vinculen al programa en marcha del gobierno⁶.

En 2008 hubo un avance trascendental en la estabilidad del proceso cuando el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) produjo el documento CONPES No. 3554, mediante el cual el Proceso de Reintegración en Colombia se eleva a la categoría de Política de Estado como lo recomendara Eduardo Pizarro Leongómez en la década de 1980. La presencia internacional estuvo representada por las “Recomendaciones y Compromisos Colombia 2005” presentados por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y en la Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Ahora bien, en desarrollo de la Ley 782 de 2002 y con el fin de cumplir lo propuesto en los cien puntos del Manifiesto Democrático (Uribe Vélez, 2002) y en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 -2006 Hacia un Estado Comunitario, el gobierno promulga el Decreto 128 de 2002, para la regulación de la política de reincorporación a la vida civil y en este marco el Decreto 200 de 2003 que dio creación al Programa de Reincorporación para la Vida

⁴ Reseña. Agencia Colombiana para la Reintegración, Bogotá, 2014, s.p.

⁵ ¿Celebración?, en: El Siglo, miércoles 24 de marzo de 2009

⁶ Aumento de índice de desmovilizados, en: Diario La Libertad, viernes 4 de enero de 2008

Civil (PRVC) que funcionara en el Ministerio del Interior entre el 2003–2006 bajo la coordinación de la Comisión Intersectorial Reincorporación a la Vida Civil (en el 2004 adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia).

Ya para el año 2006, las nuevas exigencias del proceso de desmovilización en Colombia generan problemas en el Programa para la Reintegración de la Vida Civil (PRVC), razón por la cual –y para dar respuesta al volumen de desmovilizaciones masivas de las AUC- la responsabilidad de los procesos de reintegración a nivel nacional recae sobre la Alta Consejería para la Reintegración, de la Presidencia de la República liderada por Frank Pearl González.

La operación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, se convirtió en un hito en la historia del Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR) en Colombia. Entre sus alcances pasó de ser un Programa de Reincorporación de corto plazo, a un Proceso de Reintegración de largo plazo, con mayor capacidad de cobertura y gestión y con mejores herramientas y capacidad para realizar acompañamientos a los actores desmovilizados. A partir de estos procesos el Estado quedó facultado para pactar con dos tipos de desmovilizados: colectivos e individuales, en el caso de los primeros se entregan como grupo, previa negociación y acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y los demás se entregan y son atendidos por el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado - PAHD.

1.6 Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2018)

El presidente Juan Manuel Santos en un nuevo escenario institucional continúa trabajando por la reinserción social y presenta los Decretos Reglamentarios de la Ley 1424 de 2010, sancionada por medio del Decreto 2244 de 2011, también conocida como la Ley de Desmovilizados, la cual es “una ley que resuelve la situación jurídica de miles de personas que no tienen más delitos que su pertenencia a esas estructuras ilegales y que tienen que culminar su proceso de reintegración”⁷. Esta reglamentación benefició a 30.000 desmovilizados al impedir que fueran a la cárcel ya que no tenían procesos pendientes por delitos de lesa humanidad. Dicha reglamentación puso fin al limbo en que estaban los ex paramilitares que dejaron las armas y se acogieron al llamado de paz del gobierno anterior⁸. No obstante, las víctimas se opusieron a la

⁷ Radio Santa Fe. Junio 24 de 2011, am.

⁸ Andrea Forero Aguirre. ¿El fin del limbo?, en: El Espectador, junio 23 de 2011. Edición Online

normativa interpretándola como una burla o “indulto disfrazado” y se mostraron en total desacuerdo con este tipo de beneficios⁹.

El tema central del mandato de Juan Manuel Santos fue la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras Ley 1448 de 2011, que no solo pretendía rectificar injusticias históricas sino construir los cimientos de una sociedad más moderna y justa¹⁰; por tal razón se establecen en su gobierno medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas ocasionadas por conflicto armado interno y se dictaron disposiciones acordes para lograr dicha reparación así como la creación de las siguientes instituciones: Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa de Atención Especial de Atención y Reparación Integral y se le dio fin a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) asumiendo algunas de sus funciones el Centro de Memoria Histórica (Decreto 2244 de 2011). Como lo comunicó el Informe del Observatorio Justicia Transicional, la búsqueda de la verdad y la salvaguarda de la memoria son asuntos vitales en el proceso de reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Esto implica conocer las causas y los responsables la tragedia¹¹.

Entre los hechos notables de este gobierno se puede nombrar los esfuerzos –fallidos– por entrar en diálogos con el ELN que para el momento tenía ya cincuenta (50) años de accionar bélico. Según Camilo Echandía, ese grupo contaba originalmente con 4.700 guerrilleros hace 15 años y ahora apenas tiene 1.300, muchos ya desmovilizados. Este hecho alentaba a continuar en diálogos de paz¹². De igual forma, uno de los mayores desafíos del primer mandato de Juan Manuel Santos fue el de sacar adelante un acuerdo de paz con las FARC en La Habana (Cuba).

Dichas conversaciones –que iniciaron el primer semestre de 2012– pretendían construir una *paz duradera* para el país sobre cinco (5) puntos de acuerdo: (1) política de desarrollo agrario integral, (2) participación política, (3) solución al problema de las drogas ilícitas, (4) Víctimas y Verdad, y (5) Dejación de armas y Fin del conflicto. No obstante, las conversaciones, el gobierno Santos procuró entre 2010 y 2014 controlar las amenazas a la seguridad en las regiones apartadas por medio de planes como

⁹ Caracol Radio. Junio 29 de 2011

¹⁰ Dos años de Santos, en: Semana, N. 1578 del 30 de julio al 6 de agosto de 2012

¹¹ Procuraduría General de la Nación. La Justicia Transicional en Colombia: un proceso en construcción. Informe del Observatorio Justicia Transicional 2005 – 2010, Bogotá, 2011, p. 131

¹² ¿Medio millón contra 1.300?, en: Semana, edición 1676 del 15 al 22 de enero de 2014

“Espada de Honor” y “Corazón Verde”, que contribuyeron al debilitamiento de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML).

En cuanto a las acciones en materia de reintegración en el período 2010-2014 de Santos, se dan grandes avances en la formulación de políticas, planes y proyectos relacionados con la temática DDR. Dichos acciones se cimentaron principalmente en la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.

De este período presidencial se conocen datos que aseguran que, de las 56.514 personas desmovilizadas o desvinculadas, 47.304 ingresaron al proceso de reintegración en el cuatrienio y 30.203 se constituyeron como población objetivo de atención, al no tener limitación legal para recibir los beneficios de la reinserción.

II. HISTORIA INSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN DE REINSERCIÓN

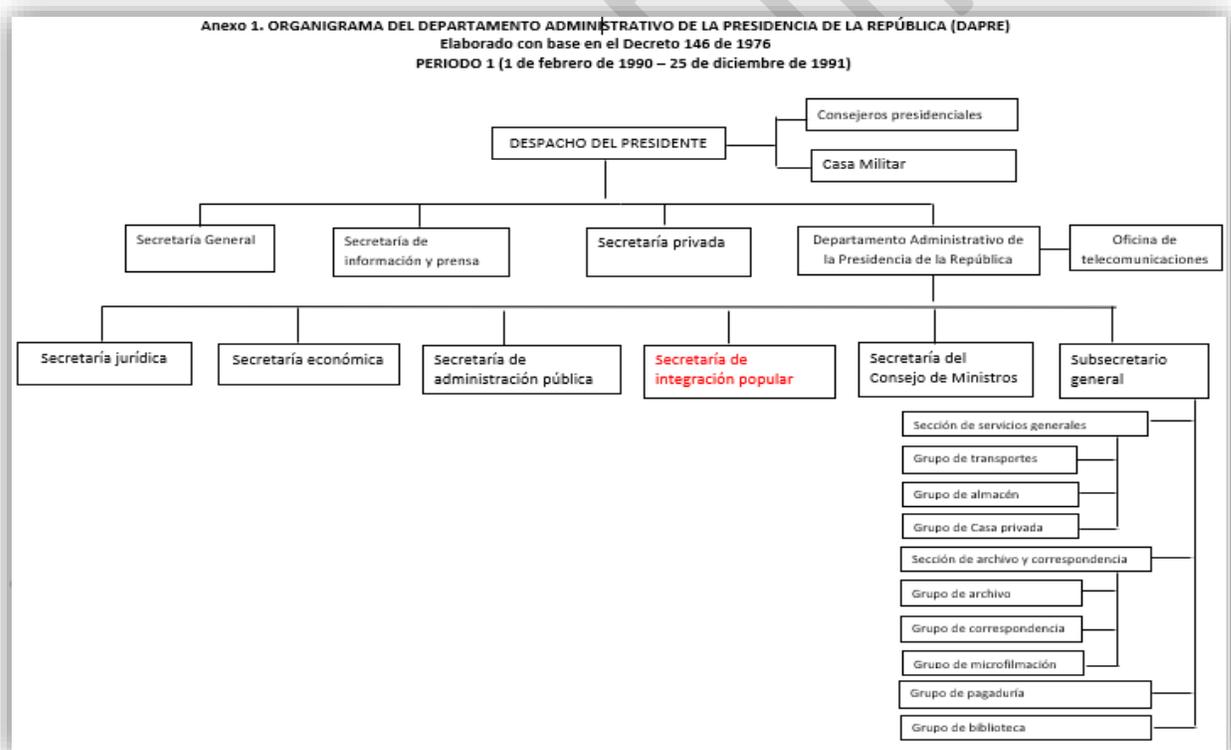
2.1. Fondo documental acumulado 1. Historia de la función de reinserción bajo la administración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (de 1 de febrero de 1991 a 30 de diciembre de 1997 y de 7 de septiembre de 2006 - 2 de noviembre de 2011)

Este fondo documental acumulado tiene documentos desde 1990 hasta 1997 y desde 2006 a 2011. En la década de los noventa la función de reinserción circuló por varias dependencias del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), por la Secretaría de Integración Popular, la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción, el Plan Nacional de Rehabilitación y finalmente por la Consejería Presidencial para la Política Social. Estos cambios determinan la existencia de cuatro periodos institucionales. Después, la función de reinserción se trasladó a la Red de Solidaridad Social y al Ministerio del Interior; para luego retornar al DAPRE, bajo la tutela de la Alta Consejería para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas – ACR, en el 2006. Estos cambios administrativos permitieron identificar periodos históricos de la función de reinserción al interior de la Presidencia.

A continuación, se narra esta historia administrativa de la función de reinserción desarrollada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pero

no la historia de esta institución, ya que una historia así excedería el propósito archivístico de la TVD que se ha construido. Vale señalar que la Presidencia de la República, también es conocida con el nombre de Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Esta relación se ve reflejada en el Decreto 1680 de 1991 "Por el cual se reorganiza el departamento administrativo de la Presidencia de la República". El artículo 2 dice "El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá como denominación abreviada la de "Presidencia de la República"".

2.1.1 Periodo 1. Secretaría de integración popular (1 de febrero de 1990 – 25 de diciembre de 1991)



Se toma como fecha extrema el 1 de febrero de 1990, fecha en la que se publica el Decreto 314 de 1990, con el que se crea el Consejo Nacional de Normalización. Además, las actas producidas por ese Consejo (los documentos más antiguos del fondo

documental acumulado en custodia de la ARN) datan de ese año. El Consejo Nacional de Normalización era un órgano asesor y coordinador de las actividades de orden económico y social que se adelantaron para la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Secretaría de Integración Popular, prestó la colaboración técnica y administrativa al Consejo, esta Secretaría fungía como la secretaria técnica de este órgano asesor. Los documentos que hacen parte del fondo documental acumulado permiten ver que era esta Secretaría la que los firmaba con la aprobación, mediante acta, del Consejo Nacional de Normalización.

Las funciones del Consejo consistían en supervisar las acciones correspondientes a las fases conducentes a la dejación de las armas e incorporación a la vida civil de los miembros de los grupos alzados en armas; proponer y supervisar la distribución de los recursos presupuestales apropiados para el denominado Fondo para la Paz, previsto en los Acuerdos del Pacto Político por la Paz y la Democracia; colaborar en las labores de seguimiento y evaluación de los programas que se ejecuten en desarrollo de las acciones de desmovilización y reincorporación a la vida civil; proponer al Gobierno Nacional la creación de Consejos Regionales de Normalización (inicialmente se consideró la creación de Consejos Regionales en los Departamentos de Santander, Tolima, Huila, Cauca, Valle y Caquetá, en la ciudad de Medellín); expedir su reglamento interno de funcionamiento que incluirá los siguientes criterios generales (artículo 3):

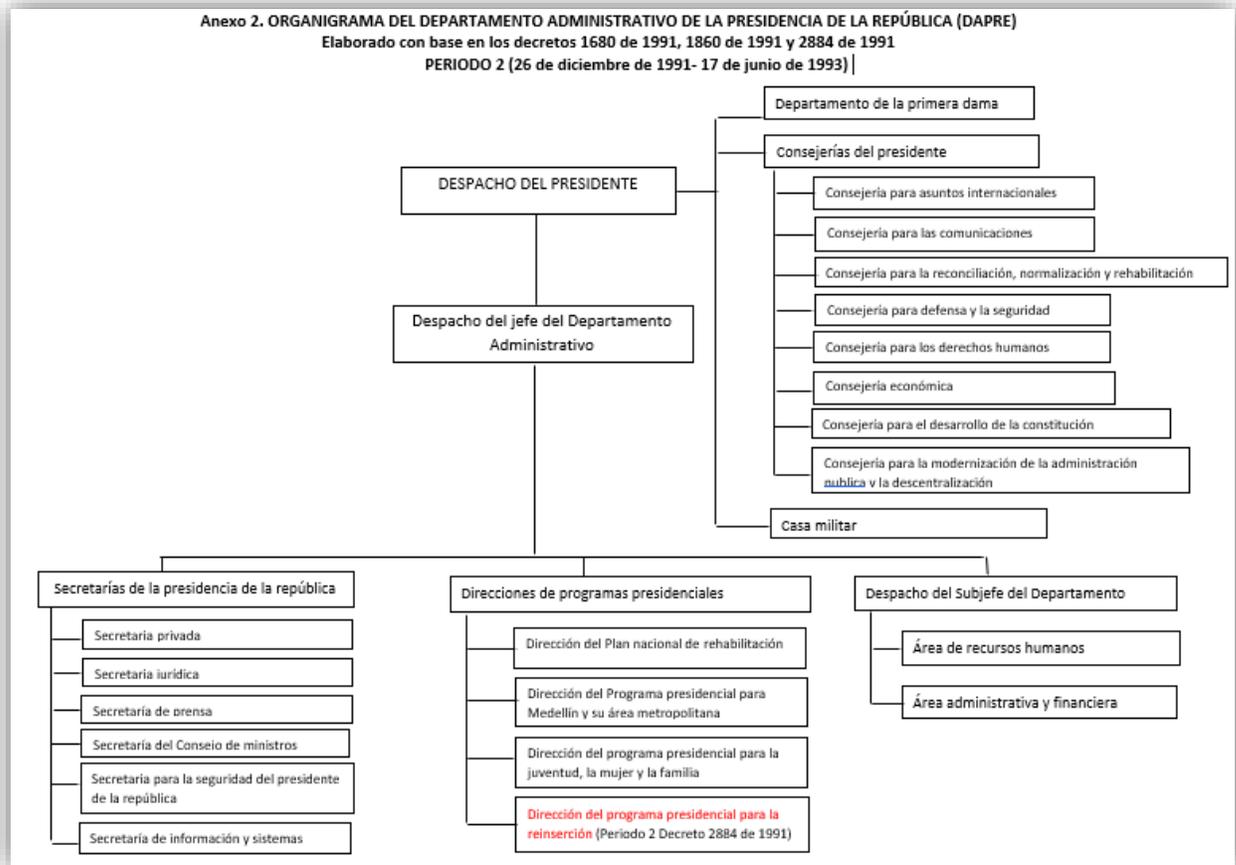
- a. Se efectuarán reuniones ordinarias y extraordinarias de acuerdo con las necesidades del Trabajo del Consejo. Las reuniones serán convocadas oportunamente por el Coordinador del Consejo;
- b. De toda reunión del Consejo Nacional de Normalización se levantará un acta, la cual se someterá a su aprobación en la siguiente reunión y será firmada por todos los asistentes.

Este consejo, según el artículo 4 del decreto mencionado, ejercería esas funciones solo por tres años, tiempo estimado para desarrollar el proceso de reincorporación.

En el Anexo 1 se puede observar la estructura orgánico funcional de la Presidencia de la República vigente en el momento de creación del Consejo Nacional de Normalización. El organigrama fue construido con base en el Decreto 146 de 1976. Se ha representado esta estructura con el objetivo de hacer visible el lugar que ocupaba la

Secretaría de Integración Popular (secretaría técnica del Consejo) en la estructura general de la entidad.

2.1.2 Periodo 2. Dirección Programa de Reinserción Nacional (26 de diciembre de 1991- 17 de junio de 1993)



El 26 de diciembre de 1991 se crea la Dirección Programa de Reinserción Nacional bajo el Decreto 2884 de 1991. Esta instancia pertenecía al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y su función era coordinar el desarrollo de los programas relativos a la reinserción a la vida civil de las organizaciones guerrilleras que se habían desmovilizado y habían hecho dejación de las armas. Este documento no habla de las funciones de la recién creada Dirección, pero menciona las funciones de su director, de las cuales se pueden inferir las actividades de coordinación que tenía esta Dirección:

- a. Coordinar y dirigir toda acción del Estado conducente a desarrollar el Programa de Reinserción, creado por el gobierno para los miembros de grupos guerrilleros que se desmovilicen y hagan dejación de las armas;
- b. Asesorar al presidente de la República en el análisis de las distintas situaciones que se relacionen con la reincorporación;
- c. Coordinar bajo las instrucciones e indicaciones que le imparta el presidente de la república, las actividades de las distintas entidades vinculadas al proceso de reincorporación;
- d. Orientar los estudios y las asesorías que se requieran para el desarrollo del proceso de reincorporación;
- e. Supervisar y presentar informes permanentes al presidente de la república sobre la marcha de las acciones que se adelanten en desarrollo del plan de reincorporación;
- f. Coordinar todas las acciones locales y nacionales que realicen los entes encargados de ejecutar los planes y programas de reincorporación.

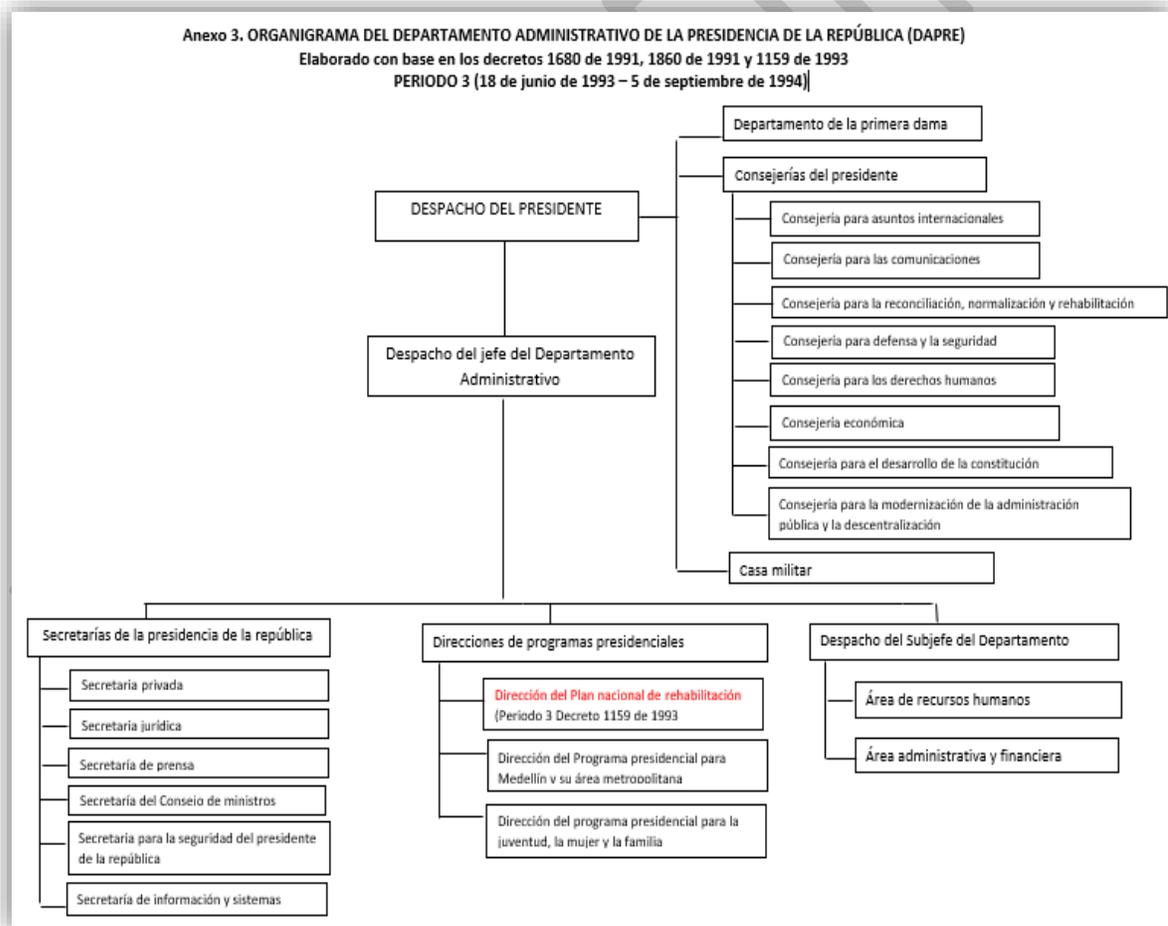
Al analizar los documentos de esa época, también se observa la existencia la Oficina Nacional de Reincorporación. Esta hacía parte de la mencionada Dirección, pero no se tienen fuentes que documenten la estructura interna de dicha Dirección.

Vale señalar que en el Decreto 1860 de 1991 de 26 de julio “por el cual se modifica la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, se observa la existencia de la Consejería para la reconciliación, normalización y rehabilitación, cuyas funciones fueron: a) asesorar al presidente de la república en la elaboración de los programas que adelante el gobierno para la reconciliación, normalización y rehabilitación nacional; b) participar, de conformidad con las instrucciones que le imparta el presidente de la república, en las conversaciones tendientes a la reincorporación a la vida civil de grupos guerrilleros que se vinculen decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del gobierno; c) presentar al presidente de la república las recomendaciones que considere convenientes para el logro de la reconciliación nacional.

Sin embargo, no se evidencian documentos del fondo que hubieran sido producidos por dicha consejería. Al parecer las funciones de esta consejería fueron dadas a la Dirección Programa de Reincorporación Nacional, creada el 26 de diciembre de 1991, con esas mismas funciones.

La estructura orgánico funcional del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República vigente en el momento de creación de la Dirección Programa de Reinserción Nacional fue reconstruida a partir del Decreto 1680 de 1991 "por el cual se reorganiza el departamento administrativo de la Presidencia de la República"; en el Decreto 1860 de 1991 "por el cual se crean unos empleos en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República" y en el Decreto 2884 de 1991 "por el cual se crea la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se hace un encargo". Ver Anexo 2.

2.1.3 Periodo 3. Dirección Plan Nacional de Rehabilitación (18 de junio de 1993 – 5 de septiembre de 1994)



En un tercer momento las funciones de la Dirección del programa comienzan a ser desarrolladas por la Dirección Plan Nacional de Rehabilitación - PNR, mediante Decreto 1159 de 1993. Esta dependencia también hacía parte de la Presidencia de la República. Con esta norma se suprime el cargo creado mediante Decreto 2884 de 1991, es decir el del director del programa presidencial de reinserción (artículo 1). Y se transfieren las funciones del director del Programa de reinserción al director del Plan Nacional de Rehabilitación, como dice el artículo 2. Este director debía, en adelante:

“h. coordinar, dirigir y ejecutar las acciones del estado conducente a desarrollar el programa de Reinserción, creado por el gobierno para los miembros de grupos guerrilleros que se desmovilicen y hagan dejación de las armas; i. asesorar al presidente de la república en el análisis de las distintas situaciones que se relacionen con la reinserción; j. coordinar bajo las instrucciones e indicaciones que le imparta el presidente de la República, las actividades de las distintas entidades vinculadas al proceso de Reinserción; k. orientar los estudios y las asesorías que se requieran para el desarrollo del proceso de reinserción; l. supervisar y presentar informes permanentes al presidente de la república sobre la marcha de las acciones que se adelanten en desarrollo del Plan de Reinserción; m. coordinar todas las acciones locales y nacionales que realizasen los entes encargados de ejecutar los planes y programas de Reinserción”.

Como se puede colegir, estas funciones corresponden a las desarrolladas por la anterior Dirección del Programa de Reinserción Nacional. El lugar que ocupaba la Dirección Plan Nacional de Rehabilitación dentro de la estructura de la Presidencia de la República se observa en el organigrama del Anexo 3, construido con base en el Decreto 1680 de 1991, "por el cual se reorganiza el departamento administrativo de la Presidencia de la República"; en el Decreto 1860 de 1991 "por el cual se crean unos empleos en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República" y el Decreto 1159 de 1993 "por el cual se modifica la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República". Ver Anexo 3.

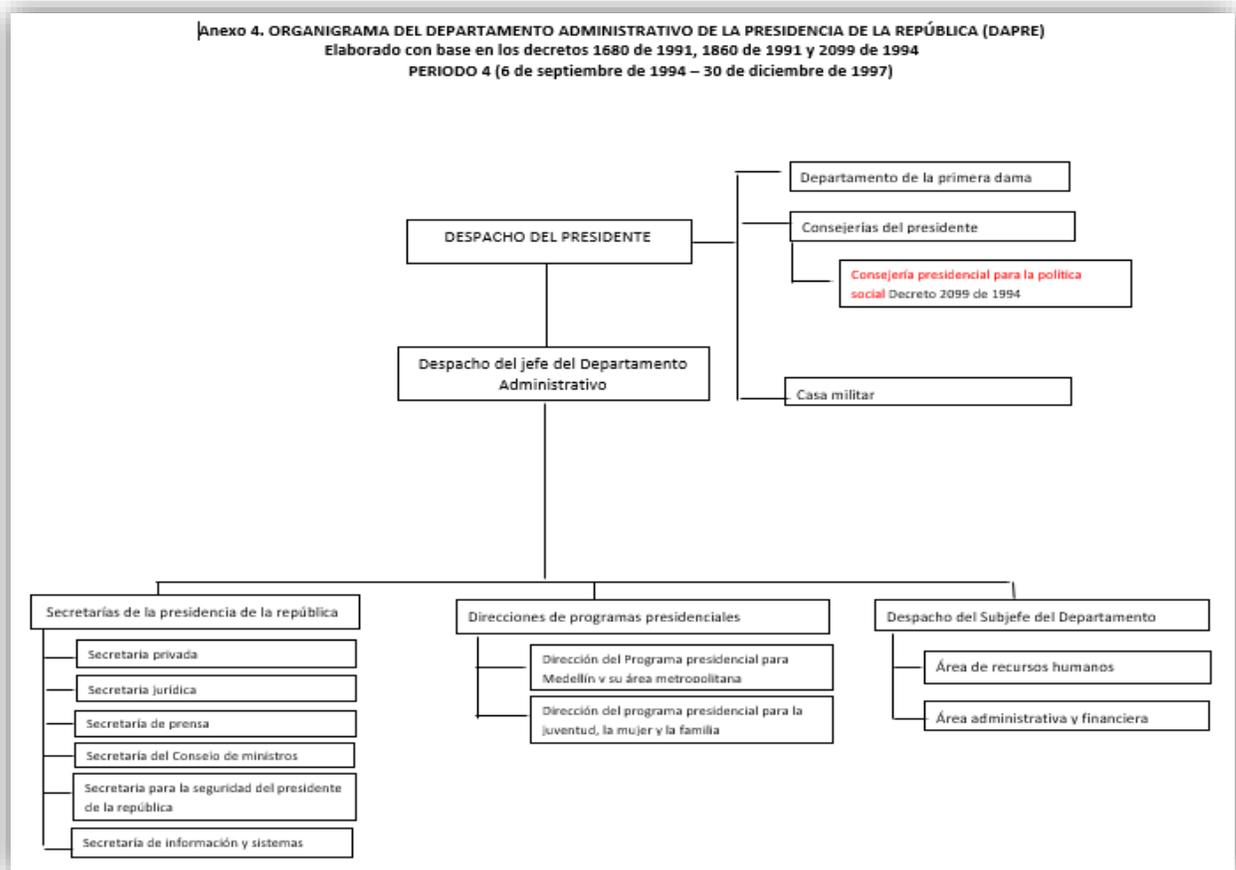
También se podría mencionar las funciones generales del Plan Nacional de Rehabilitación. Estas se pueden observar en el Decreto 2707 de 1993, por medio del cual se define y regula el Plan Nacional de Rehabilitación. El artículo 4 habla de las funciones del Plan en su dimensión política:

1. Promover la participación como fin esencial del Estado, como derecho de todos los ciudadanos a intervenir en la acción del Estado y como deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
2. Contribuir a la desactivación de factores de violencia mediante el fomento de políticas, planes y acciones dirigidas al fortalecimiento de la sociedad civil y su actuación colectiva en forma concertada;
3. Fortalecer los procesos de participación y organización de la comunidad en la definición y gestión de su propio desarrollo, de acuerdo con las instancias, mecanismos e instrumentos del Plan Nacional de Rehabilitación;
4. Cumplir, en lo pertinente, en representación del Gobierno Nacional, los acuerdos de paz suscritos con los grupos y movimientos guerrilleros que hayan hecho dejación de sus armas con el fin de reincorporarse a la vida democrática del país, y adelantar programas que conduzcan a la rehabilitación y normalización de las zonas que fueron afectadas por la confrontación armada;
5. Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones sociales, cívicas, comunitarias, culturales y gremiales, para su participación en la gestión y fiscalización de los asuntos públicos, mediante el desarrollo de programas concertados de promoción, formación, capacitación y asesoría;
6. Empezar acciones para fortalecer una cultura de respeto por los derechos humanos y fomentar los mecanismos de resolución pacífica de conflictos y de acercamiento de la justicia a los ciudadanos;
7. Promover la recuperación de la identidad y la expresión organizada de aquellos sectores de población que por razones de etnia, género, edad o actividad económica son más susceptibles a tratamientos de discriminación social, económica o política;
8. Adelantar acciones que promuevan la igualdad de oportunidades para los grupos vulnerables y marginados y los derechos de los grupos étnicos;
9. Adelantar programas de difusión de la Constitución y de capacitación de las comunidades en relación con el contenido de sus derechos constitucionales y de sus mecanismos de protección;
10. Apoyar y ejecutar programas de difusión y capacitación dirigidos a las comunidades de las zonas donde actúa, con el fin de promover la participación de todos en las

decisiones que los afectan y procurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, el desarrollo institucional, la descentralización y modernización administrativas, la planeación participativa en la elaboración y presentación de proyectos y la protección del medio ambiente;

11. Promover la utilización por parte de la comunidad de mecanismos de participación ciudadana tales como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, el voto programático y la revocatoria del mandato;
12. Propender por el debate electoral sano y transparente, la estructuración de los programas de gobierno de los futuros mandatarios y la aplicación real del voto programático;
13. Adelantar y promover actividades y programas culturales, deportivos, artísticos, educativos o recreativos que contribuyan a la convivencia ciudadana y a la participación e integración de los distintos miembros de la comunidad;
14. Desarrollar y apoyar actividades de comunicación por diversos medios, que permitan la expresión social de la participación y el fortalecimiento de una cultura de la convivencia.

2.1.4 Periodo 4. Consejería Presidencial para la Política Social (6 de septiembre de 1994 – 30 de diciembre de 1997)



Este periodo inicia con el Decreto Nacional 2099 de 1994 “por el cual se reorganiza el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República”. Este decreto contiene información sobre el fondo que administraba los recursos que se destinaban a la implementación de acuerdos de paz es decir los relacionados con la función de reinserción. El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social se reorganizó y comenzó a denominarse Red de Solidaridad Social, la cual seguiría adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La Red de Solidaridad Social asumiría los programas que antes tenía a cargo el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, siendo este ente el responsable de 1. Ejecutar en lo de su competencia los programas que defina el presidente de la República, para los

sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana, en las condiciones que determine en el acto de creación; 2. Adelantar programas que tengan por finalidad promover los derechos constitucionales y contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas y grupos vulnerables por razones tales como la violencia, sus condiciones económicas, físicas y mentales, o en virtud de la edad y el sexo, como la niñez, la juventud, la tercera edad, la mujer y la familia; 3. Coordinar con las entidades y organismos públicos nacionales responsables de la ejecución de los programas especiales de solidaridad, el seguimiento y evaluación de los mismos, garantizando su armonización con las políticas sociales que determine el Gobierno Nacional; 4. Promover la obtención de recursos de cooperación nacional e internacional, para financiar y apoyar estudios, programas y proyectos relacionados con su objeto, en coordinación con las entidades o dependencias que cumplan esa función.

También se puede decir que, aunque la Red de Solidaridad Social no firmaba contratos, sí autorizaba el desembolso de recursos, que finalmente firmaba y ejecutaba la Presidencia de la República o su Departamento Administrativo.

El Decreto en mención también es importante porque informa sobre quién tenía la responsabilidad de desarrollar la función de reinserción. El artículo 20 del decreto en mención dice que: “La dirección del programa Presidencial Plan Nacional de Rehabilitación, estará a cargo de la Consejería Presidencial para la Política Social”. De todo lo anterior se puede concluir que el desarrollo del Programa Presidencial para la Reinserción Nacional empezó a ser responsabilidad de la *Consejería Presidencial para la Política Social*, dado que el Programa antes hacía parte del Plan Nacional de Rehabilitación.

Se aclara que no se encontró ninguna fuente que documentara la creación de la Consejería Presidencial para la Política Social. Solo se sabe que el 6 de septiembre de 1994, empieza a desarrollar la función de reinserción. Del artículo 20 del Decreto Nacional 2099 de 1994, también se puede inferir que, si la Consejería Presidencial para la Política Social asumiría el desarrollo del programa Presidencial Plan Nacional de Rehabilitación, entonces desarrollaría todas o por lo menos algunas de las funciones que este Plan tuvo bajo su responsabilidad. A continuación, se enuncian las funciones que tenía este Plan (Decreto 2707 de 1993 “Por medio del cual se define y regula el Plan Nacional de Rehabilitación” artículo 4) hasta el momento en que fue acogido por la Consejería Presidencial para la Política Social, sin que por ello se pueda afirmar con total certeza que todas fueron asumidas por dicha Consejería.

1. Promover la participación como fin esencial del Estado, como derecho de todos los ciudadanos a intervenir en la acción del Estado y como deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
2. Contribuir a la desactivación de factores de violencia mediante el fomento de políticas, planes y acciones dirigidas al fortalecimiento de la sociedad civil y su actuación colectiva en forma concertada;
3. Fortalecer los procesos de participación y organización de la comunidad en la definición y gestión de su propio desarrollo, de acuerdo con las instancias, mecanismos e instrumentos del Plan Nacional de Rehabilitación;
4. Cumplir, en lo pertinente, en representación del Gobierno Nacional, los acuerdos de paz suscritos con los grupos y movimientos guerrilleros que hayan hecho dejación de sus armas con el fin de reincorporarse a la vida democrática del país, y adelantar programas que conduzcan a la rehabilitación y normalización de las zonas que fueron afectadas por la confrontación armada;
5. Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones sociales, cívicas, comunitarias, culturales y gremiales, para su participación en la gestión y fiscalización de los asuntos públicos, mediante el desarrollo de programas concertados de promoción, formación, capacitación y asesoría;
6. Empezar acciones para fortalecer una cultura de respeto por los derechos humanos y fomentar los mecanismos de resolución pacífica de conflictos y de acercamiento de la justicia a los ciudadanos;
7. Promover la recuperación de la identidad y la expresión organizada de aquellos sectores de población que por razones de etnia, género, edad o actividad económica son más susceptibles a tratamientos de discriminación social, económica o política;
8. Adelantar acciones que promuevan la igualdad de oportunidades para los grupos vulnerables y marginados y los derechos de los grupos étnicos;
9. Adelantar programas de difusión de la Constitución y de capacitación de las comunidades en relación con el contenido de sus derechos constitucionales y de sus mecanismos de protección;
10. Apoyar y ejecutar programas de difusión y capacitación dirigidos a las comunidades de las zonas donde actúa, con el fin de promover la participación de todos en las

decisiones que los afectan y procurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, el desarrollo institucional, la descentralización y modernización administrativas, la planeación participativa en la elaboración y presentación de proyectos y la protección del medio ambiente;

11. Promover la utilización por parte de la comunidad de mecanismos de participación ciudadana tales como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, el voto programático y la revocatoria del mandato;

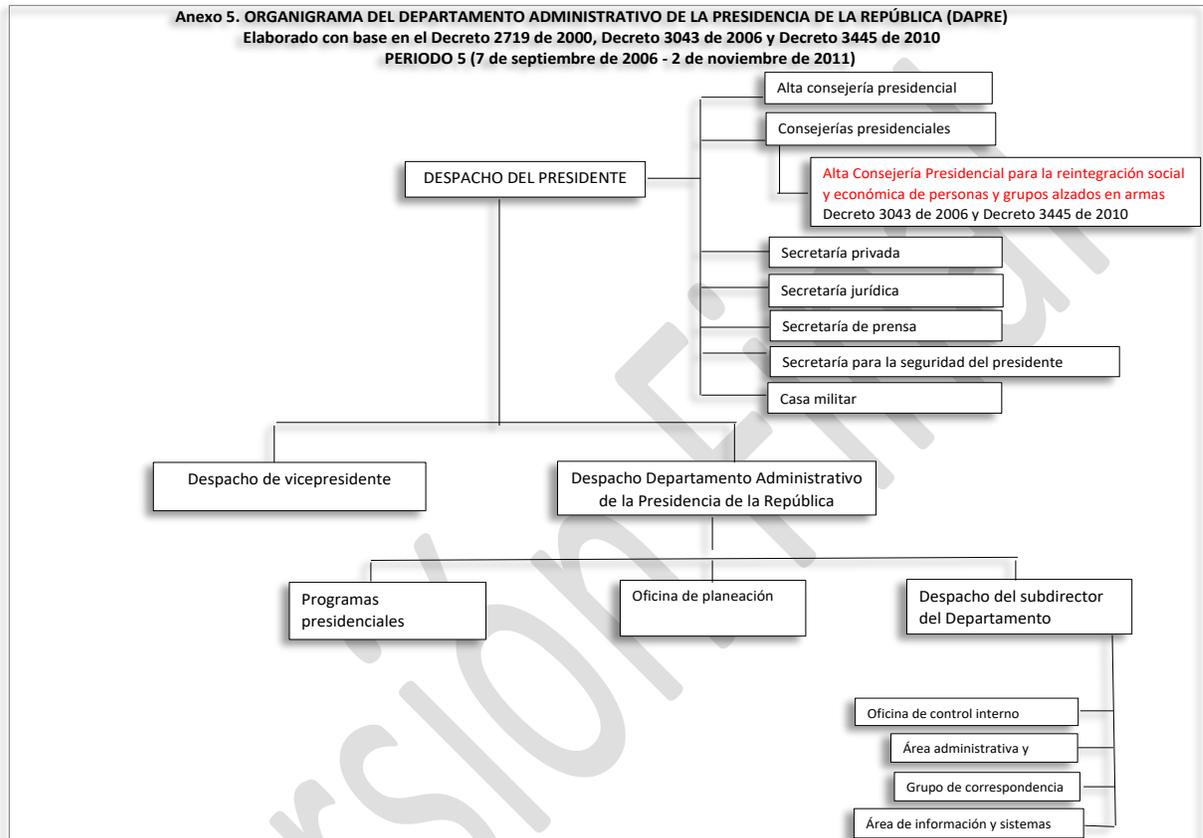
12. Propender por el debate electoral sano y transparente, la estructuración de los programas de gobierno de los futuros mandatarios y la aplicación real del voto programático;

13. Adelantar y promover actividades y programas culturales, deportivos, artísticos, educativos o recreativos que contribuyan a la convivencia ciudadana y a la participación e integración de los distintos miembros de la comunidad;

14. Desarrollar y apoyar actividades de comunicación por diversos medios, que permitan la expresión social de la participación y el fortalecimiento de una cultura de la convivencia.

El organigrama correspondiente al Anexo 4 permite ver el lugar que posiblemente ocupó en la Presidencia de la República. Este fue construido con base en el Decreto 1680 de 1991, "por el cual se reorganiza el departamento administrativo de la Presidencia de la República"; en el Decreto 1860 de 1991 "por el cual se crean unos empleos en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República" y Decreto 2099 de 1994 "por el cual se reorganiza el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República". Ver Anexo 4.

2.1.5 Periodo 5. Alta Consejería Presidencial para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas – ACR (7 de septiembre de 2006 - 2 de noviembre de 2011)



Después de que la función de reinserción fuera coordinada por la Consejería Presidencial para la Política Social, pasó a ser una dependencia de la Red de Solidaridad, cuando esta se convirtió en una entidad independiente en 1997. Y en 1999 esta función fue trasladada al Ministerio de Interior. Finalmente, la función de reinserción volvió nuevamente a la Presidencia de la República, mediante Decreto 3046 de 2006, que crea la Alta Consejería para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas, como una dependencia de la Presidencia.

Ahora bien, la Alta consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) brindó –con base en la Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales propuesta

en el CONPES 3554 de 2008- oportunidades a los desmovilizados mediante una ruta de reintegración personalizada; la facilitación de una serie de beneficios de tipo psicosocial, educativo, económico y de oportunidades de generación de ingresos, enfocados en la mejor manera de permitirle a los desmovilizados encontrar una alternativa de vida sostenible en la civilidad. Por la misma vía y de manera novedosa, la Alta Consejería integró como componente fundamental, a las familias y a las comunidades receptoras, bajo la concepción de que la sostenibilidad de la reintegración a la vida en la legalidad, implicaba trabajar no sólo con el desmovilizado, sino también con su entorno

La creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración fue un hito en la historia del Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR) en Colombia; se pasó de ser un programa de Reincorporación (de corto plazo) a un Proceso de Reintegración (de largo plazo), con mayor capacidad de cobertura y gestión, y con mejores herramientas y capacidad para realizar acompañamiento a los desmovilizados. Incluso, la implementación del DDR colombiano se destaca por desarrollarse mientras persiste el conflicto, por lo que cubre dos tipos de desmovilizaciones: las colectivas, resultado de los acuerdos de paz, y las individuales, que se basan más en una decisión personal. Adicionalmente, a diferencia de los demás países, Colombia asume toda la responsabilidad institucional del proceso de Reintegración.

Durante sus cinco años de existencia, la Alta Consejería se enfocó en lograr que la Reintegración se convirtiera en una política de Estado. Así, buscó brindar oportunidades a las personas desmovilizadas mediante una Ruta de Reintegración personalizada con beneficios de tipo psicosocial, educativo, económico y de oportunidades de generación de ingresos, con el fin de permitir que los desmovilizados encuentren una vida sostenible en la civilidad.

La Alta Consejería no sólo buscó implementar estrategias enfocadas hacia los participantes en Proceso de Reintegración, sino también en las familias y comunidades que los reciben, bajo la concepción de que la sostenibilidad de la Reintegración a la vida en la legalidad implica trabajar no sólo con el desmovilizado, sino también con su entorno. En septiembre de 2010, el nuevo presidente de la República, Juan Manuel Santos, designa a Alejandro Eder Garcés, como Alto Consejero para la Reintegración, en remplazo de Frank Pearl, quien fue el primero en ocupar ese cargo, cuando fue creado por el entonces presidente Álvaro Uribe. Además de enfocarse en cumplir con la política nacional de Reintegración, entre sus responsabilidades está, articular con las entidades nacionales y difundir nacional e internacionalmente el Proceso de

Reintegración. Mientras que Eder lidera el proceso de planeación estratégica enfocado en los nuevos retos de la política de Reintegración y de reforma de la entidad, que da como resultado la creación de la Agencia Colombiana para la Reintegración.

La Alta consejería tuvo las siguientes funciones, asignadas mediante el Decreto 3046 de 2006 (artículo 2):

1. Asesorar al presidente de la República y ser el vocero del Gobierno Nacional respecto al desarrollo de la política de reintegración a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
2. Diseñar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reintegración social y económica de las personas o grupos armados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
3. Acompañar y asesorar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento, la desvinculación y reintegración de los menores de edad a grupos armados organizados al margen de la ley.
4. Coordinar, hacer seguimiento y evaluar la acción de las entidades estatales, que de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
5. Asesorar, acompañar y definir conjuntamente con el Alto Comisionado para la Paz, los temas que sobre los beneficios sociales y económicos se dialoguen y acuerden en las mesas de negociación de paz, con los grupos organizados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente; adicionalmente, ejecutar y evaluar los beneficios que allí se pacten y que estén relacionados con la reintegración de la población beneficiaria.
6. Definir, concertar y evaluar el Plan Nacional de Acción, para que las entidades que cumplen funciones de reintegración, desarrollen los programas, las estrategias y las metas que se requieran para la inclusión a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que voluntariamente se desmovilicen individual o colectivamente.

7. Apoyar y asesorar al Ministerio de Interior y de Justicia y a las entidades del sector justicia, en las acciones que estos órganos ejecuten en materia de definición y aplicación de beneficios jurídicos, para la población que se desmovilice voluntariamente de manera individual o colectiva.
8. Gestionar y articular las iniciativas de las entidades territoriales y sus autoridades locales para el desarrollo de la política y planes de reintegración social y económica de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
9. Fomentar la participación de representantes de los diversos sectores de la sociedad civil, en las gestiones que puedan contribuir al desarrollo y consolidación de la política de reintegración.
10. Adelantar, promover y apoyar gestiones encaminadas a la consecución de recursos de cooperación nacional e internacional, en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
11. Recibir y administrar los recursos, aportes y los fondos destinados a financiar el funcionamiento de la Alta Consejería para la reintegración y los planes y proyectos que se adelanten en materia de reintegración social y económica.
12. Administrar los recursos humanos, físicos y financieros a su cargo, en concordancia con los principios de la función administrativa.

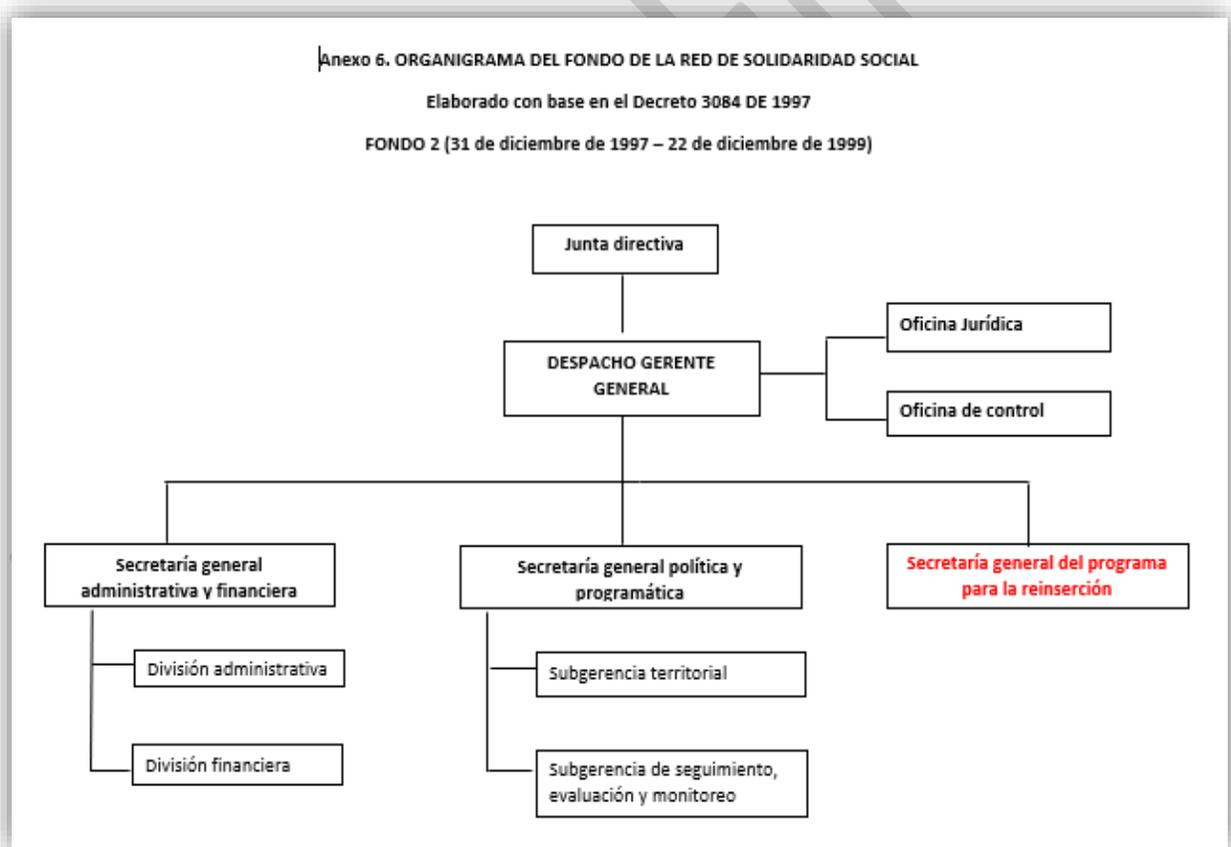
Este decreto también aclara que la reintegración corresponde a la totalidad de los procesos asociados con la reinserción, reincorporación y estabilización social y económica de menores desvinculados y de adultos desmovilizados voluntariamente de manera individual y colectiva. Estos procesos contemplaban de manera particular la vinculación y aceptación de estas personas en la comunidad que los recibe, además de la participación activa de la sociedad en general en su proceso de inclusión a la vida civil y legal del país.

El organigrama que representa la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República vigente en el 2006 (año de creación de la Consejería para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas) fue construido con base en el Decreto 2719 de 2000 “por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República” y el Decreto 3043

de 2006 “por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

También se tuvo presente el Decreto 3445 de 2010 “por el cual se crean unas Altas Consejerías en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”. En el cual solo se le agrega la palabra “Presidencial” a la Consejería que nos interesa y se mantienen las mismas funciones. Estas Consejerías se formalizan dentro de la estructura de la presidencia referenciada en el Decreto 2719 de 2000. Ver anexo 5.

2.2. Fondo Documental Acumulado 2. Historia de la función de reinserción bajo la administración de la Red de Solidaridad Social (31 de diciembre de 1997 – 22 de diciembre de 1999). Dependencia: Secretaría General de Programa para la Reinserción



Los documentos que reposan en el fondo documental acumulado, producidos entre 1997 y 1999, han sido clasificados (según el orden de procedencia) en el Fondo de la Red de Solidaridad Social. Después de que la Red de Solidaridad Social se convierte en una entidad independiente y deja de ser una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se crea en esta la Secretaría General del Programa para la Reinserción.

Mediante la Ley 368 de 1997 se crea la Red como un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Red sigue ejercicio las mismas funciones a las cuales se le adicionaron las relacionadas con el manejo de recursos (artículo 2): “Recibir y administrar los aportes y los fondos destinados a financiar los programas especiales que promueva la Presidencia de la República en apoyo a los sectores más pobres, vulnerables y en condiciones de debilidad manifiesta, de la población colombiana.” Y “Celebrar directamente contratos con entidades de reconocida idoneidad, que desarrollen actividades afines al cumplimiento de sus objetivos y funciones, previo el cumplimiento de procesos de participación y decisión comunitaria.”

Con el Decreto 3084 de 1997 y el Acuerdo 003 de 1997 de la Red de Solidaridad Social, se aprueba la estructura interna de la Red de Solidaridad Social, en la que se observa la mencionada Secretaría General del Programa para la Reinserción:

1. Junta Directiva
2. Gerente General
 - 2.1. Oficina Jurídica
 - 2.2. Oficina de Control Interno
3. Secretaría General Administrativa y Financiera
 - 3.1. División Administrativa
 - 3.2. División Financiera
4. Secretaría General Política y Programática
 - 4.1. Subgerencia territorial

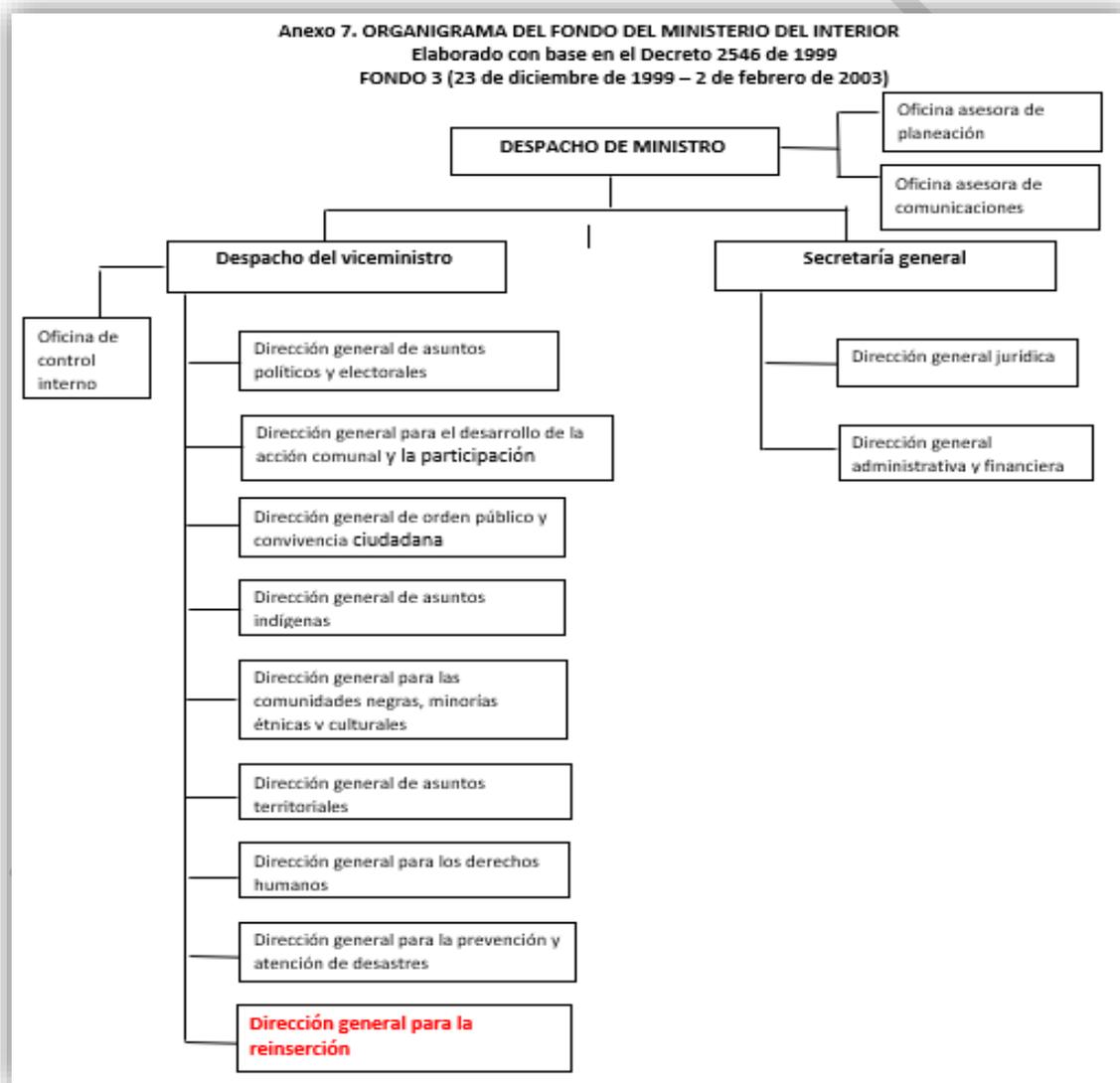
- 4.2. Subgerencia de seguimiento, evaluación y monitoreo
- 5. Secretaría General de Programa para la Reinserción
- 6. Órganos de asesoría y coordinación
 - 6.1. Comité de dirección
 - 6.2. Comités sectoriales y/o coordinación
 - 6.3. Junta de licitaciones
 - 6.4. Comisión de personal

El organigrama que representaría esta estructura sería la se muestra en el Anexo 6. Las funciones de esta Secretaría eran, según el artículo 12, las siguientes:

1. Dar cumplimiento a los acuerdos de paz suscritos entre las organizaciones que han hecho dejación de las armas y el Gobierno Nacional en los aspectos pertinentes.
2. Promover desarrollar e implementar las políticas de reinserción en todo el territorio colombiano y buscando una coexistencia viable y fértil del crecimiento colectivo e individual de los beneficiarios de los acuerdos de paz, de acuerdo con las directrices que para el efecto imparta el Gobierno Nacional.
3. Coordinar conjuntamente con el Gerente General de la Red de Solidaridad Social y las demás instancias pertinentes, las acciones tendientes al desarrollo armónico y equitativo de las comunidades afectadas por el conflicto armado.
4. Diseñar, desarrollar y ejecutar los programas, planes y proyectos que estén dirigidos a la consolidación de las políticas de reinserción y paz.
5. Adelantar, promover y desarrollar acciones conducentes a la financiación y cofinanciación de los objetivos y funciones del programa, por medio de la cooperación nacional e internacional.
6. Adelantar y coordinar acciones cuya finalidad sea la promoción y respeto de los derechos humanos y los derechos constitucionales de las comunidades afectadas por el conflicto armado.
7. Ejecutar programas de difusión de las políticas de reinserción y paz, en coordinación con las instancias pertinentes.
8. Coordinar y desarrollar acciones orientadas a la concertación y participación interinstitucional para el cumplimiento de las políticas de reinserción y paz.

Para este fondo solo se registra un periodo histórico (31 de diciembre de 1997 – 22 de diciembre de 1999).

2.3. Fondo documental acumulado 3. Historia de la función de reinserción bajo la administración del Ministerio del Interior (23 de diciembre de 1999- 3 de febrero de 2003). Dependencia: Dirección General para la reinserción



Con el Decreto 2546 de 1999 se reestructura el Ministerio del Interior y se crea la Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior, la cual asume las

funciones que tenía la Secretaría General de Programa para la Reinserción de la Red de Solidaridad Social.

La estructura del Ministerio era la siguiente:

1. Despacho del ministro
 - 1.1 Oficina asesora de planeación
 - 1.2 Oficina asesora de comunicaciones
2. Despacho del viceministro
 - 2.1. Oficina de control interno
 - 2.2. Dirección general de asuntos políticos y electorales
 - 2.3. Dirección general para el desarrollo de la acción comunal y la participación
 - 2.4. Dirección general de orden público y convivencia ciudadana
 - 2.4.1. Subdirección unidad de auditoria espacial de orden público
 - 2.5. Dirección general de asuntos indígenas
 - 2.5.1. Subdirección de políticas y coordinación interinstitucional
 - 2.5.2. Subdirección promoción y desarrollo intercultural
 - 2.6. Dirección general para las comunidades negras, minorías étnicas y culturales
 - 2.7. Dirección general de asuntos territoriales
 - 2.7.1. Subdirección de ordenamiento territorial y descentralización
 - 2.7.2. Subdirección de desarrollo institucional
 - 2.8. Dirección general para los derechos humanos
 - 2.9. Prevención y atención de desastres
 - 2.10. Dirección general para la reinserción

3. Secretaría general

3.1. Dirección general jurídica

3.1.1. Subdirección de libertad religiosa y de cultos

3.2. Dirección general administrativa y financiera

3.2.1. Subdirección de presupuesto

3.2.2. Subdirección de recursos humanos

3.2.3. Oficina de sistemas

4. órganos de coordinación y asesoría

4.1. Comité de coordinación del sistema interno

4.2. Comité evaluador de Fosecón

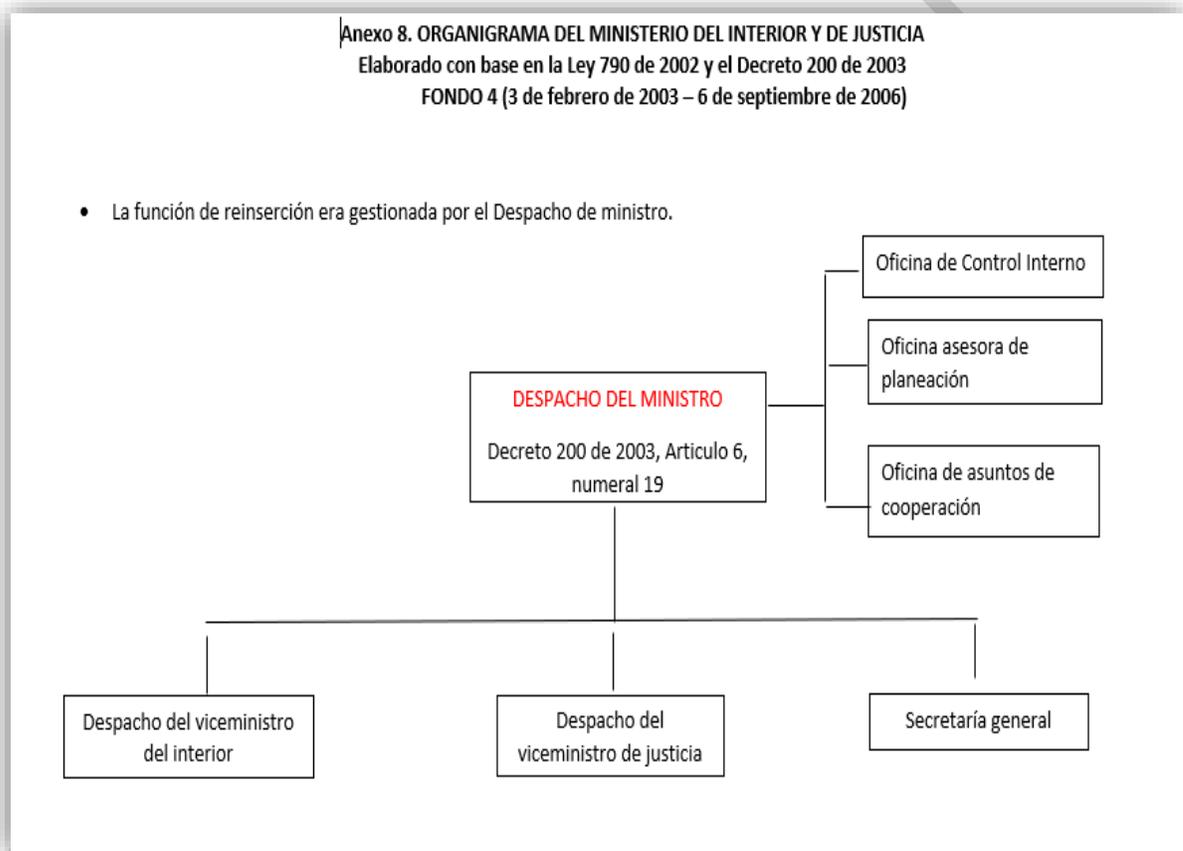
4.3. Comisión de personal

El organigrama que corresponde a dicha estructura orgánico-funcional es el Anexo 7.

Según el artículo 28, del decreto señalado la Dirección General para la Reinserción contaría con autonomía financiera y en tal virtud, la ordenación del gasto de su presupuesto de inversión correspondió al Director General para la Reinserción. Las funciones de la Dirección fueron las siguientes: 1. coordinar y dirigir toda la acción del Estado conducente a desarrollar el programa de reinserción creado por el Gobierno para los miembros de grupos guerrilleros que se desmovilicen y hagan dejación de las armas; 2. asesorar al Ministerio del Interior en el análisis de las distintas situaciones que se relacionen con la Reinserción; 3. coordinar bajo las instrucciones e indicaciones que le imparta el Ministro del Interior las actividades de las distintas entidades vinculadas al proceso de reinserción; 4. orientar los estudios y las asesorías que se requieran para el desarrollo del proceso de reinserción; 5. supervisar y presentar informes permanentes al Ministro sobre la marcha de las acciones que se adelanten en desarrollo del plan de reinserción; 6. coordinar todas las actuaciones locales y nacionales que realicen los entes encargados de ejecutar los planes y programas de reinserción.

Este fondo documental solo tiene un periodo histórico (23 de diciembre de 1999 – 3 de febrero de 2003).

2.4. Fondo documental acumulado 4. Historia de la función de reinserción bajo la administración del Ministerio del Interior y de Justicia (3 de febrero de 2003 – 6 de septiembre de 2006) Dependencia: Despacho del ministro.



En el 2003 se fusionan el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia. En este nuevo contexto administrativo y político desaparece la Dirección General para la Reinserción, que era la dependencia responsable de gestionar el proceso de reinserción de excombatientes en el Ministerio del Interior. La función de reinserción dejó de ser asumida por una dependencia encargada exclusivamente de ello y comenzó a ser una simple función asumida por el Despacho del Ministerio del Interior y de Justicia.

Estos cambios fueron institucionalizados mediante Decreto 200 de 2003 (febrero 3) por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones. Las funciones generales del Despacho del ministro eran (artículo 6):

1. Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el presidente de la República le delegue o la ley le confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo.
2. Participar en la orientación, coordinación y control de las entidades adscritas y vinculadas pertenecientes al Sector Administrativo del Interior y de Justicia.
3. Dirigir y orientar la función de planeación del Sector Administrativo del Interior y de Justicia.
4. Revisar y aprobar los anteproyectos de presupuestos de inversión y de funcionamiento y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público que se contemplen para el Sector Administrativo del Interior y de Justicia.
5. Vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio.
6. Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto de Contratación Pública y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio.
7. Dirigir las funciones de administración de personal conforme a las normas sobre la materia.
8. Actuar como superior inmediato de los representantes legales de las demás entidades adscritas o vinculadas, sin perjuicio de la función nominadora.
9. Formular las políticas sectoriales, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo del Interior y de Justicia, bajo la dirección del presidente de la República.
10. Representar, en los asuntos de su competencia, al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.

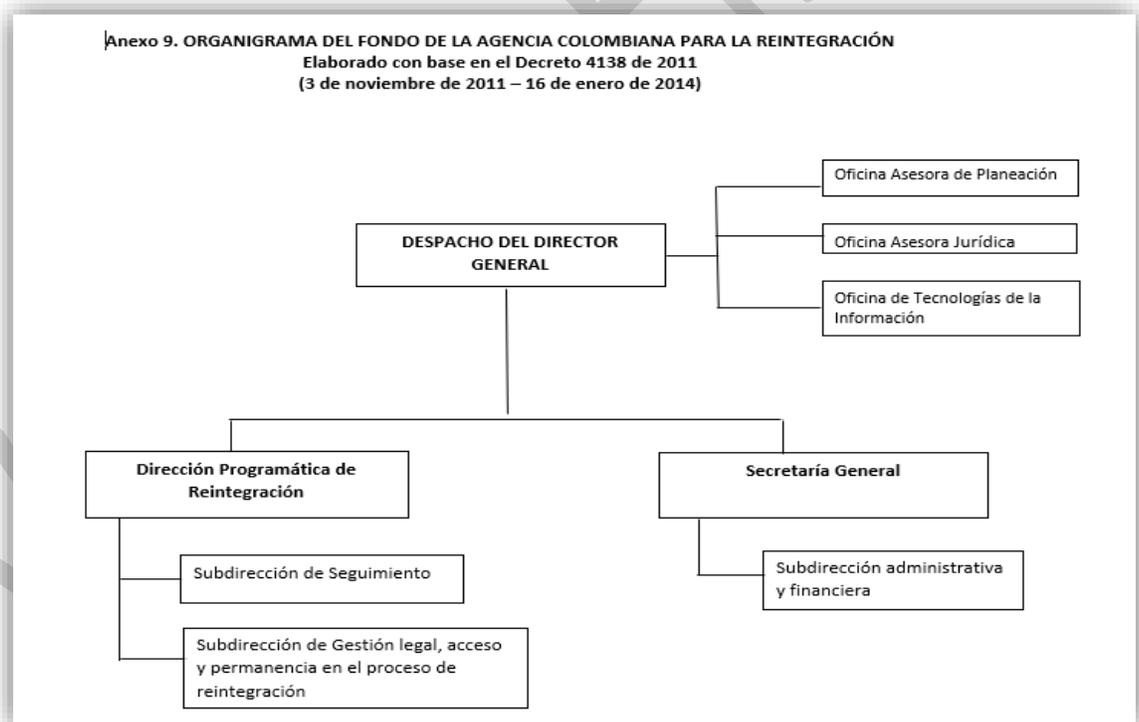
11. Organizar y reglamentar áreas funcionales de gestión o grupos de trabajo para la adecuada atención de asuntos propios de las dependencias.
12. Crear, conformar y asignar funciones a los órganos de asesoría y coordinación, necesarios para el cumplimiento de la misión del Ministerio, mediante acto administrativo, dentro del marco de su competencia.
13. Coordinar la actividad del Ministerio, en lo relacionado con su misión y objetivos, con las Entidades Públicas del orden nacional y descentralizado territorialmente y por servicios, el Congreso de la República, la Rama Judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los organismos de control.
14. Impartir instrucciones a la Policía Nacional para la conservación y el restablecimiento del orden público interno en aquellos asuntos cuya dirección no corresponda al Ministro de Defensa Nacional.
15. Planear, coordinar, formular políticas y trazar directrices que orienten los rumbos del sistema jurídico del país y del sistema de justicia.
16. Preparar e impulsar proyectos de ley y actos legislativos ante el Congreso de la República en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones del Ministerio y coordinar la acción del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República, con el concurso de los demás ministerios.
17. Promover dentro de las instancias respectivas y con la colaboración de las entidades estatales competentes, la cooperación internacional en los asuntos de su competencia.
18. Adelantar los programas especiales que se requieran en el desarrollo de las funciones que se determinan en el presente decreto.
19. *Coordinar y dirigir la acción del Estado conducente a desarrollar el "Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de las Personas y Grupos Alzados en Armas", mediante el cual se atenderán las personas y grupos armados y organizados al margen de la ley que se desmovilicen y hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.*

Como se observa, el artículo 6, numeral 19, habla de la función a la que fue relegado el histórico proceso de reinserción. Esta función era transitoria y debía permanecer en el Ministerio en tanto la situación de orden público así lo ameritara.

El fondo documental acumulado que está conformado por los documentos producidos por el Ministerio del Interior y de Justicia, relacionados con el proceso de reinserción, está estructurado por un solo periodo histórico, pues el siguiente cambio administrativo que afectó el desarrollo de este proceso está relacionado con la creación de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas – ACR, al interior de la Presidencia de la República, el 7 de septiembre de 2006. Esta Consejería debió asumir la función 19, del artículo 6 del Decreto 200 de 2003, es decir, la función de reinserción, periodo histórico que ya fue abordado en este texto.

La estructura del Ministerio del Interior y de Justicia se puede observar en el Anexo 8.

2.5. Fondo documental acumulado 5. Historia de la función de reinserción bajo la administración de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR)



Este fondo documental está conformado por los documentos producidos en el marco de la gestión de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas – ACR- creada mediante Decreto 4138 de 2011. Es la primera vez

en la historia del proceso de reinserción que se crea una entidad cuyo objeto social es dicho proceso. De este modo, el proceso de reinserción deja de ser una dependencia o una mera función de una dependencia, para constituir una unidad administrativa especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y con una escritura administrativa propia. En este caso encontramos una estructura organizacional dotada con varias dependencias y una jerarquía entre ellas. Las funciones de la recién creada entidad fueron (artículo 5):

1. Asesorar al Gobierno Nacional en la implementación de la política de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
2. Implementar, diseñar, ejecutar y evaluar en el marco de la Política de Desarme Desmovilización y Reintegración los beneficios sociales, económicos y jurídicos otorgados a la población desmovilizada de los grupos armados al margen de la ley.
3. Formular, ejecutar, evaluar y promover los planes, programas y proyectos dirigidos al fortalecimiento del proceso de reintegración de la población desmovilizada y sus familias.
4. Fortalecer el proceso de reconciliación con las comunidades receptoras de población desmovilizada que permita consolidar el proceso de reintegración.
5. Diseñar, ejecutar y evaluar el proceso de reintegración conforme a los beneficios que se pacten en mesas de negociación de procesos de paz o que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.
6. Coordinar con las entidades estatales que, de acuerdo con sus competencias, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar el desarrollo de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración.
7. Coordinar, hacer seguimiento a las acciones de las entidades estatales, que, de acuerdo a su competencia, desarrollen actividades o funciones tendientes a facilitar los procesos de reintegración de los menores desvinculados del conflicto y de los adultos que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
8. Asesorar, acompañar y definir conjuntamente con el Alto Comisionado para la Paz, los temas que, sobre los beneficios, sociales y económicos se dialoguen y acuerden en

las mesas de negociación de paz con los grupos organizados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente; adicionalmente, ejecutar y evaluar los beneficios que allí se pacten y que estén relacionados con la reintegración de la población beneficiaria.

9. Definir, concertar y evaluar el Plan Nacional de Acción, en coordinación con las entidades para que de acuerdo con su competencia funcional contribuyan al proceso de reintegración, desarrollen programas, estrategias y metas que se requieran para la inclusión a la vida civil de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que voluntariamente se desmovilicen.

10. Acompañar y asesorar a las entidades competentes en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad de grupos armados organizados al margen de la ley.

11. Apoyar a las entidades competentes en las acciones que ejecuten en materia de definición y aplicación de beneficios jurídicos para la población que se desmovilice voluntariamente.

12. Articular la implementación de la política de reintegración con las entidades territoriales, autoridades locales y diversos actores de la sociedad civil.

13. Promover alianzas con organismos de cooperación nacional e internacional para la implementación y desarrollo del proceso de reintegración en coordinación con las autoridades competentes.

14. Ejecutar recursos de cooperación técnica internacional y prestar asesoría internacional, en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

15. Consolidar el Sistema de Información para la Reintegración (SIR) para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los participantes del proceso de reintegración y desarrollar los módulos que se requieran para el efecto.

16. Recibir y administrar los recursos, aportes y los fondos destinados a financiar el funcionamiento de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y los planes y proyectos que se adelanten en materia de reintegración.

17. Administrar los recursos humanos, físicos y financieros a su cargo, en concordancia con los principios de la función administrativa. 18. Las demás que correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad y le sean por la ley.

Se han mantenido las mismas funciones de inserción desde 1990. La Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) asumió las funciones que tenía la antigua Alta Consejería y de la Presidencia de la República, de coordinación de programas, asesoría y ejecución de recursos; junto con las viejas funciones que tuvo la Presidencia de la República durante los años 90 como “acompañar y definir conjuntamente con el Alto Comisionado para la Paz, los temas que sobre los beneficios, sociales y económicos se dialoguen y acuerden en las mesas de negociación de paz con los grupos organizados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente; adicionalmente, ejecutar y evaluar los beneficios que allí se pacten y que estén relacionados con la reintegración de la población beneficiaria.” Y también ha asumido unas nuevas como la de “fortalecer el proceso de reconciliación con las comunidades receptoras de población desmovilizada que permita consolidar el proceso de reintegración.”

La estructura orgánico funcional es la siguiente (artículo 7):

1. Despacho del Director General

- 1.1. Oficina Asesora de Planeación
- 1.2. Oficina Asesora Jurídica
- 1.3. Oficina de Tecnologías de la Información

2. Dirección de Reintegración

- 2.1. Subdirección de Seguimiento
- 2.2. Subdirección de Gestión legal, acceso y permanencia en el proceso de reintegración

3. Secretaría General

- 3.1. Subdirección administrativa y financiera

4. Órganos de Asesoría y Coordinación

4.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno

4.2. Comisión de Personal”

El organigrama que representaría esta estructura orgánico-funcional corresponde al anexo 9.

Esta es la primera vez en la historia administrativa e institucional del país que se observa la creación de una entidad exclusivamente para la gestión de los recursos y la coordinación de programas y proyectos de reinserción a nivel nacional, quizás porque el marco histórico en el que emerge es el escenario que mayores implicaciones políticas e históricas ha tenido un proceso de paz firmado con el grupo guerrillero más antiguo del continente y el que más detractores ha tenido.

Este fondo solo cuenta con un periodo histórico (3 de noviembre de 2011 – 17 de enero de 2014). A partir de 17 de enero de 2014, la Agencia pasa por cambios administrativos, a partir de los cuales se construye la tabla de retención documental.

III. CONTENIDO DE LOS FONDOS DOCUMENTALES

En este aparte de describen, en su generalidad, los documentos clasificados en cada uno de los fondos documentales encontrados y sus correspondientes periodos históricos.

3.1.Fondo 1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)

Periodos 1. Secretaría de integración popular, 2. Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción y 3. Plan Nacional de Rehabilitación

Los documentos que se encontraron en los periodos 1, 2 y 3 tienen en común ser la evidencia de algunas acciones y decisiones tomadas por César Gaviria Trujillo en torno a los procesos de paz y a la política de reinserción de grupos alzados en armas. Estos documentos fueron producidos entre 1990 y 1994. Permiten observar que la reinserción no constituyó un programa estructurado ni constituyó una política de Estado, con objetivos claros, puesto que la función de reinserción transitó administrativamente por varias dependencias de la Presidencia de la República, sin un liderazgo claro, sin

seguimiento a su implementación y sin la conservación de un acervo documental con un tamaño importante.

Vale la pena resaltar que durante esa administración el Plan Nacional de Rehabilitación concentró esfuerzos en el desarrollo de una política para la paz, enfocada en el desarrollo y fomento de infraestructura, acueductos, educación, salud, etc., en zonas afectadas por el conflicto armado:

“El PNR fue formulado en 1983 como parte de la política de paz del gobierno. Su diseño inicialmente respondió al propósito de superar las llamadas “condiciones objetivas” generadoras de violencia. Posteriormente como instrumento de la política de reconciliación, normalización y rehabilitación, sus objetivos fueron establecer la presencia estatal en zonas marginadas, generar espacios de interlocución entre la comunidad y el Estado, así como articular tales regiones al proceso social y político del país. De esta forma, el PNR se planteó como un instrumento de la política de desarrollo regional y de la estrategia contra la pobreza.” P. 2

Los documentos relacionados con la reinserción durante la administración de Gaviria son fundamentalmente copias de las actas de los consejos y comités que autorizaban la destinación de rubros para proyectos productivos. El Consejo Nacional de Normalización fue el órgano asesor y también coordinador de las acciones de orden económico y social para la desmovilización y reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas. Las Actas de este Consejo hablan de las acciones de la fase de dejación de armas; de la supervisión de la distribución de recursos presupuestales apropiados para el Fondo para la Paz; del seguimiento y evaluación de los programas que se ejecutaran en desarrollo de las acciones de reinserción.

También se conservan algunos documentos sobre los proyectos productivos y sobre programas de educación y dotación de tierras. Sin embargo, la mayor parte de estos documentos debe reposar en las entidades que desarrollaron estos programas, como el SENA, la Universidad Pedagógica Nacional o el INCORA (INCODER y Agencia Nacional de Tierras).

En general, hablan de la implementación de los acuerdos firmados por el gobierno nacional y los grupos al margen de la ley que se acogieron entre 1990 y 1994, con el M-19, Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Ejército Popular de Liberación, Quintín Lame, los Comandos Ernesto Rojas y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

Periodo 4. Consejería Presidencial para la Política Social

Estos documentos fueron producidos por la Consejería Presidencial para la Política Social entre 1994 y mediados de 1997, siendo la evidencia de la gestión, en materia de reinserción, de Ernesto Samper Pizano. Si bien es cierto que durante esa administración la función de reinserción encuentra algo de estabilidad administrativa, esta función se pierde entre las muchas funciones de tipo social que desarrolló esa Consejería Presidencial. Solo se intentaría dar estabilidad y visibilidad a la función de reinserción con la creación de la Secretaría General del Programa para la Reinserción al interior de la Red de Solidaridad Social en 1997.

Estos documentos dan cuenta de la continuidad que mantuvo Samper en la implementación de los acuerdos entre el gobierno nacional y los grupos alzados en armas durante la administración Gaviria. Constituyen actas de comités y consejos que debían aprobar la destinación de rubros para proyectos productivos. También se encuentra en un mayor volumen de contratos de administración de recursos y contratos de cooperación. Los contratos de cooperación hacen referencia a las intervenciones en obras públicas y servicios de comunicación, construcción de viviendas de interés social, etc, en barrios y territorios en donde vivía población reinsertada.

Estos documentos hacen referencia al conjunto de acciones administrativas encaminadas a la adquisición y legalización de predios para aquellas personas reinsertadas. Contiene avalúos, solicitudes de venta, resoluciones certificados de tradición y libertad, manuales de procedimientos para la adquisición y adjudicación de predios, informes de gestión, solicitudes de préstamos, etc.

Finalmente, se puede decir que también se observan documentos sobre proyectos productivos y proyectos de vivienda. Los primeros contienen registros que hablan de la asesoría en la formulación de proyectos, y de su efectiva formulación por parte de la población reinsertada para conseguir recursos para su sostenimiento permanente e independiente. Algunos de los proyectos se refieren a taxis, a cooperativas o a la explotación agraria a través de la constitución de empresas comunitarias, la organización de sistemas asociativos o cooperativos de producción o la integración de unidades agrícolas familiares.

Los segundos corresponden a registros de asistencia técnica y social, informes sobre los barrios en donde se desarrollaban los proyectos, asignaciones presupuestales de

Departamento Nacional de Planeación- DNP-, postulaciones a subsidios de vivienda, informes de gestión, actas de comité operativo de vivienda, etc.

Periodo 5. Alta Consejería Presidencial para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas – ACR

Los documentos clasificados en este fondo documental dan cuenta de la implementación del proceso de reintegración de exguerrilleros y desmovilizados de las AUC. El alto volumen de documentos habla del aumento de desmovilizaciones de las AUC y de guerrilleros presionados por los goles a los comandantes y estructuras guerrilleras más importantes del país entre 2006 y el 2010.

Los documentos producidos en este periodo hablan de las compañías que se unieron al desarrollo de proyectos productivos o que cooperaron con la capacitación de reinsertados de la guerrilla, desmovilizados de las autodefensas y desplazados. Entre las alternativas concretas de capacitación para el trabajo se observan el manejo de maderas, elaboración de galletas wafer, fabricación de bloques y construcción de vivienda, redes de internet, redes de proveedores, fabricación de uniformes industriales y confección de ropa para niños, trabajo en lombricultura.

También se observan documentos que hablan de la capacitación en el SENA e instituciones de educación superior, en labores de guardabosques, auxiliares cívicos, protección de oleoductos, así como apoyos a la reintegración con jornadas sociales, creación de fundaciones, participación en jornadas de aseo, mejoras en programas de salud¹³.

Los documentos también permiten observar que la Alta Consejería hizo extensivo los beneficios ofrecidos a los participantes en Proceso de Reintegración hasta sus familias y comunidades para que los acogieran sobre el presupuesto que de que la sostenibilidad de la Reintegración a la vida en la legalidad implica trabajar no solo con el desmovilizado, sino también con su entorno.

Desde el 2009 se encuentran documentos que hablan del diseño e implementación de la Ruta de la Reintegración Social y Económica de las personas y grupos alzados en armas en el marco de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada a su vez por las Leyes 548 de 1999, Ley 782 de 2002, Ley 1106 de 2006 y Ley 1421 de 2010.

¹³ Las wafer de Colgalletas, en: Dinero, enero 18 de 2008

3.2. Fondo 2. Red de Solidaridad Social - Secretaría General del Programa para la Reinserción

En este fondo se encuentran clasificados los documentos producidos entre 1997 y 1999, que hablan de la gestión administrativa y política durante el último año de gobierno de Ernesto Samper Pizano y el primer año y medio de la gestión de Andrés Pastrana Arango. De manera general, los documentos clasificados en este fondo documental hablan de la implementación del programa de reinserción durante un proceso de diálogo fallido con las FARC-EP. Los pocos documentos que se conservan de ese periodo hablan de las garantías sociales que ofreció el gobierno nacional a la población que decidiera dejar las armas, al mismo tiempo que se recrudecía el conflicto armado tanto por las acciones militares del ejército, como de la guerrilla y de paramilitares; hablan de algunas zonas del país en donde se desarrollaron los programas de reinserción y de alguna manera también hablan de la influencia del Plan Colombia en los énfasis y lugares en los que se concentró el desarrollo del programa de reinserción.

De los Programas de reinserción solo se conserva una caja X200, que contiene documentos sobre proyectos de tipo pedagógico como "Escuela de Gestores de lo público" en el departamento de Nariño, que facilitaban el proceso de reinserción a la vida social y económica. También contiene certificaciones expedidas por el Ministerio del Interior sobre los beneficiarios de los proyectos de reinserción.

3.3. Fondo 3. Ministerio del Interior - Dirección General para la Reinserción del Ministerio del Interior

Los documentos clasificados en este fondo documental fueron producidos entre 1999 y 2003, es decir que cubren buena parte de la administración presidencial de Pastrana y tan solo los seis primeros meses de la administración presidencial de Álvaro Uribe Vélez. Este es un momento de transición, en el que se formula la Ley 782 de 2002 que abre el camino a los acercamientos y diálogos con los grupos armados organizados al margen de la ley, sin estatuto político.

A diferencia de los anteriores fondos y periodos institucionales, en este fondo se encuentran documentos relacionados con la formación que recibían los reintegrados; Así como los Informes de seguridad y riesgos, que contienen estudios técnicos de seguridad, informes sobre inspección de seguridad física de desmovilizados, estudios

técnicos de seguridad o del nivel de riesgo y grado de amenaza a varios grupos desmovilizados.

Estos documentos hablan de las amenazas a personas desmovilizadas entre 1999 y 2003, lo que permitiría conocer la acción del Estado para proteger la integridad y la vida de esta población, así como el nivel de hostilidad que generó esta población en los barrios en los se asentó. Por ello estos documentos están relacionados con la violación a los derechos humanos y la acción del Estado para garantizar la vida de desmovilizados.

3.4. Fondo 4. Ministerio del Interior y de Justicia – Despacho del Ministro

Este fondo documental contiene los documentos producidos entre la primera administración presidencial de Uribe Vélez, entre 2003 y 2006, cuando se sanciona la Ley de Justicia y Paz Ley 975 de 2005. Los escasos documentos que integran este fondo dan cuenta de un cambio histórico en la denominación de la función de reinserción, pues al ampliarse a grupos sin estatuto político y quitársele este estatuto a las FARC se comienza a usar la palabra “Reintegración”. Estos documentos hacen referencia a un cambio no solo semántico sino histórico, pues el gobierno se distancia de la histórica función de reinserción de las guerrillas y abre la posibilidad a grupos paramilitares, con nuevas ventajas, oportunidades y obligaciones.

Los documentos clasificados en este fondo corresponden a las mismas series encontradas en el Fondo 3: actas de concejos y comités, programas de reintegración, derechos de petición, acciones de tutela, contratos y convenios interadministrativos y de administración de recursos. Estos contratos y convenios hablan de la delegación de funciones misionales a terceros como ONG, fundaciones, universidades, etc. También se encuentran programas de dotación de tierras y proyectos productivos.

Estos documentos, en conjunto, hablan de los actores armados que se sujetaron a la nueva ley, es decir que hablan del inicio del proceso de reintegración de paramilitares de manera individual: de los recursos que recibieron, de la cantidad de sujetos reintegrados o desmovilizados, pago mensual para su manutención; afiliación al régimen subsidiado de salud; educación básica y media; capacitación para el trabajo; atención psicosocial y por último, capital semilla para el desarrollo de proyectos productivos.

Algunas acciones de tutela y derechos de petición hablan del retiro de auxilios económicos a exguerrilleros reinsertados antes de 2002.

3.5. Fondo 5. Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas – ACR.

Los documentos clasificados en este fondo fueron producidos entre 2011 y 2014 y son la evidencia de la gestión política y administrativa de Juan Manuel Santos. Son la evidencia del desarrollo del proceso de reinserción en el marco de los diálogos de pan de La Habana, que concluyeron en la firma de los Acuerdos de paz de 2016.

Estos documentos revisten especial importancia, pues son la evidencia de las garantías que el Estado ofreció a las FARC en medio de negociaciones con un grupo armado que había sido esquivo, retirándose de negociaciones anteriores bajo el argumento de que el Estado había incumplido los acuerdos. Este fondo documental da cuenta de la voluntad de negociación del Estado colombiano. También da cuenta de una institucionalidad creada para dar parte de las garantías políticas requeridas, pues los documentos se refieren a dependencias de una entidad, como consecuencia del desborde de solicitudes de reintegración realizadas entre el 2006 y 2010 a la Alta Consejería creada en la segunda administración de Uribe Vélez. Por ello, en este fondo se encuentra documentos de tipo administrativo y misional.

Los documentos de tipo administrativo no solo dan cuenta de las decisiones políticas de la entidad, sino del manejo de los recursos propios que le fueron dados a la Agencia. Los documentos misionales hablan de la coordinación y evaluación de los planes, programas y proyectos de la Política de Reintegración, tanto de sujetos que se desmovilizaron de manera individual o colectiva.

Algunos documentos hablan de los beneficios sociales, económicos y jurídicos otorgados a la población desmovilizada y a sus familias; de las entidades estatales y privadas que se desarrollaron funciones que facilitaron el desarrollo del proceso de desarme, desmovilización y reintegración; de las alianzas con organismos de cooperación internacional para la implementación y desarrollo del proceso de reintegración; del seguimiento, monitoreo y evaluación de los participantes del proceso de reintegración.

Cabe señalar que este acervo documental permitirá evaluar si la política de reintegración de esta entidad sí fue un reflejo de lo pactado en las mesas de negociación del proceso de paz.

Elaboró: <<Katherine Sanabria Profesional Historiadora GGD>>

Revisó: <<Jorge Lopez Subdirector Administrativo /GGD>>

Aprobó: << Jorge Lopez Subdirector Administrativo /GGD >>

Versión Final